



HAL
open science

Résorber à bas bruit : ethnographie de l'action publique lyonnaise de résorption des squats et bidonvilles de migrants rouspains précaires

Louis Marie Bourgois

► To cite this version:

Louis Marie Bourgois. Résorber à bas bruit : ethnographie de l'action publique lyonnaise de résorption des squats et bidonvilles de migrants rouspains précaires. Science politique. Université Grenoble Alpes [2020-..], 2021. Français. NNT : 2021GRALH007 . tel-03420567v2

HAL Id: tel-03420567

<https://theses.hal.science/tel-03420567v2>

Submitted on 9 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITE GRENOBLE ALPES

Spécialité : **Sciences politiques**

Arrêté ministériel : 25 mai 2016

Présentée par

Louis BOURGOIS

Thèse dirigée par **Philippe WARIN**, directeur de recherche
CNRS, Laboratoire Pacte, Université Grenoble Alpes

Préparée au sein du **Laboratoire PACTE UMR5194**
dans l'**École Doctorale des Sciences de l'Homme, du**
Politique, et du Territoire

Résorber à bas-bruit

**Ethnographie de l'action publique lyonnaise de résorption
des squats et bidonvilles de migrants roumains précaires**

Thèse soutenue publiquement le 10 juin 2021, devant le jury
composé de :

Mr Emmanuel MATTEUDI, Président du jury

Professeur des universités, Institut d'Urbanisme et d'aménagement
Régional d'Aix-Marseille Université

Mr Renaud PAYRE, rapporteur

Professeur des universités, Sciences-Po Lyon

Mme Pascale PICHON, rapportrice

Professeure des universités, Université Jean Monnet, Saint-Étienne

Mme Anne REVILLARD, membre du jury

Professeure associée, Sciences-Po Paris

Mr Tommaso VITALE, membre du jury

Professeur associé, Sciences-Po Paris

Membre invitée : Mme Élise ROCHE, Maitresse de
conférences, INSA Lyon



Sommaire

Remerciements	5
Liste des sigles et acronymes	10
CHAPITRE INTRODUCTIF : origines, enjeux et outillage méthodologique et théorique de la recherche doctorale.	14
1. Le chercheur et son sujet : retour sur les origines du projet de thèse, les questions de recherche initiales et leurs évolutions.	16
1.1. Quelques éléments du parcours avant-thèse	16
1.2. La question de recherche initiale et ses évolutions	19
2. Notions clefs et principaux objets de la recherche.	24
2.1. « Migrations précaires » et migrations roms.	24
2.2. Le sans-abrisme comme objet sociologique, catégorie d'action publique et courant de recherche	37
2.3. Lyon comme objet sociologique de la recherche	40
2.4. Les squats et bidonvilles, signe de bonne santé des métropoles contemporaine ?	48
3. Cadres théoriques et outils d'analyse : gouvernance locale, instruments d'action publique et non-recours aux droits.	52
3.1. Éléments de définition et intérêt de la notion de gouvernance urbaine.	52
3.2. Saisir la politique publique par ses instruments.	56
3.3. Le non-recours aux droits et services pour saisir la réception des politiques publiques par leurs ressortissants.	60
4. Droits, dispositifs, projets, institutions, services : éléments de vocabulaire et de cadrage.	64
4.1. Droits sociaux	64
4.2. Aide sociale, action sociale et prestations.	65
4.3. Institutions / établissements.	66
4.4. Les dispositifs et leurs liens aux institutions.	67
4.5. Le projet.	68
5. Terrains de recherche, méthodologies et enjeux d'une enquête sur un système local d'action publique.	70
5.1. La combinaison de divers modes d'enquêtes : retour sur les outils et les méthodes utilisés.	72
5.2. Présentation des six terrains d'enquêtes	76
5.3. Retour sur les enjeux, contraintes et intérêt d'une enquête circulante au sein du système local.	94
ANNONCE DU PLAN.	102
PARTIE I. DU PHENOMENE SOCIAL AU PROBLEME PUBLIC.	106
CHAPITRE I. MIGRATIONS ROMS ET BIDONVILLES	108
1.1. Aperçu synthétique du phénomène en France et dans l'agglomération lyonnaise	112
1.2. PARTIR - Contextes d'origine et causes des départs	124
1.3. HABITER. Errements résidentiels en France : entre choix, stratégies et contraintes	132
1.4. (SUR)VIVRE. Gagner sa vie et celle des autres	139
CONCLUSION DU CHAPITRE I. Points de tension et paradoxes du phénomène social de réapparition des squats et bidonvilles à Lyon	150
CHAPITRE II. DEFINIR LE PROBLEME PUBLIC.	152
2.1. Définir par la statistique : production de la connaissance et organisation de l'ignorance	154
2.2. Une lutte définitionnelle : le conflit franco-européen autour de la définition du problème public	171
CONCLUSION DU CHAPITRE II. Une lutte inachevée	196
CONCLUSION DE LA PARTIE I.	197

PARTIE II. UNE ACTION PUBLIQUE LOCALE INSTITUTIONALISEE, AUX INSTRUMENTS MULTIPLES.	199
CHAPITRE III. LES EMPREINTES DE L'HISTOIRE.	201
3.1. 1915 – 1940 : baraques, « villages nègres » et politique d'expulsion sans relogement.	203
3.2. 1945 - 1970 : le temps des bidonvilles et la structuration de la réponse publique.	207
3.3. 1975 – 1995 : migrations, asile et mal-logement	224
3.4. Un système indissociable du catholicisme social et de « l'art de la conciliation à la lyonnaise »	226
CONCLUSION DU CHAPITRE III. Pistes de réflexions pour un analyse par la « dépendance au chemin ».	236
CHAPITRE IV. LE PROJET COMME INSTRUMENT POUR « INSERER » ICI OU LA-BAS.	241
4.1. Les antécédents : de 1995 à 2015, une succession de projet de relogement et d'insertion pour répondre aux migrations précaires	243
4.2. Le volet « villages d'insertion » du projet I2E (insérer par l'école et l'emploi), 2016 – 2018	259
4.3. Le « volet villeurbannais » de I2E : un accès direct au logement « dans le diffus ».	291
4.4. Le maintien dans les régions d'origine : le projet de développement à Tinca en Roumanie.	304
CONCLUSION DU CHAPITRE IV. La fonction du projet dans la politique locale des bidonvilles.	319
CHAPITRE V. LES DISPOSITIFS LOCAUX, POUR ABRITER OU EXPULSER.	321
5.1. Au niveau de l'État local : Assister et maintenir dans l'assistance. L'accès des personnes aux institution de l'AHJ. 322	
5.2. La ville de Lyon face aux bidonvilles : une politique souterraine par les dispositifs	363
5.3. Éloigner : les dispositifs d'expulsions des sites et des personnes	384
CONCLUSION DU CHAPITRE V. L'inscription progressive de l'action publique des bidonvilles dans les dispositifs locaux, et ses paradoxes.	393
CONCLUSION DE LA PARTIE II.	394
PARTIE III. RESORBER A BAS-BRUIT. LES RESSORTS SILENCIEUX DE LA POLITIQUE LOCALE.	398
CHAPITRE VI. DEROGATION ET NON-RECOURS INSTITUTIONNALISES.	401
6.1. Un droit commun... Mais contre quels autres ? Droits communs, autres droits et non-recours.	403
6.2. Au sein du projet I2E : dérogation au droit et non-recours institutionnalisés	413
6.3. Des formes plus classiques de non-recours par non-proposition : l'exemple des dispositifs de protection de l'enfance.	435
6.4. Un échec du bas-bruit : l'épisode « Nimby » à Saint-Genis-les-Ollières	451
CONCLUSION DU CHAPITRE VI. Envisager la dérogation et le non-recours comme des instruments de gouvernement à bas-bruit des politiques sociales.	478
CHAPITRE VII. UNE ACTION PUBLIQUE BENEVOLE.	480
7.1. Des bénévoles et des migrants : galaxie des interventions bénévoles.	482
7.2. Une institutionnalisation sélective et progressive du bénévolat dans la politique de résorption des bidonvilles.	510
CONCLUSION DU CHAPITRE VII : un monde bénévole acteur d'un action publique discrète.	529
CHAPITRE VIII. Ethnographie d'une absence. La non-participation comme condition de l'insertion ?	531
8.1. Au sein des bidonvilles et squats, les barrières à l'idéal participatif des associations	533
8.2. Dans les projets d'insertion : la non-participation comme condition de l'insertion	541
8.3. Les enseignements d'une incursion participative dans le champ de la formation : le module de formation « Soif de connaissances »	548
CONCLUSION DU CHAPITRE VIII. La participation comme une lutte.	558

CONCLUSION GENERALE	559
1. Synthèse des principaux résultats	559
2. Perspectives de recherche ouvertes par la thèse	570
2.1. Sur le non-recours par interdiction et les perspectives dans d'autres champs	570
2.2. Sur les liens entre migrations précaires et sans-abrisme et les enjeux du décroisement	571
2.3. Sur la place de la discrétion dans la gestion des politiques sociales	572
2.4. Sur la sociologie des politiques sociales Lyonnaise	574
2.5. Sur le « remplacement des publics », et l'analyse d'ensemble de la politique publique nationale de résorption des bidonvilles	575
BIBLIOGRAPHIE	577
ANNEXE – LISTE DES ENTRETIENS	606
RÉSUMÉ	610
TABLE DES MATIÈRES	611

Remerciements

Mes premiers et sincères remerciements vont bien sûr à Philippe Warin, qui a accepté de diriger cette thèse, d'en discuter les hypothèses, de proposer des orientations, de faire le lien avec ses propres travaux et ceux de l'équipe Odenore. Sur cette longue route parfois sinueuse, je retiendrais uniquement l'écoute, l'échange, la controverse constructive, l'humour et la confiance qui ont jalonné le parcours, et permis d'arriver au bout de ce travail. Merci Philippe pour ce soutien jusqu'au bout de la dernière ligne droite.

Merci aux membres du jury Emmanuel Matteudi, Renaud Payre, Pascale Pichon, Anne Revillard, Élise Roche et Tommaso Vitale. Je mesure la chance qui est la mienne de pouvoir dialoguer avec chacune et chacun d'entre vous autour de ce travail, et des perspectives qu'il offre.

Merci à l'ensemble des personnes ayant acceptée de jouer le jeu de l'entretien sociologique, de se confier sur leurs expériences professionnelles ou personnelles. Vous êtes en partie les auteurs de ce travail. Une pensée particulière à Denis Vignet, décédé depuis nos rencontres à Saint-Etienne, dont l'énergie et les rires restent communicatifs.

A Julien Lévy, mon compatriote – associé – ami – soutien – conseil. Ça y est l'ami, on va pouvoir faire tout ce qu'on a dit qu'on ferait, et plein de nouveaux trucs ! Merci Gabriel Uribebarrea et Benjamin Vial, notre aventure commune au sein de la Chaire PUBLICS des politiques sociales est un vrai plaisir grâce à votre bienveillance, votre amitié et vos talents. Cette thèse aura grandement profité de nos échanges nourris. Merci aux autres collègues de l'Odenore pour l'accueil dans ce collectif atypique. Merci à Héléna Revil, responsable scientifique de l'observatoire, pour son soutien, ses conseils, et ses encouragements précieux. Merci Nathalie Blanchet, Catherine Chauveaud, Amélie Mazé, Pierre Mazet, Antoine Rode.

Merci à Camille Duthy, sans qui cette thèse serait bien trop pleine de coquilles, d'incohérences, de « notamment » (même s'il en reste encore beaucoup) et de tirets (alors-que-c'est-pas-beau).

A tous les collègues du Collectif SOIF de connaissances, collectif que j'ai eu l'honneur de coordonner dans le cadre d'une convention CIFRE de 2016 à 2018. Une pensée spéciale vers Bodo Kruger, disparu au moment de la finalisation de cette thèse, et qui fut l'un des premiers

contributeurs de cette aventure du collectif. Merci à Chantal Cornier d'avoir permis la réalisation de la CIFRE au sein de l'IFTS d'Echirolles, et aux collègues Grenoblois pour leur accueil et les échanges. Merci spécial à Martin Julier-Costes et Magali Bicaïs pour les échanges au sein de ERA et leur appui. À Jacques Foucart bien sûr, et à son indéfectible et précieux soutien, à ma super binôme Agnès Voisin, à Méline Batisse, Fatma Bouterbiat, Caleb Myasiki, Wihlem Terwindt, Aïcha Adj-Chikh pour ses engueulades, Magali Forestier, Samuel Garnier, Yamina Hadj Brahim, Baudouin Kalonji, Nathalie Ricoud, Cédric Sadin. Merci à la formidable équipe du module de formation « travail social et bidonvilles », qui a été un espace incroyable d'échanges, de remise en cause ou de confirmation des résultats de la thèse en train de s'écrire : Ilisabella Bogatu, Henri Branciard, Agnès Calendras, Agnès Calvet, Maria Dumitru, Élisabeth Gagneur, Maria Lazarica et Florin Mocoï. Merci spécial à Francis Silvente, qui est un exemple marquant de « faiseur » qui n'oublie jamais l'apport possible de la recherche, et qui malgré vents et marées garde le cap du droit. Immenses et sincères merci Maryse Bastin pour sa confiance, sa vision du monde et de ses complexités et son appui sans failles ; Cette thèse lui doit énormément. Merci à l'équipe du premier étage de l'ESSSE pour leur super accueil et Sandrine Amaré pour les projets passés et à venir.

Lors mon retour en France en 2013, l'idée de cette thèse est progressivement apparue grâce aux collaborations avec les inénarrables Olivier Peyroux, Alexandre Le Clève, Évangéline Masson – Diez, de l'association Trajectoires. Qu'ils / elles soient remercié(e)s pour tout ce que ces expériences m'ont apportées. A la même époque, la réalisation du rapport d'observatoire du Collectif Romeurope m'a mis sur de nombreuses pistes explorées plus tard dans la thèse. Merci à Guillaume Lardanchet, Manon Filloneau, Clothilde Bonnemason, et encore Alexandre, pour cette belle expérience. Merci également à la Fondation Abbé Pierre et notamment à Manuel Domergue et Florian Huygue pour le soutien et les échanges riches autour de la lutte contre le mal-logement.

Cette thèse connaît aussi des filiations fortes avec mon expérience roumaine de 2002 à 2006, vécue notamment aux cotés de Édouard Donnelly et Sébastien de Cazenove, dont l'amitié est une source inépuisable d'énergie et de sérénité, et dont le soutien sans faille dans les moments difficiles a été une bouée. Et en parlant d'amitié, merci à tous ceux que je ne peux

citer ici, et auprès de qui je m'excuse pour mes absences et mes longs silences (avec une spéciale dédicace à Maud).

Cette thèse repose en grande partie sur des entretiens avec de nombreuses personnes qui m'ont accordé leur confiance et consacré leur temps, qu'elles en soient chacune remerciées très chaleureusement.

Mes remerciements spéciaux à Florin Mocoï, qui fut l'une des belles rencontres au cours de cette aventure, et à qui cette recherche doit beaucoup. *Multumesc frate*, tu ne mesures pas ce que je te dois !

Lors de l'enquête, certaines personnes ont joué un rôle important dans l'accès aux données, dans l'ouverture de nouvelles perspectives de recherche. Merci Xavier Inglebert, alors Préfet délégué à l'Égalité des chances et secrétaire général de la préfecture ainsi qu'à Bernard Devert, fondateur d'Habitat et Humanisme, et d'avoir ouvert le projet I2E à la recherche, et de m'avoir fait confiance. Je mesure la chance d'avoir pu observer de si près la politique locale en train de se faire. Merci à Christel Bonnet, directrice de la Cohésion sociale du Rhône, pour sa confiance lors de l'évaluation du projet I2E, réalisée avec Anna Louvion qui fut une super binôme, et Céline Ollivier-Peyrin qui en a rendu les résultats digestes et lisibles. À Benoît Aurenche pour son ouverture et sa confiance, ainsi qu'à l'ensemble de l'équipe du projet, salariés et bénévoles et aux familles bénéficiaires. Tous mes remerciements également à la Dihal, et notamment à Manuel Demougeot pour sa disponibilité.

Immenses remerciements à Etienne Prime et Marion Pécout qui ont joué un rôle central dans ma compréhension des réalités des bidonvilles à Lyon, et dans l'orientation de l'enquête. À Véronique Gilet pour son soutien si précieux, à Henri Branciard pour nos nombreux et riches échanges, et pour les photos. Un merci spécial à Marc Uhry, pour ses éclairages, ses conseils, et son amitié, à Maud Bigot pour ses relectures et ses nombreux conseils avisés. À Ludovic Viévard pour ses encouragements à ne rien lâcher. À Aude Defasy pour l'ordi qui m'a sauvé la vie ! Merci à Élisabeth Gagneur pour sa disponibilité, ses rires et son soutien. À André Gachet également, qui en quelques heures d'échanges vous permet de comprendre Lyon d'une autre manière, et de mesurer les enjeux liés aux mal-logements. À Atlantide Merlat pour les échanges. Immense merci à Perrine Cantin-Michaud pour son soutien dans les dernières années.

A Paola Baril et l'équipe de médecins du monde, dont Isabel Marblé pour les nombreux échanges notamment lors des visites et maraudes, Guillemette la super retrouvaille de Roumanie, Anne, Samuel, Daniel, Thérèse, et toutes les personnes avec qui j'ai eu l'occasion d'arpenter la gadoue des terrains. Toute ma gratitude à Pascale Blanchetière, rencontrée à MdM et désormais à la FAS, pour les longues discussions, débats et échanges.

Plusieurs collectifs de recherche m'ont permis des échanges fructueux avec d'éminents collègues : d'abord le réseau Aux frontières du sans-abrisme, qui doit tant à la rigueur, l'ouverture, la bienveillance et le souci du collectif de Pascale Pichon, que je tiens à remercier pour son soutien si précieux durant ces années. Immense merci en pagaille (parce que c'était super intéressant !;-)) à la chouette équipe du réseau : Mauricio Aranda, Clothilde Arnaud, Thibaut Besozzi, Nathalie Camacho-Mariño, Pierre Eloy, Édouard Gardella, Claudia Girola, Marine Maurin, Lola Vives, Gabriel Uribelarrea.

Merci aux collègues du programme de recherche Margin, et en premier lieu Olivier Legros et Tommaso Vitale pour leur confiance. Gratitude spéciale à Martin Olivera pour les échanges et le soutien dans les périodes difficiles. Une mention toute particulière également pour ma collègue et amie Marion Lièvre, pour les échanges et débats, qui m'ont amené à décaler le regard sur mon terrain de recherche. Merci également à Pierre Eloy pour sa patience dans notre projet commun d'ouvrage, on va y arriver !

Remerciements à Thomas Aguilera, dont les travaux ont particulièrement alimenté et enrichi cette thèse, pour les échanges et conseils bienveillants.

Immense gratitude à Bertrand Ravon pour ses conseils avisés, sa disponibilité, ses invitations à échanger dans le cadre du séminaire de recherche « Ethnographie du trouble dans la relation d'aide et de soin ».

Merci à Axelle Brodiez-Dolino et Jacques Barou pour leurs éclairages historiques.

Ma gratitude et mes remerciements chaleureux à Judith Leverbe, qui la première m'a initié avec enthousiasme aux rudiments de la sociologie et de la science politique. A Michel Robichez, disparu en 2019, dont les cours m'ont tant marqué (plus encore que ses cocktails maison). Michel, tu faisais partie de ces personnes précieuses qui savent allumer des étincelles qui durent.

Merci à l'équipe administrative du laboratoire PACTE et de l'école doctorale pour leur soutien de l'ombre au long de ces années, et particulièrement à Christine Decaix-Combes, Lourdemarie Lurette et Catalina Esparza.

L'écriture a été longue, parfois douloureuse, mais rendue possible grâce à mes logeurs et leurs havres de paix ! Un immense merci à Élisabeth et Géraud De Cazenove (et aux huitres de Bouzigues), à Erica Bonnet-Laverge (et au bon air des montagnes), à Nathalie et Damien Lestienne (et aux odeurs de la garrigue).

Merci à Audrey, cette thèse n'aurait jamais pu voir le jour sans ton soutien.

Mes derniers et premiers remerciements vont à ma mère Élisabeth, la meilleure relectrice au monde (et meilleure maman), et à mon père, Jean-Luc, parti avant le commencement de cette aventure. J'ai tant rêvé de ces heures de discussion autour de ce travail qui, j'en suis sûr, aurait tant gagné à s'alimenter de ton regard curieux et exigeant. Et tant que j'y suis, je vous remercie tous les 5, mes frères et ma sœur : Jean-Yves, Cécile, Vincent, Vianney, Xavier. De nos différences est né mon intérêt pour l'autre. De notre amour réciproque est née la confiance en moi-même (enfin, des fois), et mon insatiable envie de comprendre ce qui se passe dans la tête de l'autre. Et de nos fou-rires, le recul nécessaire à la vie quotidienne.

Merci Anne pour ton soutien, ta patience, et ta présence indispensables dans les moments d'écriture comme de doutes. Nos échanges, nos débats et questionnements communs sont une immense richesse.

Marilou, Hélios, mes enfants chéris, vous êtes les seuls à qui j'ai pardonné la régulière question de « et ta thèse, tu la finis quand, c'est long ! ». J'espère que vous garderez de cette période le souvenir d'un papa quand même pas trop absent. Aux personnes qui voudraient se lancer dans une thèse, je relaie votre conseil salutaire : « Fais ta thèse sur le thème de la page blanche, ça sera plus rapide ».

Liste des sigles et acronymes

Remarque : Afin d'alléger la lecture, les acronymes ou sigles se prononçant en épelant les lettres seront écrits en lettres majuscules (ex : CHRS), alors que les acronymes ou sigles se prononçant en lisant le mot seront écrits avec uniquement la première lettre en majuscule (ex : Sonacotra).

ABS : Analyse des besoins sociaux
Acda : Accord collectif départemental des attributions
Acia : Accord collectif intercommunal des attributions
Aclaam : Association catholique lyonnaise pour l'accueil et l'accompagnement des migrants
ADJ : Accueils de jour
ADL : Association de développement local pour l'emploi et la formation
AHI : Accueil, hébergement, insertion
AIS : Aide à l'intégration scolaire
Alhna : Association lyonnaise pour l'hébergement des travailleurs Nord Africains
Alynea : Association lyonnaise nouvelle d'écoute et d'accompagnement
Alpil : Association lyonnaise pour l'insertion par le logement
Anaem : Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations
Anesm : Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux
Artag : Association régionale des Tsiganes et de leurs amis Gadjé
Ase : Aide sociale à l'enfance
AVDL : Association villeurbannaise pour le droit au logement
AVDL : Accompagnement vers et dans le logement

Cada : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.
Caes : Centre d'accueil et d'étude de situations
CAO : Centre d'accueil et d'orientation
CCAS : Centre communal d'action sociale
CDDI : Contrat à durée déterminée d'insertion
Ceseda : Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)
Cias : Centre intercommunal d'action sociale
CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale.
CHU : Centre d'hébergement d'urgence.
Ciedel : Centre international d'études pour le développement local
Cimade : Comité inter-mouvements auprès des évacués
Cla : Commission locale d'admission
Classes : Collectif Lyonnais pour l'accès à la scolarisation et le soutien aux enfants des squats.
CNRS : Centre national de la recherche scientifique
CPH : Centre provisoire d'hébergement
Crardda : Comité rhodanien d'accueil des réfugiés et de défense du droit d'asile
Cum : Coordination urgence migrants

Dalo : Droit au logement opposable

Daho : droit à l'hébergement opposable
Ddass : Direction départementale des actions sanitaires et sociales
DNA : Dispositif national d'accueil
DDCS : Direction départementale de la cohésion sociale
DGCS : Direction générale de la cohésion sociale
DRDJSCS : Direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

EHD : Entreprendre pour Humaniser la Dépendance
E&H : Économie et humanisme
ESMS : Établissements sociaux et médico-sociaux

Fap : Fondation Abbé Pierre
Fas : Fonds d'action sociale des migrants
Fas : Fédération des acteurs de la solidarité
Feder : Fonds européens de développement régional
FJT : Foyer jeunes travailleurs
FLN : Front national de libération
FSE : Fonds social européen (FSE)
FTDA : France terre d'asile
FNDSA : Foyer Notre-Dame des sans-abri

Garm : Groupe d'action et de résistance à la militarisation
GCS : Groupement de coopération solidaire
Gip : Groupement d'intérêt public
Gisti : Groupe d'information et de soutien aux immigrés
Guda : Guichets uniques pour demandeurs d'asile.

HAS : Haute autorité de santé
HCR : Haut-commissariat aux réfugiés
Huda : Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile
H&H : Habitat et Humanisme.
HLM : Habitat à loyer modéré

ICTF : Interdiction de circuler sur le territoire français
IML : Intermédiation locative

JRS : Jesuitrefugee service

Man : Maison de l'Afrique du nord.
MdM : Médecins du Monde
MDMS : Maisons de la métropole pour les solidarités
MIE : Mineurs isolés étrangers
MNA : Mineurs non accompagnés
Mous : Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
Mrie : Mission régionale d'information sur les exclusions

MVS : Maison de la veille sociale

Ofii : Office français de l'immigration et de l'intégration
Ofpra : Office français de protection des réfugiés et apatrides
OIM : Organisation internationale pour les migrations
OQTF : Obligation de quitter le territoire français

ONG : Organisation non gouvernementale
Onpes : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Pada : Plateforme d'accueil des demandeurs d'asile
Pact : Protection, amélioration, conservation, transformation de l'habitat
Perle : Parcours évolutif de retour vers le logement par l'emploi
Pradha : Programme d'Accueil et d'Hébergement des Demandeurs d'Asile

RESF Réseau éducation sans frontières

Sacvl : Société anonyme de construction de la ville de Lyon
Sam : Service des affaires musulmanes
Sonacotral : Société nationale de construction de logement pour les travailleurs algériens
Sonacotra : Société nationale de construction de logement pour les travailleurs
Serl : Société d'équipement du Rhône et de Lyon
SHS : Sciences humaines et sociales
SIAO : Service intégré d'accueil et d'orientation
SLPM : Service de liaison et de promotion des migrants
Soliha : Solidaires pour l'habitat
Sradar : Schéma régional d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés
SSAE : Service social d'aide aux émigrants

Précisions sur les renvois de section : liens hypertextes.

Pour les lecteurs de la version électronique de cette thèse : les nombreux renvois effectués au sein du texte vers d'autres chapitres ou section de la thèse sont insérés sous forme de renvois automatiques par un lien hypertexte. Vous pouvez donc directement accéder à la section citée en cliquant sur le numéro.

CHAPITRE INTRODUCTIF

Origines, enjeux
et outillage méthodologique et théorique
de la recherche doctorale

CHAPITRE INTRODUCTIF : origines, enjeux et outillage méthodologique et théorique de la recherche doctorale

A l'heure d'écrire ce chapitre introductif, le monde est en tension sanitaire. Deux confinements ont déjà mis la France sous cloche. D'autres sont certainement à prévoir. Cette crise sanitaire et la crise économique qui lui est liée, prennent le pas sur beaucoup d'autres, mettant provisoirement sous silence des enjeux habituellement en haut de l'agenda politique. La question des migrations précaires en est une, relativement mise en sourdine et évincée des débats publics. Cette situation est cependant temporaire car la question reviendra certainement en haut de la pile des problèmes publics : d'une part, parce que la sortie de crise générera un ensemble de mouvements et déplacements internes et externes aux États, liés notamment à des processus de précarisation sociale et économique ; d'autre part, parce que la crise aura certainement aggravé des situations problématiques préexistantes.

Ces mouvements, s'ils portent une dimension internationale et nationale (pour les pays de départ comme les pays d'arrivée), mettent à l'épreuve les territoires d'accueil, et en premier lieu les villes et métropoles des pays concernés. Ainsi selon l'organisation internationale pour les migrations (OIM), en 2009, trois millions de personnes dans le monde s'installaient en ville chaque semaine (Lee et Guadagno, 2016, p.15). Dans le même rapport (p.17) l'OIM insiste sur la façon dont « *la migration et les migrants façonnent les villes, autant que les villes, leurs habitants, leurs modes d'organisation et leurs règles, façonnent la vie des migrants* ».

Les phénomènes migratoires concernés sont complexes et sont bien loin de se réduire à des mouvements Sud-Nord, ou à des mouvements de populations pauvres attirées par la richesse et le développement des centres urbains. Notre recherche cependant concerne bien un segment de ce nous nommerons les « migrations précaires » (voir la définition ci-dessous, section 2.1 de l'introduction), en l'occurrence des populations européennes ayant migré vers les principales métropoles françaises dans l'espoir d'une amélioration de leurs conditions de vie. Ces migrations ne sont pas sans incidence dans les pays d'arrivée. Ainsi, les phénomènes migratoires participeraient-ils, selon Julien Damon, au « *processus d'urbanisation [qui] tient en deux dimensions opposées : d'abord une métropolisation accentuée qui voit la concentration accrue des richesses et des pouvoirs dans les centres urbains ; ensuite une bidonvillisation qui se déploie avec la forte croissance des formes urbaines les plus dégradées et insalubres* »

(Damon, 2017). Parallèlement, le rapport de l'OIM de 2015 insiste sur le fait que la migration urbaine peut fragiliser la situation des personnes qui peuvent être contraintes de choisir entre la satisfaction de leurs besoins immédiats et l'accès au bien-être et à la sécurité de long terme ; cette situation pouvant générer des schémas de ségrégation spatiale et de marginalisation.

A l'intersection de ces différents points de vue, les trois notions de migration, de précarité et de métropolisation paraissent étroitement liées. Elles sont en tout cas au cœur de la recherche doctorale que j'ai menée de 2016 à 2020, qui porte sur « la rencontre » (nous reviendrons sur ce terme clé) entre une métropole et des migrants précaires, en l'occurrence entre la métropole de Lyon et des migrants originaires de Roumanie, identifiés comme Roms et vivant dans des habitats précaires (bidonvilles, squats, rue, centres d'hébergement, ...). Au moment où la perspective de la thèse s'est dessinée, c'est-à-dire en 2014 / 2015, on estimait que le phénomène concernait environ 1 200 personnes sur le territoire de l'agglomération (Bourgois, Bonnemason et Fillonneau, 2015), parmi les 15 à 20 000 personnes recensées sur le territoire national, et vivant principalement en squats et bidonvilles (Dihal, 2015).

Ceci posé, il importe en tout premier lieu de revenir sur les origines du projet de thèse qui s'ancre dans un parcours professionnel de plusieurs années. En effet, l'idée initiale de la thèse se fonde sur des réflexions de long terme menées sur les phénomènes de marginalité, d'accès aux droits et de développement local (section 1). Dans un premier ciblage de notre enquête, nous présenterons ensuite les contours des quatre objets de cette recherche, que sont les migrations précaires, le sans-abrisme, la métropole de Lyon et les squats, bidonvilles et habitats informels (section 2). Nous présenterons ensuite les cadres et outils théoriques qui seront mobilisés pour les analyser (section 3). Enfin, nous indiquerons le cadre méthodologique de l'enquête, et reviendrons sur les modalités de ce que qui peut être qualifié d'« enquête circulante » en milieu urbain (section 4).

1. Le chercheur et son sujet : retour sur les origines du projet de thèse, les questions de recherche initiales et leurs évolutions.

Le choix d'un objet de recherche n'est jamais neutre et repose sur un ensemble de raisons objectives et subjectives, dont nous présenterons ici quelques aspects.

1.1. Quelques éléments du parcours avant-thèse

Comme j'aurai l'occasion d'y revenir, certaines dimensions du sujet de recherche n'étaient pas entièrement étrangères pour moi. De 2001 à 2006, j'ai effectué de nombreux déplacements en Roumanie (dont une période de huit mois où j'y ai résidé) dans le cadre d'une association œuvrant à l'insertion socio-professionnelle de jeunes issus d'orphelinats et d'enfants des rues, dans la ville de Satu Mare (Nord-ouest du pays). J'ai alors appris les rudiments de la langue roumaine, ai effectué un mémoire de fin d'étude sur les politiques de protection de l'enfance dans le pays, qui m'a permis de créer des amitiés et relations fortes, essentiellement avec des jeunes de mon âge, roumains non roms¹, mais aussi avec certaines familles, dont des familles roms vivant dans des villages excentrés du chef-lieu du département. En France, j'ai effectué en 2004 un stage au sein du Tribunal pour enfants de Paris sur la question alors émergente des Mineurs isolés étrangers (Mie) – majoritairement des mineurs roumains originaires de la région où j'avais vécu – et contribué à la création et au développement de l'association parisienne Hors la rue spécialisée dans l'accompagnement de mineurs isolés, alors également principalement roumains.

De 2006 à 2013, mon activité professionnelle m'a amené à vivre dans d'autres pays, notamment en Asie et au Maghreb, dans le cadre de différentes ONG internationales. J'ai également découvert de nouveaux secteurs et nouvelles thématiques, dont celle du handicap, et les modalités de l'intervention humanitaire comme de l'aide au développement. Durant cette période, je me suis progressivement spécialisé dans les questions d'accès aux droits et aux services des personnes handicapées, et dans l'appui aux mouvements militants du handicap. Plusieurs projets auxquels j'ai participé à l'époque, intégraient une forte dimension d'études et de recherche-action. L'expérience roumaine a ainsi été progressivement reléguée au rang de première expérience semi-professionnelle. Mais à mon retour en France en 2013,

¹ Nous reviendrons sur les définitions des termes « roms », « roumains », tsiganes » et autres dans le chapitre 1.

ayant quitté le monde des ONG pour des raisons familiales, je fus à nouveau amené à renouer avec ces premières amours, mais cette fois à partir de la France. Ayant développé une activité de formateur et consultant, je fus appelé par d'anciens collègues ou connaissances du réseau de « l'époque roumaine », qui continuaient à travailler sur les thématiques migratoires roumaines. J'ai ainsi été amené à contribuer à plusieurs diagnostics sociaux dans des bidonvilles² au sein de l'association Trajectoires, composée d'anciens salariés de Hors la Rue, reconnus comme spécialistes du sujet³. J'ai également contribué au sein de l'association Trajectoires à la réalisation de l'étude « du bidonville à la ville » (Bourgois et al., 2015) consistant à retracer le parcours de cinquante familles ayant vécu en squats et bidonvilles et ayant accédé à un emploi et un logement. Il s'agit de la première étude française portant spécifiquement sur des « parcours ascendants » de personnes identifiées comme Roms migrants. A la même époque, je fus missionné par le collectif Romeurope⁴ pour rédiger son rapport d'observatoire (Bourgois, Bonnemason et Fillonneau, 2015), conçu comme un rapport d'étude relativement neutre et objectif, devant alimenter le travail de plaidoyer du collectif, à travers notamment son « rapport politique » (Romeurope, 2015). Ce rapport d'observatoire fut nourri d'entretiens individuels et collectifs dans plusieurs métropoles (à Lille, Lyon, Paris, Nantes, Marseille, et Bordeaux), principalement auprès d'acteurs associatifs et institutionnels. Il a également consisté en une revue exhaustive des textes de lois, règlements, circulaires et dispositifs publics concernant de près ou de loin l'accès aux droits des personnes vivant en bidonville en France.

Ce sont ces diverses expériences qui m'ont progressivement amené à envisager d'engager une recherche doctorale. La rencontre fin 2014 avec Philippe Warin et l'équipe de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) fut déterminante pour franchir le cap. En effet l'objet du non-recours aux droits⁵ me permettait de faire se réunir et mettre en cohérence un large ensemble de sujets et de thématiques abordés de manière un peu éparse dans mon parcours : accès aux droits, participation des personnes, gouvernance des politiques

² Ces diagnostics sociaux consistaient à identifier les situations et les besoins des personnes présentes dans les squats et bidonvilles avant leur expulsion, afin d'identifier les solutions en matière de logement, d'accès à l'emploi ou à l'éducation. Commandités par des collectivités ou par les préfetures, ils étaient l'un des outils recommandés par la circulaire du 26 août 2012 sur laquelle nous reviendrons dans le chapitre 2, section 2.2.2.

³ Il s'agit Olivier Peyroux, sociologue et Alexandre Le Clève, juriste.

⁴ Collectif qui regroupe un large ensemble d'associations et collectifs sur l'ensemble du territoire français, et sur lequel nous reviendrons largement dans cette thèse, notamment dans le chapitre 2, section 2.2.

⁵ Le non-recours, sur lequel nous reviendrons largement dans cette thèse, renvoie à « toute personne qui – en tout état de cause – ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre » (Warin, 2010).

sociales, catégorisation des publics, rôle des agents de guichets. Il m'est également apparu rapidement qu'au-delà de l'objet de recherche, le non-recours imposait une posture de recherche particulière qui résonnait également avec mon parcours : il suppose en effet le développement d'une recherche « par le bas », en proximité avec les acteurs de terrain, les intervenants sociaux, les personnes concernées, et l'ensemble des parties prenantes de l'action publique.

En première étape, afin d'être éligible à la thèse, j'intégrai le master 2 « Villes, Territoires et Solidarités » de Sciences-Po Grenoble, et réalisai un mémoire intitulé « Camps Roms, Campements illicites, bidonvilles, ou migrants précaires ? L'impossible consensus des politiques publiques en France et en Europe ». Dans le même temps, en lien étroit avec Philippe Warin, j'entrepris de chercher des financements de thèse. La solution vint d'une Cifre⁶ établie avec l'Institut de formation en travail social (IFTS) de Grenoble, au nom du Collectif Soif de Connaissances, regroupant outre l'Odenore et l'IFTS, la Fédération des acteurs de la solidarité (Fas), et l'École Santé Social Sud Est (ESSSE)⁷. Pendant trois ans, j'ai donc assuré la coordination de ce collectif visant à rapprocher recherche, formation et travail social, et à favoriser la participation directe des personnes concernées dans les formations initiales et continues des intervenants sociaux. Si les missions confiées furent en majorité relativement éloignées du terrain de recherche, l'un de projets a permis de faire un pont direct entre les deux activités. A partir de 2017, fut en effet mis en place un module de formation intitulé « le travail social à l'épreuve des bidonvilles », auquel je contribuais en tant que chercheur, et sur lequel je reviendrais notamment dans le chapitre VIII de la thèse.

La recherche doctorale a donc officiellement commencé en janvier 2016 au sein du laboratoire Pacte, et plus précisément de l'équipe de l'Odenore.

⁶ Convention industrielle de formation par la recherche, dispositif qui permet à toute entreprise de bénéficier d'une aide financière pour recruter un doctorant pour un maximum de trois années.

⁷ Je reviendrai sur certaines actions du collectif au sein de la thèse, notamment dans le chapitre VIII. Ce collectif a été créé en 2014 à l'initiative de quatre structures : deux établissements en travail social (Institut de formation en travail social de Echirolles, et l'École Santé Social Sud Est basée à Lyon, aujourd'hui regroupées au sein d'un même établissements de formation, Ocellia), une équipe de recherche (Odenore) et une fédération d'associations (Fédération nationale des acteurs de la réinsertion sociale – Fnars – aujourd'hui devenue Fédération des acteurs de la solidarité – Fas).

1.2. La question de recherche initiale et ses évolutions

Très rapidement lors des échanges et travaux préparatoires au projet de thèse, le principe d'une recherche sur les politiques locales (à l'exclusion donc des politiques nationales, européennes ou internationales) fut acté, issu à la fois de mon intérêt pour les dynamiques de développement local et les systèmes locaux d'action publique (Andreotti, Mingione et Leclerc-Lemel, 2013 ; Loncle, 2011), et de la grande diversité de configurations locales que j'avais pu apercevoir lors de l'élaboration du rapport d'observatoire de Romeurope.

Dans les premières versions du projet de thèse (2015), celui-ci était résumé de la manière suivante :

« Depuis le début des années 90, de nouvelles formes d'habitats insalubres ont fait leur apparition dans le paysage urbain français. Au nombre de 400 environ, souvent dénommés squats, bidonvilles ou « campements illicites », ils sont principalement habités par des populations migrantes originaires d'Europe de l'Est, et de culture Rom (Olivera, 2011), estimées à environ 15 à 20 000 personnes (Dihal, 2015).

La recherche doctorale visera à mettre en perspective les parcours d'insertion économique et sociale de ces personnes, en mettant en regard les parcours, stratégies et tactiques individuelles et familiales d'une part (Certeau, 1980 ; Gourcy, 2013 ; Grossetti, 2006), et les stratégies institutionnelles et opérationnelles des intervenants sociaux d'autre part. En partant du projet migratoire des personnes et de leur situation initiale en matière d'accès aux droits, nous nous interrogerons de manière centrale sur l'impact des interventions sociales sur ces stratégies individuelles – notamment en termes de projets migratoires – mais également la manière dont les personnes se saisissent et adaptent les propositions en fonction de leur stratégie à court et long terme.

La recherche adoptera donc une démarche centrée sur les parcours sociaux et stratégies individuelles, tout en prenant en compte l'impact des politiques et interventions sociales sur ceux-ci. En mobilisant la grille d'analyse du non-recours aux droits et services (Warin, 2016), elle propose une analyse centrée sur la réception des politiques publiques par leur public effectif ou

potentiel. En parallèle, seront abordés de manière centrale les phénomènes de « bricolage, malentendus et informalités productives » dans la construction de réponses publiques et associatives à l'échelle des territoires observés (...). La recherche sera basée sur une analyse comparative de trois territoires Rhône-Alpins, en l'occurrence les métropoles de Lyon, Grenoble et Saint -Etienne. » (Projet de thèse, version de janvier 2016).

Un peu plus de cinq années plus tard, une partie des questionnements et ambitions de la recherche sont demeurés intacts, et ont structuré l'ensemble de la démarche : le ciblage sur les migrants précaires identifiés par les acteurs locaux et nationaux comme Roms européens (voir plus bas), l'intérêt pour les parcours sociaux et l'impact des politiques publiques sur ceux-ci, la mobilisation de la grille du non-recours et de la sociologie de la réception dans l'analyse de la politique.

D'autres éléments ont fait l'objet d'évolutions ou d'ajouts, du fait des premiers résultats obtenus, mais aussi de l'exploration de la littérature scientifique qui a amené à repositionner en partie le projet en fonction des thématiques déjà explorées et des résultats déjà obtenus.

La principale modification tient à l'importance donnée à la notion de territoire dans la recherche, et aux concepts de gouvernance locale urbaine et de système local d'action publique (voir les définitions section 3 de l'introduction). Au cours de la première année de recherche, est en effet apparue la pertinence de concevoir l'action publique locale à la fois de manière ciblée – en prenant en compte les spécificités du contexte – mais aussi de manière large, comme un ensemble très divers d'instruments (voir la définition plus bas) mis en œuvre par des acteurs variés, de manière explicite comme implicite. Je fus incité dans cette voie par la lecture de divers travaux, dont l'ouvrage de Thomas Aguilera (Aguilera, 2017) issu de sa thèse soutenue en 2015, qui joua un rôle important dans la redéfinition de ma recherche.

En effet, cet ouvrage intitulé « *Gouverner les illégalismes urbains : les politiques publiques face aux squats et aux bidonvilles dans les régions de Paris et Madrid* » venait apporter aux recherches académiques sur le sujet un nouveau point de vue, de politiste, sur ce que l'auteur nomme le « gouvernement des illégalismes » à partir d'une grande variété de situations (bidonvilles madrilènes habités par des populations espagnoles gitanes, ou par des migrants ruraux internes ; bidonvilles parisiens majoritairement habités par des migrants roumains ; squats parisiens et madrilènes habités par différentes populations). Il démontrait à

rebours de plusieurs analyses sur des politiques locales bricolées, non-institutionnalisées, que les squats et bidonvilles font bien l'objet d'un « gouvernement », de politiques publiques routinisées, poursuivant des objectifs politiques divers selon les contextes, les formes d'habitat et les populations concernées. Cependant, l'analyse comparative entre des situations très diverses permet de distinguer des spécificités dans la politique publique visant les bidonvilles en Île-de-France. L'auteur dépeint en effet une action publique moins institutionnalisée que celles des bidonvilles et squats politiques Madrilènes, ou des squats d'artistes parisiens. Il relève d'abord la stratégie de « l'oubli des bidonvilles », et du refus de reconnaissance des situations. Il insiste ensuite sur les deux axes de l'action publique : un axe sécuritaire marqué par les expulsions et la volonté d'éradication ; un axe de normalisation par le logement, via notamment les « villages d'insertion » franciliens, fondé sur la sélection de certaines familles, et la dispersion et le refoulement des familles non sélectionnées. Entre les deux axes, Aguilera relève un ensemble de solutions bricolées et provisoires, sous forme de relogements temporaires mis en place dans un large ensemble de communes.

Cette recherche et ses résultats étaient dès lors à aborder comme une forme de base départ dans l'analyse possible des politiques locale de résorption des bidonvilles, au vu de la proximité des approches utilisées, des outils de recherche, des questionnements initiaux. Confrontés à mes premières observations de terrains, je pus distinguer rapidement les prolongements à apporter aux thèses défendues à Aguilera, comme d'importants contrepoints.

En matière de prolongement, il s'agissait d'abord de poursuivre la réflexion sur une action publique locale organisée à la fois autour d'une stratégie d'oubli et de mise en silence du problème public, et d'une réponse ciblée visant à la résorption des bidonvilles. Il s'agissait également d'un prolongement temporel : la recherche d'Aguilera avait en effet pris fin en 2014, soit l'année de la fin des « mesures transitoires » limitant drastiquement l'accès au marché du travail des ressortissants roumains et bulgares (voir le chapitre II, section 1.4.1). Ma propre recherche prenait donc la suite chronologique et pouvait apporter des éléments sur l'impact de cet accès à présent possible à l'emploi.

En termes de contrepoints, mes premiers résultats mirent rapidement en lumière l'intérêt de considérer l'action publique de résorption comme n'étant pas uniquement composée de projets ou dispositifs spécifiques orientés vers « les Roms » ou « les campements illicites », mais de « dézoomer » le regard pour embrasser l'ensemble des points d'entrée des

personnes concernées vers les politiques locales. Ceci supposait de renverser le regard porté sur la politique publique, en partant, non pas des actions ou dispositifs mis en œuvre pour voir leur impact sur les personnes, mais des personnes pour percevoir les chemins empruntés, les services mobilisés, les dispositifs sollicités. De ce point de vue renouvelé, les projets spécifiques tels que les villages d'insertion n'apparaissent plus comme les pivots de l'action publique, mais comme l'une de ses composantes, parmi de nombreuses autres. Nous rejoignons en cela d'autres travaux comme ceux menés au sein du projet de recherche Margin (voir la section 2.1 de l'introduction) ou par Pierre Eloy dans le cadre de sa thèse sur les familles migrantes à Paris. Un autre contrepoint, probablement plus important au final, était induit par le fait de proposer une recherche portant sur un autre territoire que le territoire Francilien, permettant de démontrer l'importance des facteurs locaux, de l'histoire, des réseaux d'acteurs, de la forme et de la densité du problème social, dans le « design » de l'action publique et dans ses modalités.

Cette orientation vers une analyse plus fine et multi-instruments de la politique locale eut un autre effet : celui d'abandonner l'ambition d'une analyse comparative sur trois territoires, étudiés de manière égale. Après des premiers entretiens et observations préparatoires, est vite apparue la nécessité de se centrer principalement sur un territoire pour pouvoir s'immiscer à un niveau suffisant au sein de l'action publique locale, et de ses réseaux, afin d'appréhender de manière la plus exhaustive possible le système local d'action publique dans toutes ses composantes (Loncle, 2011). Fut ainsi acté à la fin de la première année d'enquête le ciblage sur la situation lyonnaise, et l'ambition d'une « ethnographie de l'action publique locale », entendue comme une enquête qualitative, descriptive et analytique du système local d'action publique des squats et bidonvilles (voir les précisions de définition dans la section 3.1 de cette introduction).

A la suite de la phase exploratoire, la question de recherche est donc devenue la suivante : existe-t-il une politique publique de résorption des squats et bidonvilles habités par les migrants roumains précaires à Lyon ? Nos hypothèses étaient de trois ordres :

1. Oui, il existe une action publique structurée et routinière visant explicitement à la résorption des bidonvilles à Lyon.
2. Elle s'appuie sur un large ensemble d'instruments, développés et mis en œuvre par un réseau d'acteurs variés, sur un fonctionnement polycentrique.

3. Celle-ci repose sur un ensemble de normes, de valeurs et d'idéologies partagées, propres au système local qui structurent les réponses publiques et associatives.

Aussi pour saisir cette politique locale de résorption des squats et bidonvilles, ai-je choisi une problématique de l'action publique locale organisée, comme je l'explique plus bas, autour de l'étude de la gouvernance urbaine et de ses instruments.

Pour commencer et afin de déployer mon hypothèse de recherche dans la problématique choisie, il est nécessaire d'explicitier tout d'abord les objets à étudier puis les termes de l'analyse (notions, concepts) qui seront mes outils. Ces explicitations affinées progressivement ont contribué à préciser les contours de la recherche.

2. Notions clefs et principaux objets de la recherche.

Avant tout, il convient de revenir sur le sens que nous donnons des notions de migrations précaires et migrations roms (2.1) et de sans-abrisme (2.2) pour aborder ensuite les contours du territoire géographique et politique concerné par la recherche, en l'occurrence la ville et la métropole de Lyon (2.3) avant d'apporter des précisions sur ce que nous entendrons, au long de la thèse, par les termes de squats et bidonvilles (2.4).

2.1. « Migrations précaires » et migrations roms.

Définir les migrations précaires.

Le terme de « migrations précaires » que nous proposons ici, s'il apparaît dans certains travaux scientifiques, études et recherches (Gadras, 2016, 2017 ; Lefeuvre-Déotte, 2012 ; Trifanescu, 2013) ne semble pas avoir fait l'objet d'une définition précise et partagée.

Il convient d'abord de revenir sur le terme de précarité lui-même. Dans son rapport rendu au nom du Conseil économique et social, Joseph Wresinski (1987, p.6), fondateur de ATD-Quart Monde, en propose la définition suivante :

« La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut-être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible. »

Dans cette définition et comme le relève Michel Dollé (2005), la précarité renvoie davantage à un processus dynamique, alors que la pauvreté désignerait plutôt un état. C'est ainsi le processus de précarité qui mène à la pauvreté. Chantal Zaouche Gaudron et Paule Sanchou vont dans ce sens, et insistent sur les notions de fragilité et d'instabilité attachées à la définition première de la précarité, et couvrant un ensemble de dimensions : fragilité et

instabilité de l'emploi, de l'habitat, du milieu familial, ou dans le domaine des soins. Utilisé comme adjectif, « précaire » indique une situation de risque de bascule vers la pauvreté ou la grande pauvreté. De la pauvreté elle-même, peut être retenue dans un premier temps la définition donnée par l'Insee⁸, pour qui un individu (ou un ménage) est considéré comme pauvre lorsqu'il vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté ; celui-ci est fixé, en France et en Europe, à 60 % du niveau de vie médian, soit 1041 euros par mois en 2017. La même année, le taux de pauvreté s'élevait à 14,1 % de la population française, et à 13 % dans le département du Rhône. En 2016, les populations les plus touchées par la pauvreté étaient les chômeurs (36,6 %), les familles monoparentales (35,9 %) et les enfants de moins de 18 ans.

Mais la pauvreté ne se limite pas à des critères économiques et quantitatifs. Elle fait aussi l'objet de nombreux débats dans le champ sociologique, depuis les travaux de Georges Simmel (2018 [1907]) jusqu'à ceux de Robert Castel (2003, 2009), Serge Paugam (2015, 2016, 2017 ; Paugam et Duvoux, 2013), ou Nicolas Duvoux (2009, 2012, 2017). Fondateur de ce que l'on peut nommer la sociologie de la pauvreté, Simmel en propose une définition relationnelle, située, en fonction des liens entretenus par les personnes avec la société. Le pauvre est celui que la société désigne comme tel, et qui se situe dans une relation d'assistance avec elle.

« Les pauvres, en tant que catégorie sociale, ne sont pas ceux qui souffrent de manques et de privations spécifiques, mais ceux qui reçoivent assistance ou devraient la recevoir selon les normes sociales. Par conséquent, la pauvreté ne peut, dans ce sens, être définie comme un état quantitatif en elle-même. » (Simmel, [1908], 1998, cité dans Paugam, 2018, 338).

Dans l'introduction d'un débat lors d'une journée d'étude en 2015, Alexandre Guerillot relève les liens entre cette définition et la situation spécifique des « Roms migrants » :

[Si l'on s'en réfère à la définition de Simmel], « L'exemple du racisme ordinaire à l'égard des Roms migrants est éclairant : n'étant pas considérés comme faisant partie de la société, on ne leur reconnaît pas le droit à l'assistance, ce qui conduit à leur dénier le statut de « pauvres » alors qu'ils souffrent bel et bien de manques et de privations spécifiques. C'est sur la base d'un critère identitaire (dans la

⁸ Voir les données et résultats d'études sur le site de l'institut : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4238395?sommaire=4238781>

société ou hors la société) que les discours vont opposer « le Rom » et le « SDF français », alors que les détresses de l'un et de l'autre ne font aucun doute d'un point de vue objectif. Il nous faut remarquer que cet exemple ne signifie en aucun cas que Simmel dénierait le droit à l'assistance des Roms migrants. Sa définition cherche en revanche à attirer l'attention sur le fait que la pauvreté d'un individu ou d'un groupe ne prend son sens que dans un contexte particulier. »

Cette dimension de la catégorisation des « pauvres », que nous avons abordée dans un article récent (Bourgois, 2019), et de la place des migrants précaires dans les publics de l'assistance, sera au cœur de notre thèse. Nous pourrions en effet percevoir l'évolution de la définition du problème public, vers une progressive reconnaissance de sa dimension sociale, et donc du statut de « pauvres » des migrants roumains précaires.

Le terme de migration renvoie quant à lui, dans sa définition la plus simple, au fait, pour une personne ou un groupe de personnes, de changer de résidence soit au sein de son pays (migrations internes) soit dans un autre pays (migrations internationales). Tout au long de la thèse, nous emploierons le terme de migrations comme synonyme de « migrations internationales ». Celles-ci sont définies selon Sylvie Mazzela par la mobilité volontaire ou forcée d'un pays à l'autre, et ont connu une forte diversification de leurs formes, de leurs modalités, de leurs effets. Réparti en flux différents (migrations de travail, légales ou clandestines, migrations d'études, réfugiés, demandeurs d'asile, regroupement familial, ...), le phénomène migratoire a connu une forte augmentation ces dernières décennies, passant de 75 millions en 1965 à 191 millions en 2005. En 2019, le nombre de migrants internationaux était estimé à 272 millions, soit 3,5 % de la population mondiale, selon l'organisation internationale pour les migrations (OIM) (2020, p.41). Au sein de cette population, les femmes représentaient 48 %, et 74% des migrants internationaux étaient en âge de travailler (20-64 ans). Le nombre de réfugiés s'élevait à 26 millions, soit 10% du nombre total de migrants internationaux. Plus de la moitié des réfugiés (52 %) étaient des enfants.

Le terme générique pour évoquer les personnes concernées par les migrations est celui de « migrant » qui ne connaît pas de définition universellement acceptée. Dans son glossaire sur les migrations de 2019 (édité uniquement en anglais), l'OIM le définit cependant de la manière suivante :

« Le terme migrant est un terme générique, non défini en droit international, reflétant la compréhension ordinaire commune d'une personne qui s'éloigne de son lieu de résidence habituelle, que ce soit à l'intérieur d'un pays ou à travers une frontière internationale, temporairement ou définitivement, et pour diverses raisons. Le terme comprend un certain nombre de catégories juridiques bien définies, telles que les travailleurs migrants ; les personnes dont les types particuliers de mouvements sont légalement définis, comme les migrants clandestins ; ainsi que ceux dont le statut ou les moyens de circulation ne sont pas spécifiquement définis par le droit international, comme les étudiants internationaux. » (Organisation internationale pour les migrations, 2019, p.132).
Traduction de l'auteur.

Sous ce terme générique de migrant, qui sera celui que nous utiliserons majoritairement au cours du texte, il existe donc un nombre extrêmement important de catégories, d'appellations, de sous-catégories, en fonction des causes du départ, du statut de la personne, de ses conditions économiques. Dans le glossaire sur les migrations de l'OIM de 2019, nous avons ainsi relevé 53 termes différents pouvant désigner un migrant, allant de « asylum seeker » (demandeur d'asile) à « undocumented migrant worker » (ou travailleur migrant illégal), en passant par « displaced persons », « economic migrant », « environmental migrant », « frontier worker », « itinerant worker », « long term migrant », ou encore « refugee ».

Ce dernier terme de réfugié est important et fait lui, l'objet de définitions juridiques reconnues. La Convention de Genève du 28 juillet 1951 stipule ainsi :

« Le terme de réfugié s'applique à toute personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, qui se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays. » (Article 1er A2 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951).

Dans la plupart des cas, pour que le statut de réfugiés leur soit reconnu, les personnes concernées doivent engager une procédure de demande d'asile, durant laquelle elles se voient

reconnaitre certains droits et une protection, à travers des structures et services spécifiques. Ainsi donc, si un réfugié est *de facto* une personne migrante, un migrant n'est pas forcément un réfugié, ce cas étant largement minoritaire (moins de 10% des migrants internationaux).

Comme nous l'aborderons plus précisément dans le chapitre 1 (section 1.1), les personnes concernées par notre étude sont roumaines et ne sont plus, depuis les années 1990, éligibles au statut de réfugié. Elles sont donc migrantes, en l'occurrence migrantes précaires, mais ne peuvent bénéficier des structures telles que les Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada), les Centres d'accueil et d'orientation (CAO), ou les Programmes d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (Prahda).

Pour revenir donc à la notion de « migrations précaires », Letitia Trifanescu esquisse des contours de définition, estimant que « *la précarité concerne les deux dimensions du parcours, le voyage – parfois clandestin, de fuite – et la vie en Europe, en situation irrégulière. Elle se traduit, au-delà de l'aspect matériel, par des formes morales où l'isolement et la non reconnaissance d'une existence et de ses difficultés contribuent à une dégradation progressive de la qualité de la vie* » (Trifanescu, 2013). Dans la définition que nous en proposons, qui prolonge et précise celle de Trifanescu, les migrations précaires renvoient à une double précarité : celle des personnes migrantes (précarité économique, sociale, sanitaire, administrative (Deleixhe et Vertongen, 2016), juridique (Bolzman, 2016)), mais également à la précarité de la migration elle-même, c'est-à-dire du projet ou du parcours migratoire de la personne, soumis à une forte incertitude et à un large ensemble de contraintes liées en partie aux politiques publiques des pays de passage ou d'accueil. L'expression « migrations précaires » incite alors à prendre en compte les liens et interactions existant entre précarités et migrations, et les questions qu'ils génèrent : en quelle mesure la précarité initiale des personnes génère-t-elle le phénomène migratoire ? Comment la situation migratoire joue-t-elle sur la précarisation et la pauvreté des personnes ? En quelle mesure les politiques publiques renforcent-elles la précarité des personnes, ou au contraire leur permettent-elles d'en sortir ? Il ne peut exister de réponse unique à ces questions, tant les situations concernées sont multiples. Les migrations précaires peuvent en effet concerner le demandeur d'asile ayant fui un conflit ou des persécutions, comme une personne ayant décidé de tenter l'aventure migratoire pour améliorer son niveau de vie.

L'éthnicité et ses ambiguïtés : choix opérés dans la thèse pour qualifier les populations concernées

Les personnes concernées par les situations abordées dans cette thèse sont des citoyens roumains appartenant à la minorité rom. Dans de nombreux travaux cités ici, ils sont dénommés « Roms », « migrants roms », « Roms migrants », « Roms roumains ». Cependant, nous privilégierons dans le texte l'utilisation des termes « migrations roumaines précaires » ou « migrants roumains précaires », plutôt que celles de migrations ou migrants roms. Ceci afin de mettre la focale sur les deux dimensions précisées plus haut (précarité des personnes et précarité de la migration), ainsi que sur la citoyenneté des personnes (qui a un fort impact sur les statuts et donc les possibilités d'accès aux droits) plutôt que sur la dimension ethnique du phénomène.

Dès lors le choix opéré, est celui de prendre en compte la « romanité » ou « tsiganité » des personnes concernées lorsqu'elles l'évoquent elles-mêmes, ou que les acteurs y font référence, ou si cette dimension de leur identité semble jouer un rôle dans la dimension observée. Ainsi, le chapitre II (section 2.2) consacré à la définition du problème public accordera-t-il une place importante à cette question, sous l'angle de la mobilisation ou non par les acteurs de la dimension ethnique dans la lutte définitionnelle, et de la racialisation du problème public.

Roms, Tsiganes, manouches, quelques repères.

L'appellation générique majoritairement utilisée en France pour qualifier la minorité ethnique ici concernée fut longtemps celle de « Tsiganes », encore utilisée dans le champ scientifique, et notamment par les ethnologues (Olivera et Poueyto, 2018). Cependant au cours des 20 dernières années, le terme a progressivement été remplacé par celui de « Roms » au sein des Organisations non gouvernementales (ONG), des institutions européennes ou internationales, ou du champ académique. Cette évolution terminologique doit beaucoup au militantisme de certaines élites roms actives dans des mouvements nationaux et internationaux nés dans les années 1970, et promotrices d'un nationalisme ethnoculturel Rom (Lièvre, 2013 ; Potot, 2018). L'utilisation du terme de

manière générique a été actée par l'Union romani internationale (IRU) lors de son premier congrès en 1971.

Dans son « Glossaire raisonné sur les questions Rom », mis à jour en 2012, le Conseil de l'Europe va dans le sens d'une réification des catégories ethniques, en distinguant trois groupes principaux parmi les « six millions de Roms présents au sein de l'Union » : les Roms (environ 87%), répartis essentiellement dans les Balkans, en Europe centrale et orientale ; les Sintés / Manouches (environ 3%), présents essentiellement en France, Italie, Allemagne.... ; les Kalés / Gitans (environ 10%) principalement présents dans la péninsule ibérique et dans le sud de la France, mais aussi en Finlande ou au Pays de Galles.

Aperçu de la littérature scientifique sur les « migrations roumaines », « migrations Roms », et les politiques locales de résorption des bidonvilles

Depuis l'apparition du phénomène migratoire dans les années 1990, de nombreux travaux de recherche se sont penchés sur un ensemble de dimensions variées. S'il est difficile d'établir une typologie de ces travaux ou de les classer, nous pouvons cependant identifier cinq ensembles au sein des recherches francophones récentes, (qui parfois se croisent ou se juxtaposent) en fonction de leurs principaux objets de recherche.

Un premier groupe de recherches peut être identifié, qui porte sur la migration elle-même, à travers des monographies de groupes familiaux marquées par une approche compréhensive et au long cours des parcours migratoires et sociaux¹⁰. C'est le cas de Norah Benarrosh-Orsoni dont l'ouvrage issu de sa thèse porte sur le « double ancrage » de familles roumaines entre la ville de Montreuil et leur village du Nord-Ouest de la Roumanie (Benarrosh-Orsoni, 2015, 2019). Ces « maisonnées transnationales » sont analysées au travers d'une enquête multi-située entre la France et la Roumanie, et une description fine et sensible des

⁹ Exercice effectué par Céline Véniat dans sa thèse (Véniat, 2019, p. 52-56).

¹⁰ Ces recherches s'inscrivent dans le sillage de recherches précédentes, dont les nombreux travaux d'Alain Reyniers (2001, 2008, 2016 ; 1988), ethnologue belge « spécialiste des cultures Tsiganes »¹⁰, et directeur de la revue *Études Tsiganes* depuis 1990, dont l'article de 2016 résume les causes et effets du des « *mouvements migratoires et circulations des roms roumains en Europe* » ; citons également ici les travaux de Dana Diminescu sur les circulations migratoires roumaines en Europe et en France (Diminescu, 2002, 2004 ; Diminescu, Ohlinger et Rey, 2003), la recherche de Vincent Maisongrande (2008) sur les migrations d'un groupe de roms roumains depuis 1989,

modes d'habiter « ici et là-bas », des circulations, de l'occupation des espaces domestiques, des rapports sociaux au sein des maisonnées et entre les ménages et individus et la société d'accueil. Cette approche compréhensive et multi-située est également celle mobilisée quelques années plus tôt par Swanie Potot (2003) pour étudier les « nouvelles mobilités en Europe » à partir des circulations d'un même groupe de Roms roumains s'étant installés à Nice puis à Londres, et d'un autre groupe de travailleurs migrants agricoles venant d'une autre région de Roumanie et travaillant dans le sud de l'Espagne. Sébastien Dion dans son « *ethnographie de familles roms roumaines en contexte migratoires, entre la région historique de Crisina et l'agglomération lyonnaise* » (Dion, 2015) suit également sur plusieurs années un groupe familial identifié. Pour qualifier l'enquête qu'elle a menée sur les politiques locales visant des Roms bulgares vivant dans une métropole du Sud-Ouest, Alexandra Clavé-Mercier (Clavé-Mercier, 2014) utilise le terme d'« *ethnographie translocale et multi-échelle* » menée à la fois en France et dans la localité d'origine des migrants concernés. Dans sa thèse sur le nationalisme ethnoculturel des Roms de Roumanie analysé « par le haut et par le bas », Marion Lièvre questionne les logiques de l'appartenance sociale et ethnique à partir d'une ethnographie fine des processus de distinctions et de catégorisations à l'œuvre entre différents groupes de migrants roms roumains installés à Montpellier (Lièvre, 2013, 2016).

De manière très poreuse avec le premier groupe, la vie quotidienne au sein des squats et bidonvilles en France, les pratiques d'habiter et les pratiques résidentielles fédèrent un deuxième groupe de recherches. Céline Véniat offre ainsi dans sa thèse une description fine et détaillée du quotidien « dans la baraque », des sociabilités familiales et des cohabitations contraintes, de l'aménagement du « chez-soi ». Comme mentionné plus haut, on retrouve ce même type de travail d'enquête chez Norah Benarrosh-Orsoni, mais également chez Jean-Baptiste Daubeuf au sein du bidonville de « la place » à Nancy. La place du genre dans le phénomène migratoire est également abordée par certains auteurs dont Céline Bergeon (Bergeon, 2016), qui analyse la « féminisation de mouvements migratoires roms » et son impact sur les relations sociales au sein des groupes, mais aussi sur les mouvements associatifs roms en région parisienne, largement animés par des femmes. Sous un autre angle, Jean-Baptiste Daubeuf aborde également cette question du genre, et des effets des modalités d'habitation et de la promiscuité en bidonville, qui participent à la redéfinition des rapports de genre au sein des groupes (Daubeuf, 2018, p.319 et suivantes). Norah Benarrosh-Orsoni intègre également à son travail une approche par le genre, d'une part en décrivant la « débrouille des

femmes », et la manière dont les diverses activités urbaines (notamment récupération alimentaire et récupération matérielle) sont vécues et organisées comme « travail » ; d'autre part en analysant les espaces, gestes domestiques et techniques du corps au sein de la maison. Une thèse par Anne-Cécile Caseau est également venue également d'être soutenue, dont le titre est « Le genre de la "question rom". Migrantes roumaines en France, de la vulnérabilité sociale à la constitution de sujets politiques ».

Un troisième ensemble de recherches s'attache à décrire les liens des individus et des groupes avec les sociétés d'accueil, à l'échelle locale. Un ensemble de travaux s'attache ainsi à décrire les modalités de survie économique et les activités génératrices de revenus (que nous évoquerons plus précisément dans le chapitre I, section 1.4) : un article de Martin Olivera (2015) centré sur l'activité de récupération fait référence sur le sujet, éclairant les analyses déjà produites par Swanie Potot sur les circulations économiques des groupes objets de ses recherches. Dans sa thèse Jean-Baptiste Daubeuf revient également largement sur les stratégies de survie économique (Daubeuf, 2018, p.177 et suivantes), tout comme Norah Benarrosh-Orsoni qui consacre un chapitre de son ouvrage de 2019 à la notion de « courir après l'argent », ou Céline Véniat qui revient sur les « pratiques de récupération et compétences citadines » (Véniat, 2019, p.126 et suivantes). Au sein du même ensemble, plusieurs travaux portent sur les relations aux guichets et les modalités d'accès aux droits. Les travaux sur la scolarisation des enfants y tiennent une place importante (Azaoui et Lièvre, 2019 ; Clavé-Mercier, 2020 ; Le Méner et Oppenchain, 2015 ; Peyroux, 2010 ; Potot, 2020 ; Véniat, 2016), à la fois dans l'analyse des conditions de scolarisation des enfants vivants en bidonvilles et squats, des processus de catégorisations à l'œuvre et de l'expérience subjective des élèves et familles vis-à-vis de l'institution scolaire. Autres thématiques abordées, celles de l'accès aux soins et des phénomènes de racialisation pouvant le limiter (Montoya, 2020 ; Prud'homme, 2015).

Un quatrième groupe de travaux peut être distingué, portant sur les politiques locales ciblant spécifiquement les populations dites roms, ou migrants européens vivant en squats et bidonvilles. Un premier sous ensemble va se concentrer sur les politiques de mise à distance et d'expulsion, dont l'ouvrage d'Éric Fassin, Carine Fouteau, Serge Guichard et Aurélie Windels intitulé « Roms et riverains : une politique municipale de la race », ainsi que les nombreux écrits de Tommaso Vitale, Thomas Aguilera, Olivier Legros ou Grégoire Cousin, qui mettent en lumière les différentes dimensions de l'expulsion, son inefficacité au vu des

objectifs annoncés, et son impact sur les parcours résidentiels et d’insertion des personnes et ménages concernés (Aguilera, Bouillon et Lamotte, 2018 ; Cousin, 2013 ; Cousin et Legros, 2014 ; Legros et Vitale, 2011).

Des recherches vont aborder les premières initiatives menées à l’échelle municipale et orientées vers un objectif « d’insertion », à partir de différentes disciplines. Apparues au début des années 2000, les « villages d’insertion » (voir notamment le chapitre VI, section 4.2) vont faire l’objet de plusieurs articles et chapitres d’ouvrages par des géographes et urbanistes (Costil et Roche, 2015 ; Delépine, 2014 ; Legros, 2010, 2011), des sociologues et ethnologues (Legros et Vitale, 2011 ; Olivera, 2013, 2016) ou des politistes (Aguilera, 2017 ; Bourgois, 2020a, 2020b). Plus largement, un ensemble d’enquêtes – dont un nombre important de recherches doctorales – vont porter sur les politiques locales ciblant les squats et bidonvilles d’abord en Île-de-France (Aguilera, 2015 ; Benarrosh-Orsoni, 2011 ; Bruneteaux et Benarrosh-Orsoni, 2012 ; Clavé-Mercier et Olivera, 2016 ; Eloy, 2020 ; Olivera, 2016) mais aussi progressivement dans d’autres métropoles dont Montpellier (Lièvre, 2016), Lyon (Dion, 2015 ; Fontaine, Roche et Teppe, 2017 ; Ott, 2015 ; Vanderlick, 2004), Nice (Potot, 2016), Nancy (Daubeuf, 2018), une grande ville du Sud-Ouest de la France (Clavé-Mercier, 2014). La plupart de ces enquêtes ne vont cependant cibler que les projets spécifiquement développés envers la « population-cible », évoquant souvent l’aspect bricolé et improvisé de la réponse publique, sans prendre en compte l’accès d’une partie des personnes aux dispositifs et institutions de droit commun. La recherche doctorale de Pierre Eloy apporte ici une nouveauté, en ciblant la question de l’accès des « familles immigrées sans-abri à Paris » aux dispositifs et institutions de l’urgence sociale, et notamment à l’hébergement d’urgence (Eloy, 2019) L’étude menée en 2015 par Alexandre Le Clève, Évangéline Masson-Diez et Olivier Peyroux, et à laquelle j’ai pu contribuer, va être l’une des premières enquêtes à cibler des « parcours ascendants » de ménages issus des bidonvilles, prenant en compte les ménages ayant été sélectionnés dans des projets spécifiques, mais également des ménages ayant accédé à un emploi et un logement par le biais du réseau communautaire, de soutien citoyen ou associatif, ou de manière « autonome (Bourgois et al., 2015).

Un cinquième ensemble regroupe des recherches menées à partir de la fin des années 2000 et début 2010, portant sur les politiques nationales ayant des effets sur les migrants précaires concernés. Plusieurs recherches vont s’intéresser d’une part aux politiques

migratoires du pays d'accueil (Bergeon, 2010 ; Legros et Vitale, 2011 ; Potot, 2013 ; Pullano, 2014) , et d'autre part aux politiques d'expulsion systématiques dans leur dimension nationale.

Enfin, une dernière thématique ressort fortement au sein des travaux produits ces deux dernières décennies, celle de la discrimination dont font l'objet les populations concernées du fait de leur appartenance à la minorité rom perçue comme « ininsérable », éloignée des modes de vie occidentaux, fermée, sans stratification sociale, et marquée par la délinquance et la violence (Mayer *et al.*, 2014, 2019). Plusieurs chercheurs (Cousin et Lacaze, 2020 ; Delépine, 2015 ; Legros et Rossetto, 2011 ; Piasere, 2014 ; Vitale et al., 2008) mobilisent ainsi la notion d' « anti-tsiganisme », c'est-à-dire de racisme spécifiquement orienté vers les personnes identifiées comme Tsiganes ou Roms, à la fois au niveau politique et au niveau des représentations sociales. D'autres, à l'instar de Pierre Eloy (Eloy, 2019) démontrent l'impact des représentation sur l'accès aux dispositifs d'urgence ou de droit commun.

Un développement de la recherche sur les « migrations roms » porté par divers réseaux de recherche.

Il existe sur la période 2000 - 2020 un fort développement des recherches académiques portant sur les « migrations roms », les politiques de de résorption, les politiques migratoires, qui trouvera une certaine structuration dans des initiatives de mises en réseaux académiques :

En 2009, fut ainsi créé Urba-Rom, observatoire européen des politiques publiques à destination des populations des groupes dits « Roms/Tsiganes ». Il vise également « une analyse critique des processus de catégorisation qui sous – tendent ces politiques ». Cet observatoire, animé par Olivier Legros, géographe de l'université François Rabelais de Tour et responsable du comité de pilotage, rassemble un réseau informel de chercheurs issus de diverses disciplines et rattaché à différentes universités et laboratoires (Fondation Maison des Sciences de l'Homme, Science-Po Paris, Université Lille 3, notamment). Les travaux du réseau cherchent à se distancier notamment des « *cultural studies* » anglo-saxonnes en proposant des programmes de recherche centrées sur les politiques publiques et processus de catégorisation des populations. Animé par des membres de ce réseau (Grégoire Cousin, Adèle

Sultre, Ilsen About), le séminaire « Migrom » dispensé au sein de l'École en Hautes Études en Sciences Sociales est lié à un programme de recherche visant à « questionner les implications théoriques liées à la notion de *transnationalité* appliquée à la circulation ancienne et contemporaine de populations dites Tsiganes et Roms en Europe et au-delà »¹¹.

Une part des chercheurs impliqués dans l'observatoire Urba-rom vont être à l'origine de plusieurs projets de recherche :

Le projet « Repin - Les Roms migrants : des processus d'exclusions urbaines aux REssources Pour l'INsertion » fut ainsi mis en place de 2013 à 2014 au sein du Centre d'études européennes de Sciences-Po (CEE). Coordonné par Tommaso Vitale, et principalement axé sur l'Île-de-France, le projet visait à « *identifier à la fois les conditions sociales du développement des capacités (Sen, 1992) des migrants roms et des modes opératoires pertinents* ». Il fut immédiatement suivi par le projet « Roma Networks and Political Participation » (Ronepp), également porté par Tommaso Vitale, pour deux ans, qui visait à comprendre et analyser les mobilisations ou non-mobilisation politique et sociale des « Roms migrants ».

Autre initiative portée par le même réseau de chercheurs : le projet de recherche financé par l'Agence nationale de la recherche (ANR) de 2016 à 2019 et intitulé Margin, pour « *Marginalité / inclusion : les effets à moyen et long terme des politiques de régulation de la pauvreté étrangère sur les populations cibles : le cas des migrants dits « Roms » dans les villes d'Europe occidentale (France, Italie, Espagne)* ». Ce projet, auquel nous avons collaboré¹², réunit une trentaine de chercheurs français, italiens et espagnols et consiste notamment en la constitution d'une base de données de « trajectoires de vie » au sein desquelles sont analysés les effets des politiques publiques sur les pratiques résidentielles, économiques et les modes de sociabilités des ménages et des personnes. Un ouvrage collectif est en cours de finalisation au moment de l'écriture de cette introduction.

¹¹ Présentation du séminaire MIGROM sur le site du réseau URBA-ROM : <http://urbarom.hypotheses.org/423>

¹² En participant à quatre ateliers regroupant l'ensemble des projets, et en produisant une « trajectoire de vie » autour du parcours de Magdalena, sur lequel nous reviendrons dans le chapitre 1, ainsi qu'une étude de cas autour du travail bénévole.

Autre réseau interdisciplinaire ayant une place à part dans le paysage scientifique du fait de ses modes d'intervention et de son approche, le Perou – Pôle d'exploration des Ressources Urbaines – se présente comme un « laboratoire de recherche-action sur la ville hostile, conçu pour faire s'articuler action sociale et action architecturale en réponse au péril alentour, et renouveler ainsi savoirs et savoir-faire sur la question »¹³. Animé notamment par Sébastien Thiéry, politologue, et présidé par le paysagiste Gilles Clément (qui a notamment développé le concept de « Tiers paysage »), le Perou développe des recherches-actions sur des territoires identifiés faisant intervenir des architectes, paysagistes, urbanistes, artistes plasticiens. Il a ainsi coordonné la mise en œuvre d'un « chantier architectural, social et politique avec les familles dites Roms » vivant dans les bidonvilles de Ris-Orangis et de Grigny.

D'autres réseaux scientifiques intègrent des programmes ou des axes de recherche autour de la question des personnes vivant en bidonvilles ou des populations roms, tels que le réseau Terra, qui se donne pour finalité « de stimuler la production des connaissances sur un domaine saturé dans l'espace public par les idéologies et les croyances : celui des migrations forcées, des réfugiés, du droit et des politiques publiques de l'asile, de la vie en exil, de la place des étrangers dans la société ... et, par suite, des rapports culturels à l'altérité, des problématiques dites de race, de classe, de genre, d'âge et autres conditions ou "identités" sociales (réelles, perçues ou imputées) »¹⁴. Les membres du réseau animent ou interviennent notamment dans le master « Ville et Habitat » de l'Université du Havre. Il convient enfin de citer parmi ces réseaux scientifiques le Réseau Français de Recherche-Habitat-Logement (Rehal) qui développe notamment des programmes autour des problématiques de sociologie urbaine, de mobilité, de politiques du logement ou de l'habitat précaire, ou le réseau « Aux frontières du sans-abrisme », auquel nous contribuons depuis 2016, qui regroupe un ensemble de chercheurs travaillant sur la question du sans-abrisme sous différents angles. Initié par des chercheurs

¹³ <http://www.perou-paris.org/Manifeste.html>

¹⁴ <http://www.reseau-terra.eu>

du Centre Max Weber et animé par Pascale Pichon, il intègre en 2020 plusieurs chercheurs développant des travaux sur les migrations précaires roumaines.

Ainsi donc peut-on observer dans le champs universitaire et scientifique un développement de réflexions soit spécifiquement centrées sur les populations Roms ou dites Roms (Urba-Rom, Migrom, Margin), soit abordant la question sous un angle plus spécifique comme la sociologie urbaine (Perou), les migrations (Réseau Terra) ou l’habitat et le logement (réseau Rehal). Ce développement s’inscrit dans une dynamique plus large au niveau européen soutenu par un large ensemble d’acteurs sur lesquels nous reviendrons dans le chapitre II, section 2.2 de cette thèse.

Cette synthèse (forcement partielle) de la littérature scientifique démontre l’existence d’un courant universitaire relativement dense, portant sur un ensemble de thématiques et d’objets tous reliés à la résurgence des squats et bidonvilles en France, occupés par une population migrante précaire identifiée comme rom, avec une sur-représentation des travaux portant sur les migrations roumaines. En un sens, notre propre recherche se situe dans la lignée de ces travaux, au sein des thématiques touchant aux politiques publiques locales.

2.2. Le sans-abrisme comme objet sociologique, catégorie d’action publique et courant de recherche¹⁵

La section précédente a permis une première mise en lumière des nombreuses facettes et dimensions de la résurgence des squats et bidonvilles en France, et des multiples manières de l’appréhender. L’un des choix effectués dès le commencement de la thèse, et dont la pertinence a ensuite été confirmée, fut de l’aborder comme l’un des manifestations et des formes du sans-abrisme contemporain. Le terme de « sans-abrisme » peut selon nous être entendu de trois manières différentes :

¹⁵ Une part importante de cette section a été publiée sous forme d’un article dans la revue *Rhizome*, intitulé « Urgence sociale et catégorisation des publics : les « roms migrants » sont-ils des « sans abris » comme les autres ? Éléments de réponses au prisme lyonnais » (Bourgeois, 2019).

La première touche au fait social lui-même, c'est-à-dire aux situations vécues par les personnes sans-abri, dans toutes leurs dimensions. Dans la diversité des termes et catégories mobilisées (sans-abri, sans-domicile, sans-domicile fixe, itinérants,...), est souvent retenue celle établie par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et l'Institut national d'études démographiques (Ined), dont les enquêtes ciblent les personnes « *ayant passé la nuit précédant l'enquête dans un service d'hébergement ou un lieu non prévu pour l'habitation (rue, parking, cage d'escalier...), désignés comme « sans-domicile »*. Parmi eux, ceux ayant passé la nuit dans un lieu non prévu pour l'habitation, sont appelés des « sans-abri » (Yaouancq et Marpsat, 2016). Dans l'ouvrage *Les sciences sociales et le sans-abrisme* (Gardella et Chopin, 2013), qui a pour ambition de contribuer à organiser et structurer le « sans-abrisme » comme domaine de recherche au sein des sciences sociales, les auteurs définissent le sans-abrisme issu de l'anglais *homelessness*, à travers trois dimensions centrales : l'habiter « vulnérable » dans les espaces publics ; son traitement par les institutions d'assistance ; la démocratie et l'espace donné d'un « chez soi ». Il correspond ainsi à une « *perspective (à la fois) descriptive et compréhensive de la vie à la rue* », et met l'accent sur « *la dimension processuelle et situationnelle du phénomène* » (2013, 18).

Dans une deuxième acception, le terme sans-abrisme peut s'entendre comme une catégorie de l'action publique, c'est un à dire un champ d'action spécifique, qui a connu de fortes évolutions au cours de l'histoire, et notamment à partir de la fin du 19^{ème} siècle puis tout au long du 20^{ème} siècle (Aranda, 2019 ; Brodriez-Dolino, 2015 ; Lévy, 2021 ; Pichon, 2001, 2009). Dans leurs récentes thèses, Mauricio Aranda comme Julien Lévy analysent l'évolution de ce pan de l'action publique orienté vers des individus qualifiés au fil des décennies de « vagabonds », « indigents », « inadaptés sociaux », « clochards », « sans logis », « SDF » ou plus récemment « sans-abri ». Mauricio Aranda insiste sur l'interdépendance entre associations et État dans la régulation du problème public et de la progressive dualisation de la réponse publique entre d'un part la catégorie d' « insertion », et d'autre part celle de l' « urgence ». Julien Lévy met en lumière la construction progressive de la catégorie des « grands exclus » depuis le milieu des années 1980, et les effets en matière de réponses au problème public. Par ailleurs, le sans-abrisme peut également ici recouvrir, par élargissement, le champ professionnel de prise en charge et d'accompagnement des personnes sans-abri, par ailleurs dénommé « secteur Accueil, hébergement insertion (AHI) », ou secteur de l'urgence sociale.

Dans une troisième acception, le terme de sans-abrisme renvoie à un champ de recherche en cours de structuration, que l'on peut qualifier de sociologie du sans-abrisme. C'est en 2013 que ce courant commence à sortir de l'invisibilité académique avec la parution d'un ouvrage intitulé *Les sciences sociales et le sans-abrisme : recension bibliographique de langue française, 1987-2012*. Coordonné par Édouard Gardella et Katia Chopin, avec Pascale Pichon, Elodie Jouve et Marine Maurin, cet ouvrage a mobilisé un ensemble de chercheurs dont la plupart étaient membres du séminaire de recherche « Demande sociale, politique et recherche à propos des situations de sans-abrisme dans les villes », initié par Pascale Pichon en 2009, et animé avec Bertrand Ravon au sein du centre Max Weber de Saint-Etienne. Ce séminaire a aujourd'hui évolué vers le réseau « Aux frontières du sans-abrisme », composé d'un ensemble de chercheurs en sciences sociales. L'ouvrage de 2013 avait pour ambition de « contribuer à l'organisation d'un domaine de recherche » à partir d'un constat : celui de l'existence, sur plus de trente années, d'un nombre important d'enquêtes portant sur les personnes à la rue, mais « *sans véritablement entrer dans une dynamique de cumulativité, c'est-à-dire en prenant appui sur les enquêtes précédentes, que ce soit pour les remettre en cause, les confirmer ou en infléchir l'orientation* » (Gardella et Chopin, 2013, p.11). Pour se faire, il proposait une recension relativement exhaustive des travaux de langue française portant sur le sujet, ainsi qu'un glossaire permettant de stabiliser un ensemble de notions sociologiques permettant d'appréhender les diverses situations enquêtées.

Ces trois acceptions possibles de la notion de sans-abrisme ont un point commun : elles ont, de manière interdépendante et jusqu'à un passé très récent, relativement invisibilisé ou nié les situations vécues par les migrants vivant en squats et bidonvilles dans les métropoles françaises. Ainsi la « question rom », retraduite comme celle des « campements illicites », a-t-elle fait l'objet, nous le verrons dans le chapitre II, section 2.2, d'un traitement à part au sein des politiques nationales jusqu'à la fin des années 2010. A l'échelle locale également, sous certaines dimensions le problème public sera-t-il traité de manière différenciée que celui du sans-abrisme, notamment par les acteurs de l'urgence sociale. Dans un article de 2016, nous relevions ainsi que le bidonville apparaît, dans les discours des intervenants, comme une forme de « zone grise » entre l'habitat et la rue : d'un côté, la plupart des services sociaux de secteur refusant de considérer ces espaces comme des lieux de vie dans lesquels ils peuvent intervenir au même titre qu'un logement classique ; de l'autre côté, de nombreux acteurs de l'« urgence sociale », peuvent avoir tendance à ne pas considérer les habitants des bidonvilles comme leur

« public cible », car usant de stratégies et de moyens de survie en partie différents des « sans domicile fixe » (Bourgois et Eulriet, 2016, p.287).

Enfin dans le champ académique, on observe également jusqu'à récemment un cloisonnement relativement fort entre le champ de recherche portant sur les « migrations roms » et celles relevant du sans-abrisme. Les « Roms migrants » n'y étaient donc pas considérés comme l'une des « figures de la pauvreté » (Pichon *et al.*, 2013). Ainsi, l'ouvrage de 2013 coordonné par Gardella et Chopin excluait de fait certains types de parcours, notamment ceux des « *habitants de squats et demandeurs d'asiles* ». Les auteurs assument le fait qu'il s'agit d'un angle mort dans le secteur du sans-abrisme, abordé à la marge dans la recension bibliographique (2013, p.16). De manière plus générale, c'est le lien entre migration et sans-abrisme qui se révèle relativement invisibilisé dans les travaux jusqu'à une date récente. Depuis le milieu des années 2010 et ce qui a été nommé « crise des migrants » ou « crise de l'accueil » (Lendaro *et al.*, 2019), cette situation évolue. Un travail en cours au sein du réseau « Aux frontières du sans-abrisme » vise ainsi à compléter la recension de 2013 en analysant la manière dont les sciences sociales, à travers un ensemble de travaux épars, a abordé ces questions.

Considérer a priori le phénomène des migrations précaires et squats et bidonvilles comme relevant du sans-abrisme a permis de décaler le regard sur le problème public et son traitement, de mobiliser un ensemble de travaux souvent peu exploité dans l'analyse des situations, et de porter l'attention sur les expériences vécues notamment en matière de liens aux services, institutions et dispositifs d'assistance.

2.3. Lyon comme objet sociologique de la recherche

Comme ceci a déjà été évoquée, le territoire lyonnais a progressivement pris une place importante dans l'enquête, non seulement en tant que lieu de la recherche, mais surtout en tant qu'objet sociologique en lui-même. Dans le texte, le terme de « Lyon » pourra faire référence à la fois à la ville, mais également, dans certains cas, à la métropole en tant qu'espace géographique. Lorsque nous mentionnerons la même métropole en tant que collectivité locale, nous emploierons les termes de « Métropole de Lyon », ou « Grand Lyon ».

Lyon, ville et métropole au statut particulier

La ville centre constitue par sa population (520 000 habitants) la troisième ville de France après Paris et Marseille. Ancienne capitale des gaules au temps de l'empire romain, Lyon est devenue au cours des siècles une ville commerçante et une place financière influente, dont la prospérité fut liée notamment au commerce de la soie puis au développement d'un important maillage industriel.

Dans leur *Sociologie de Lyon* (Authier et al., 2010), les auteurs et auteures relèvent l'importance des « discours stéréotypés » et de l'imagerie populaire autour de la ville, structurés autour de couples d'opposition révélateurs de l'ambivalence et de la dualité de la commune : à la fois « ville bourgeoise et ville populaire », « catholique et franc-maçonne », « industrielle et épicurienne », « fermée et ouverte », Lyon est aussi caractérisée par ses récentes évolutions : depuis les années 1980, et plus encore les années 2000, la ville rompt avec une certaine image austère, bourgeoise et hautaine, pour rejoindre celle d'une ville en mouvement, attractive, dynamique, autour de lieux et d'évènements phares dont la fête des lumières, le festival des substances, les berges du Rhône, sont des exemples marquants. Ce « rayonnement » et cette « attractivité » de la ville sont le résultat d'une politique volontariste menée depuis plusieurs décennies, visible par le développement de nombreuses initiatives : la création dès 1974 de l'agence pour le développement économique de la région lyonnaise (Aderly) qui va jouer un rôle central dans le développement économique du territoire et sa promotion à l'étranger (Payre, 2008, p.77) ; la création du programme et de la marque « Only Lyon » en 2007, aujourd'hui intégrée à l'Aderly, et portée par un réseau d'acteurs publics et privés ; le développement d'infrastructures touristiques et de tourisme d'affaire, ainsi que de grands évènements internationaux.

L'un des outils centraux de cette dynamique se trouve dans la dimension métropolitaine. En effet, Lyon tient une place particulière dans l'émergence des métropoles en France : de par l'histoire de la communauté urbaine depuis sa création en 1969¹⁶, et de par le statut particulier aujourd'hui de la Métropole de Lyon, ou Grand Lyon, depuis la fusion avec l'ancien Département du Rhône sur le territoire de l'agglomération. En effet, cette nouvelle collectivité

¹⁶ Voir à ce sujet l'ouvrage extrêmement fouillé de Cédric Polère (2014), intitulé *De la Courly au Grand Lyon*, qui revient sur les principales étapes de la création et du développement de la communauté urbaine, jusqu'à la veille de la fusion avec le département du Rhône.

a été créée par la loi du 27 juillet 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam). Effective depuis le premier janvier 2015, elle fait partie des collectivités à statut particulier au sens de l'article 72 al. 1^{er} de la Constitution. Sur le territoire métropolitain, elle remplace à la fois la communauté urbaine de Lyon et le département du Rhône. A ce titre, la collectivité dispose de l'ensemble des compétences des deux anciennes collectivités, ainsi que de compétences complémentaires déléguées par les 59 communes qui composent le territoire. Malgré son titre, la Métropole de Lyon ne doit donc pas être confondue avec les Métropoles créées par les lois du 16 décembre 2010 et du 27 janvier 2014, qui sont des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Repères politiques sur le temps de l'enquête.

Notre enquête (2016-2019), a donc débuté un an après la création de la nouvelle collectivité, qui récupérait l'ensemble des compétences sociales du Département, ainsi que les compétences liées à l'habitat et au logement. Sur la moitié de cette période, le président de la Métropole de Lyon fut Gérard Collomb, maire de Lyon. Lorsque celui-ci fut nommé ministre de l'intérieur en mai 2017, fut élu à la présidence David Kimelfeld, maire du quatrième arrondissement et premier vice-président de la Métropole, en charge du développement économique. Il restera à ce poste jusqu'à l'élection municipale et métropolitaine de 2020, et la victoire des écologistes qui amènera Bruno Bernard à lui succéder.

La notion de « métropolisation » prend donc, à Lyon, deux sens différents et complémentaires : elle peut désigner d'une part l'évolution statutaire de la communauté de communes et la création de la Métropole de Lyon comme nouvelle collectivité à statut particulier. Mais elle renvoie aussi à un ensemble d'autres réalités urbaines, liées au développement de réseaux, d'interdépendances, de coopérations multiples et multi-niveaux. Dans l'approche qui est la nôtre, ces réalités impliquent donc une analyse par la notion de gouvernance (voir section 3.1 de cette introduction). En effet pour Christian Lefèvre, Nathalie Roseau et Tommaso Vitale (2013, p.22), la gouvernance métropolitaine « *ne peut être réduite aux seuls champs institutionnels et techniques* » mais doit être entendue selon une acception

large et plurielle, en transcendant certaines catégories et frontières qui semblent aujourd’hui inopérantes pour penser la question de la construction métropolitaine.

L’ambition de cette thèse est de contribuer modestement à la compréhension de ces dynamiques urbaines et métropolitaines sur le territoire Lyonnais, à partir d’un pan spécifique de l’action publique, encore peu exploré dans le champ scientifique.

Lyon et ses marges : quelle connaissance des phénomènes de sans-abrisme et de migrations précaires ?

Comme le soulignent Lefèvre, Roseau et Vitale, l’un des thèmes saillants et des enjeux clefs du mouvement de métropolisation se trouve dans l’émergence de cultures métropolitaines autour des enjeux sociaux notamment. Pour les auteurs, s’appuyant sur un ensemble d’études urbaines, la question sociale et de l’hétérogénéité culturelle se situe en effet au cœur de la construction métropolitaine, en particulier en raison de la crise économique contemporaine et de son cortège de conséquences dramatiques (auxquelles s’ajoute, au moment de la finalisation de cette thèse, le contexte sanitaire lié à la crise de la Covid-19). Ils relèvent également « *l’impact de l’austérité budgétaire en cours, pilotée étroitement par les États, et qui réduit les marges de manœuvre possibles de la puissance publique, tandis que les capacités d’innovation et de captation de ressources pour les projets métropolitains deviennent plus limités* ». Dans ce contexte contraint, les auteurs présentent la « *misère des bidonvilles de migrants qui passent d’une municipalité à une autre dans une même région métropolitaine* » comme une face visible de la crise, allant dans le sens de Patrick Le Galès (2011) pour qui « *partout les questions de pauvreté, de personnes sans -abri, sans papiers, sans emploi, constituent un élément structurant des métropoles* ».

Le territoire de la métropole de Lyon n’échappe pas à ces réalités, et notamment à celles liées à la crise du logement à laquelle se rajoute les crises financières, sanitaires et migratoires, ayant pour conséquence une aggravation importante ces vingt dernières années des phénomènes de sans-abrisme sur la métropole.

Nous reviendrons en détail sur ces situations au sein de la thèse (notamment dans le chapitre I, section 1.1), mais notons ici certains chiffres clefs : selon l’Insee en 2020, 14,7 % des ménages vivaient sous le seuil de pauvreté dans la métropole de Lyon (Insee, 2020) dont le

premier est le premier est celui des appels au « 115 », numéro d'urgence sociale pour les demandes de logement ou d'hébergement. Selon les données établies par la Maison de la veille sociale (MVS), l'activité du 115 en 2019 affichait une hausse de 5 % (elle était de + 10 % en 2018) par rapport à l'année précédente. Le nombre moyen hebdomadaire d'appels passés au 115 oscille entre 3400 et 3900 appels. Dans l'année, plus de 10 000 ménages, représentant près de 16 000 personnes ont sollicité le 115 au moins une fois dans l'année. Les nouvelles demandes avaient connu une augmentation de 15 % (MVS du Rhône, 2020). Selon les sources, on estimait en 2019 entre 1500 personnes et 3000 personnes à la rue, ce dernier chiffre étant celui avancé par l'Entreprise des possibles¹⁷, créée par l'entrepreneur Alain Mérieux. Dans le chapitre I. de cette thèse, nous reviendrons sur les principaux éléments issus de l'étude coordonnées par la Mission régionale d'information sur les exclusions (Mrie), qui donne un ensemble de précision sur les situations des personnes sans abri dans la métropole (MRIE, 2019).

Quelles connaissances sont aujourd'hui disponibles sur ces problématiques à l'échelle de la ville et de la métropole ? Dans quel environnement scientifique « local » s'inscrit notre recherche doctorale ?

Dans sa thèse, Gabriel Uribelarrea (2020, 68) relève la quasi-absence d'enquêtes sociologiques contemporaines sur le sans-abrisme dans l'agglomération lyonnaise, à l'exception d'une recherche de Patrick Bruneteaux et Corinne Lanzarini (1996) consacrée à l'accueil de jour la Péniche Accueil, et de l'enquête ethnographique de David Grand (Grand, 2015, 2017) sur l'hébergement social des sans-abri dont l'un des terrains est un centre d'hébergement lyonnais dépendant de l'association Habitat et humanisme. Notons également l'ouvrage de Michel Giraud *Le jeune SDF : socioanalyse de la précarité*, basé sur des récits biographiques de jeunes adultes, notamment sur le territoire lyonnais. Dans le champ historique, une partie importante des travaux de Axelle Brodiez-Dolino (sur lesquels nous reviendrons dans le chapitre III.) portent sur la lutte contre la pauvreté à Lyon et le rôle des associations, dont le Foyer Notre-Dame des sans-abri (Brodiez-Dolino, 2013, 2018, 2020).

Par ailleurs, trois principaux travaux académiques portent sur les populations qualifiées de roms par leurs auteurs, habitant en squat et bidonvilles dans la métropole lyonnaise. Il s'agit

¹⁷ AFP / Le Figaro, « Alain Mérieux veut sortir de la rue les 3.000 sans-abris de Lyon », Le Figaro, 28 novembre 2019.

d'abord du mémoire de DEA de Benjamin Vanderlick (2004), ethnologue et photographe, et premier à avoir proposé une analyse de la résurgence des squats et bidonvilles à Lyon dans les années 1990 et 2000. Son enquête ethnographique s'attache notamment à la constitution de réseaux de migrants sur le territoire, et aux logiques des migrations pendulaires (Vanderlick, Benjamin, 2010) Il s'agit ensuite de la thèse de Thomas Ott (2015), fondée sur une observation participante au long cours en tant qu'intervenant social dans plusieurs associations (Médecins du Monde, Alpil¹⁸, ITD-Monde). Intitulée « Les ingouvernables. La Faillite du gouvernement des roms en bidonvilles. Lyon 2005-2012 », la thèse présente de manière chronologique les principaux événements et situations liés à la présence des squats et bidonvilles à Lyon, et certaines composantes de l'action publique locale. Notons enfin la thèse de Sébastien Dion (2015) intitulée « Un monde européen, entre changements et mobilités : une étude ethnographique menée auprès de familles roms roumaines en contexte migratoire, entre la région historique de Crisana (Roumanie) et l'agglomération lyonnaise (France) ». L'auteur y développe une analyse fouillée des circulations migratoires d'un groupe de Roms roumains entre Lyon et leur région d'origine, décrivant notamment les reconfigurations sociales induites par la migration, les pratiques économiques en France, ou l'évolution des modes d'installations. Notre recherche doctorale s'inscrit donc dans la lignée de ces trois « enquêtes lyonnaises » dont elle diffère par l'approche disciplinaire employée, la méthodologie de recherche, les objets d'analyse. L'analyse par la gouvernance urbaine et les instruments d'action publique, ainsi que la méthodologie d'enquête polycentrique et circulante sont par exemple absentes des travaux cités. Une différence fondamentale se situe également dans la temporalité de la recherche. Notre enquête est la première menée après 2014, date à laquelle ont pris fin les « mesures transitoires » limitant de manière drastique l'accès au marché du travail des ressortissants roumains et bulgares (voir le chapitre II, section 1.4.1). Cette date représente ainsi selon nous un moment de bascule important, car faisant évoluer fortement les possibilités d'insertion en France des populations concernées.

Notons également un ensemble de travaux non strictement académiques réalisés sur le territoire par différents acteurs associatifs, dont la Fondation Abbé Pierre (qui soutient un ensemble de recherches ciblées du thématiques particulières), ou l'Alpil, qui a pour particularité une production régulière d'études et d'enquêtes sur les situations de mal

¹⁸ Action pour l'insertion par le logement

logement sur la métropole (Alpil, 2020 ; Prime et Pécout, 2016). La Mission régionale d'informations sur les exclusions tient ici une place particulière, par le rôle d'observatoire et de production de connaissance qu'elle joue sur le territoire. Les travaux de la Mrie portent notamment sur les phénomènes de précarité, (Mrie, 2018 ; Mrie/UD-CCAS 69, 2015), sur certaines institutions du secteur Accueil Hébergement, insertion (AHI) comme les pensions de famille (Mrie, 2020) ou le projet « Andatu » (projet d'insertion des familles roms, sur lequel nous reviendrons largement dans le chapitre IV., section 4.1.3) qui fit l'objet d'un rapport de capitalisation (Potié, Ott et Petrova, 2016). Concernant les situations de sans-abrisme sur la métropole, la Mrie a coordonné plusieurs études visant à une meilleure connaissance des situations vécues, dont une enquête menée avec le réseau Personnes dehors (2009), et dix ans plus tard une enquête partenariale portant sur la « connaissance des personnes sans logement ou hébergement fixe dans l'agglomération lyonnaise » (Mrie, 2019). Cette étude fut soutenue par la Métropole de Lyon et la Fondation Abbé Pierre, dans le cadre de la mise en place de l'approche du Logement d'abord sur la métropole.

Enfin, dans la période récente, la Métropole de Lyon a également produit ou soutenu plusieurs études autour du sans-abrisme, via sa direction de la prospective et du dialogue public (DPDP), et sa plateforme en ligne Millénaire 3. Cette série d'étude intitulée « [sur]vivre dehors » et lancée en 2018 comprend une série d'interviews, et plusieurs rapports portant notamment sur la situation des personnes sans-abri sur le territoire (Chevallier, 2020), leurs besoins et les dispositifs existants (Pradel, 2020a), leur rapport à l'espace urbain (Pradel, 2020b), l'évolution globale du paysage des « acteurs du sans-abrisme » (Baraud-Serfaty, 2020), les représentations du sans-abrisme au cinéma (Baldassi et Gargov, 2020), les « mécanismes de mise à la rue et des publics spécifiques sans-abri » (Baldassi et Gargov, 2019). Précisons que plusieurs de ces études (dont celles sur les représentations ou sur les mécanismes de remise à la rue) ne portent pas spécifiquement sur la situation lyonnaise et sont davantage des synthèses de travaux existants. Cette série de travaux a fait l'objet d'une compilation intitulée « Sans-abrisme et politiques publiques » (Métropole de Lyon, 2020), qui propose « 25 enseignements » tirés de la série d'études, et cinq « interpellations prospectives » sous forme de questions ».

¹⁹ Ces questions prospectives sont les suivantes : « Qui seront les sans-abri de demain ? Comment et jusqu'où adapter la ville pour les besoins des sans-abri ? Comment coordonner dispositifs institutionnels, acteurs de terrain et bonnes volontés ? Comment écouter et faire participer les personnes sans-abri à l'évolution de la ville et de ses espaces publics ? Quelle doctrine métropolitaine d'aide aux sans-abri? »

Ces divers travaux seront mobilisés tout au long de cette thèse, et particulièrement dans la partie II.

Interroger les liens entre « culture lyonnaise » et action publique de résorption des bidonvilles.

Dans notre approche de la gouvernance urbaine et des systèmes locaux d'action publique, nous ne pouvons pas nous contenter d'une approche politique ou administrative du territoire. Pour comprendre les normes, valeurs, voire idéologies, qui sous-tendent l'action publique observée, doivent en effet être pris en compte les caractéristiques sociales, historiques, culturelles du territoire, et leur possibles effets dans les décisions prises, les modalités retenues, les orientations privilégiées.

La question qui se pose ici est donc celle de la rencontre entre le « territoire » et les populations migrantes précaires objet de notre enquête : en quelle mesure celle-ci est-elle influencée, voire façonnée, par les caractéristiques de la ville d'accueil ? Nous pensons notamment ici, sans trop l'idéaliser, à la figure de Lyon comme ville humaniste (Royon, 2004), une ville dans le mouvement de ses populations, portée par « *la capacité à faire communauté, à partir de systèmes d'échange et de reconnaissance producteurs de sodalitas, et à intégrer de nouveaux acteurs* » (Revest, 2013, 674). Un humanisme fortement lié au catholicisme social, et qui s'est inscrit, au local, « *dans des mouvements sociaux, des courants d'idées et des évolutions professionnelles : implantation du christianisme, développement des études théologiques, importance des imprimeurs, dans une ville qui a un Collège de jésuites mais pas d'Université, développement d'une franc-maçonnerie ouverte sur l'Europe, révoltes des Canuts, socialisme municipal, catholicisme social démocratique, résistance au nazisme* » (Puel, 2004). En fait, Lyon décline les différentes facettes d'un humanisme vécu dans les créations littéraires et artistiques (Poche, 2017), dans la mise en place de services techniques, urbains et sociaux, répondant aux besoins des populations, ou dans les engagements religieux s'exprimant en initiatives sociales, ici, et en interventions humanitaires, au loin²⁰. En ce sens, l'une des hypothèses que nous explorerons est celle d'une ville dont les marqueurs identitaires historiques pousseraient ses

²⁰ L'on pense notamment aux nombreuses ONG et structures lyonnaise impliquées dans l'action humanitaire et d'aide au développement telles que Handicap International, L'institut Bioforce, Vétérinaires sans frontières, Triangle génération humanitaire, entre autres.

acteurs à développer une politique de résorption. Ceci n’empêchant pas, par ailleurs, la présence de mouvements et cultures opposés, au sein du même espace, comme nous le verrons dans le rôle joué par certains mouvements d’extrême droite, également particulièrement présents à Lyon, dans l’opposition à certains projets d’insertion (chapitre VI, section 6.4).

2.4. Les squats et bidonvilles, signe de bonne santé des métropoles contemporaine ?

Dernier objet central de notre recherche, celui des bidonvilles et squats, comme forme d’habitat précaire développé par les populations migrantes concernées par notre recherche.

Plusieurs auteur(e)s dont Françoise de Barros, Jean-Baptiste Daubeuf, Julien Damon entre autres, reviennent sur les origines du terme de bidonville en France. Celles-ci sont fortement liées à l’histoire de la colonisation française au Maghreb, le terme étant apparu dans les années 1920 au Maroc, pour désigner les habitats informels de la banlieue de Casablanca, construites par les migrants ruraux. Pour de Barros (2012), « *le « bidonville » est ainsi circonscrit à l’espace urbain colonial français et désigne les conséquences urbaines de l’arrivée incontrôlée d’indigènes dans les plus grandes villes « européennes » de cet espace, en raison de la crise de l’emploi agricole engendrée par la colonisation* ». Le terme va s’étendre dans les années 30 pour désigner l’ensemble des cabanes et habitats précaires dans les espaces urbains d’Afrique du Nord. Ce n’est que dans les années 1950 que le terme franchira la méditerranée pour s’appliquer aux habitats des travailleurs nord-africains participants à la reconstruction du pays (et sur lesquels nous reviendrons largement dans le chapitre III, section 3.2).

Deux travaux récents (Damon, 2017 ; Daubeuf, 2018) proposent une synthèse accessible et claire des enjeux actuels de définition autour de la notion de bidonville, des formes variées et des réalités contrastées qu’elles recouvrent. Nous ne proposerons donc ici que la présentation des éléments les plus pertinents pour notre propre enquête.

Jean-Baptiste Daubeuf rappelle que chaque langue et chaque pays a développé des notions spécifiques (« slum », « shanty towns », « favela », « chabola », « Barriada », « rancho », ...) pour désigner des phénomènes s’apparentant des près ou de loin à celui du bidonville en France (Daubeuf, 2018, p.54) . Se pose alors l’enjeu de caractériser et objectiver les bidonvilles. Les Nations Unies, via l’agence Onu-Habitat, en proposent une première

définition en 2002, renvoyant à « une zone urbaine densément peuplée, caractérisée par un habitat inférieur aux normes et misérable ». Plus précisément, lors du sommet des Nations Unies à Nairobi en 2002²¹, l'agence retient cinq critères permettant de caractériser les bidonvilles : l'accès inadéquat à l'eau potable ; l'accès inadéquat à l'assainissement et aux autres infrastructures ; la mauvaise qualité des logements ; le surpeuplement ; le statut précaire de la résidence. Elle y a ensuite ajouté deux critères : le caractère onéreux du logement, et l'absence de services de base.

Ce processus définitionnel en France comme à l'international, demeure inabouti. En France notamment, et comme nous le verrons dans le chapitre II., il a fait l'objet d'une lutte au sein des réseaux d'acteurs, le terme n'ayant ré-émergé au sein des textes officiels qu'à partir des années 2015 / 2016. Notons que Julien Damon pour dépasser les conflits de définition, propose dans son ouvrage des outils intéressants de caractérisation du bidonvilles, à partir d'un jeu de trois étoiles renseignant sur trois dimensions différentes : la forme des bidonvilles (géographie spontanée Vs géographie déterminée par les autorités, quartiers centraux Vs quartiers périphériques,...), les caractéristiques des populations (étrangers Vs nationaux, natifs Vs anciens ruraux, ...), et les politiques qui les visent (politique d'éviction Vs politique de viabilisation, reconnaissance officielle Vs absence dans le documentation officielle, ...).

Toujours est-il que si l'on s'en tient aux définitions larges données par l'Organisation des Nations Unies – et recouvrant donc des réalités très diverses – près de 900 millions de personnes vivaient en bidonvilles en 2014, soit une personne sur dix, et environ un quart de la population urbaine globale. Ce qui pose des défis colossaux, dont le tableau a été dressé récemment par Emmanuel Matteudi (2019) qui explique pourquoi l'humanitaire est au cœur de la ville de demain, y compris certainement dans les grandes villes des pays riches.

« Ainsi, c'est 1,4 milliard de bidonvillois que nous devons comptabiliser en 2020, contre 881 millions en 2014, puis 2 milliards en 2050. Un tel état de fait, qui montre que le phénomène a du mal à être endigué, renvoie à la manière dont la fabrique urbaine doit être corrélée à la pauvreté, mais aussi aux risques, démultipliés par l'absence totale de planification et de réglementation des constructions. » (Matteudi, 2019).

²¹ « *The Challenge of Slums, Global Report on Human Settlements 2003* », United Nations Human Settlements Programme, Earthscan Publications, Londres, 2003.

Pour Julien Damon, la présence des bidonvilles – si elle reste problématique – peut être analysée comme un signe de « bonne santé » d'une métropole ou d'un pays (Damon, 2017). Il avançait en effet dans une conférence à Lyon en 2019²² l'idée que ces formes d'habitat démontraient l'attractivité des villes concernées, et leur potentiel de développement par l'arrivée de nouvelles forces vives. Il défendait également l'idée que si – contrairement à d'autres pays – la France connaissait à nouveau ce phénomène urbain, c'était en raison d'une politique relativement ouverte permettant à ces espaces de fonctionner comme des « sas » pour des populations migrantes. Ainsi selon l'auteur, qui s'appuie notamment sur les travaux de l'économiste libéral Edward Glaeser, *« la ville elle-même est un sas qui permet, potentiellement, de passer de la pauvreté à la prospérité. En ce sens les villes ne rendent pas les gens pauvres. Elles les attirent. Ce ne sont dès lors pas les dynamiques économiques internes de la ville qu'il faut d'abord prendre en considération, mais les migrations entre les villes, des personnes et ménages défavorisés »* (Damon, 2017, 95). Julien Damon va ainsi dans le sens des effets « d'appel d'air » souvent mis en avant par les acteurs politiques, en affirmant qu'il existe *« une forme de paradoxe de la pauvreté urbaine »*, lié *« à l'effet d'attraction de la ville sur les pauvres et tient dans un phénomène difficilement discutable : plus une ville investit pour lutter directement (services sociaux) ou indirectement (politiques favorables à la croissance) contre la pauvreté, plus elle attirera des pauvres. Plus on améliorera localement la vie des pauvres, plus on attirera de nouveaux pauvres »* (Damon, *op.cit.*, p.101). Par ailleurs, l'auteur – s'il reconnaît les problèmes, souffrances, illégalismes et violences de toutes sortes – appelle à *« voir le bidonville autrement »* : comme une *« spécimen de ville durable à la fois piétonne, numérique, modulaire, écologique, participative et recyclable »*.

Si ces analyses peuvent être séduisantes à certains égards (le bidonville est un « sas » provisoire permettant une ascension sociale de population précaires attirées par le dynamisme des villes, et possède un potentiel de transformation urbaine positive), elles s'opposent cependant de manière un peu simpliste (et sans toujours exposer les données de référence) à ce que l'auteur dénonce comme la « perspective compassionnelle habituelle » sur les bidonvilles. Surtout, elles évacuent de l'analyse à la fois les mécanismes objectifs de rejet et de mise au ban instaurés par les villes pour lutter contre ces flux de migrants pauvres, et la

²² « Campements et bidonvilles : réalités mondiales, réalités françaises », conférence de Julien Damon donnée en l'Hôtel de Ville du premier arrondissement de Lyon, 31 janvier 2019, Lyon.

situation de crise de certains secteurs très divers, tels que le secteur immobilier, celui de l'emploi, de la protection de l'enfance, ou des services sociaux. Ainsi, la situation de l'Allemagne interroge-t-elle : si le pays a développé une politique d'accueil et d'hospitalité relativement ouverte depuis une décennie, si elle accueille également un nombre important de migrants roms d'Europe de l'Est, elle ne connaît pas la résurgence des bidonvilles sur son territoire²³. L'apparition ou non de ces habitats, leur pérennisation ou non, l'inclusion de leurs habitants dans les politiques locales d'insertion sociale, d'emploi ou de logement, demeurent très largement tributaires de choix politiques et d'orientation de l'action publique.

²³ Ce qui n'empêche pas par ailleurs la présence de discours racistes ou discriminatoires à leur rencontre (Castañeda, 2015).

3. Cadres théoriques et outils d'analyse : gouvernance locale, instruments d'action publique et non-recours aux droits.

Après avoir présenté les principaux objets de notre recherche, il convient d'aborder les outils, grilles d'analyses et approches scientifiques qui vont en structurer l'analyse. Si la recherche a été influencée par de nombreux champs et travaux s'inscrivant dans des traditions très diverses, trois notions et approches ont joué un rôle particulièrement structurant dans l'appréhension de l'action publique locale de résorption des bidonvilles : la notion de gouvernance urbaine (3.1.), celle de l'instrumentation de l'action publique (3.2.), et enfin l'approche par le non-recours aux droits et la réception des politiques publiques (3.3.).

3.1. Éléments de définition et intérêt de la notion de gouvernance urbaine.

L'approche scientifique et méthodologique adoptée dans le cadre de notre recherche doctorale, s'inscrit de manière centrale dans la sociologie de la « gouvernance urbaine », notion destinée à dépasser la perspective de « gouvernement des villes », notamment fondée sur l'analyse institutionnelle des relations entre États et gouvernements locaux (Le Galès, 1995 ; Payre, 2008).

Éléments de repères

Dans son mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Renaud Payre retrace l'évolution des approches autour du gouvernement des villes, avec l'émergence dès les années 1950 de recherches nord-américaines qui rompent avec une approche positionnelle et institutionnelle du pouvoir urbain, et font émerger de nouvelles questions sur la régulation des sociétés urbaines en analysant les rapports et interactions entre l'économique, le social et le politique (Payre, 2008, p.57). Selon lui, « *ce qui caractérise ces travaux est leur refus d'associer le pouvoir à la fonction. La fonction ne rend compte que d'une parcelle de pouvoir. Le pouvoir peut être ailleurs* ». Ainsi au début des années 1990, va se développer notamment l'approche des régimes urbains, portée par Clarence Stone (1993), qui considère la ville moins comme un support ou un espace sur lequel s'appliquent des politiques urbaines que comme un acteur collectif. Les acteurs politiques sont saisis comme des médiateurs des influences extérieures et

comme régulateurs des conflits et des intérêts. Selon Payre, cette théorie des régimes, ancrée dans une approche d'économie politique, insiste sur les formes d'interpénétration entre l'État, le marché – et les acteurs économiques – et les gouvernements urbains. Clarence Stone (1993, p.18) va proposer une typologie des régimes urbains en s'attardant sur le type d'action publique, la capacité à agir, le lien avec les intérêts économiques constitués et les cibles et soutiens des autorités locales. Il identifie ainsi les « maintenance regimes », les « development regimes », les « middle-class progressive regimes », et les « regimes devoted to lower class opportunity expansion »

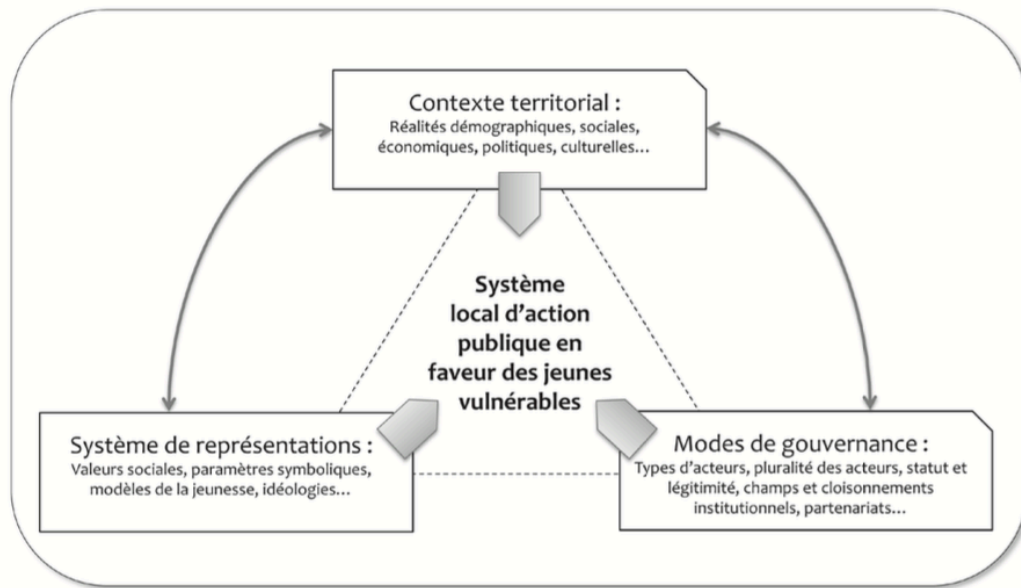
Sur fond de ces travaux notamment, va prospérer le développement de l'approche en termes de gouvernance, également liée à la perte de centralité de l'État. Selon Le Galès (2019, 297), la gouvernance concerne ainsi « *les formes de pilotage, de coordination et de direction des individus, des groupes, des secteurs, des territoires et de la société, au-delà des organes classiques du gouvernement* ». La gouvernance permet donc de mieux saisir les dynamiques à l'œuvre au sein de l'action publique, en intégrant à l'analyse, un large ensemble d'acteurs. Elle permet aussi d'interroger certaines zones d'ombre de cette action publique, en mettant en lumière ses discontinuités et ses aspects non linéaires (Le Galès et Vitale, 2013).

Comme le souligne Le Galès (*op.cit.*, p.299), le développement de la notion de gouvernance doit beaucoup aux travaux portant sur l'Union Européenne, système politique original, polycentrique, sans gouvernement élu, perméable aux intérêts privés et « multipliant les arènes de décision, les configurations d'acteurs et les instruments d'action publique ». Mais l'approche par la gouvernance, si elle éclaire utilement les dynamiques à l'œuvre aux échelles internationale, régionale ou nationale, est également centrale aujourd'hui pour appréhender l'action publique locale, notamment dans les espaces urbains, à tel point que la notion est souvent complétée par l'adjectif « urbain », ou « métropolitain » (Lefèvre, Roseau et Vitale, 2013). La gouvernance urbaine renvoie ainsi également à l'idée d'un large spectre d'acteurs influençant l'action publique locale, et « *suppose une grande diversité dans les manières d'organiser les services, une plus grande flexibilité, une variété des acteurs, voir une transformation des normes que peut prendre la démocratie locale (...). L'autorité locale devient un acteur important certes, mais un acteur parmi d'autres, tout comme l'État* » (Le Galès, 1995, p.60).

A la notion de gouvernance urbaine sont souvent rattachés d'autres notions et concepts permettant de mettre en évidence les différences locales dans le développement

d'actions publiques territorialisées : « sociétés locales » (Bagnasco et Le Galès, 1997), « matrices institutionnelles » (Borraz et Loncle, 2000), « configurations locales » (Oberti, 2005), « configurations locales d'acteurs » (Négrier, 2005) ou régimes locaux de gouvernance (Petrella et Richez-Battesti, 2009). Au fur et à mesure de notre recherche, nous avons retenu et travaillé à partir de la notion de « systèmes locaux d'action publique » (Mingione et al., 2002), qui permet de prendre en compte selon Patricia Loncle (2011) un ensemble de facteurs propres à chaque territoire : histoire des territoires; ampleur des difficultés sociales ; rôles clefs des acteurs (élus, professionnels, associations, experts) ; relations des acteurs et fonctionnement en réseau (« communauté territoriale » ou « réseau thématique » : Marsh et Rhodes, 1995). De plus, cette notion intègre également l'analyse des facteurs nationaux ou supranationaux pouvant influencer sur les actions et décisions.

Dans un article de 2012, Olivier David, Éric Le Grand et Patricia Loncle distinguent trois niveaux de facteurs aidant à comprendre la nature des réponses politiques publiques qu'ils observent, (en l'occurrences celles ciblées sur les jeunes vulnérables). Le premier niveau renvoie aux valeurs sociales portées par les acteurs collectifs et institutionnels et dépend directement du registre des représentations. Le deuxième niveau prend davantage en considération les réalités territoriales, qu'elles soient démographiques, sociales, culturelles ou politiques, permettant d'identifier des systèmes sociopolitiques locaux différents d'un département à l'autre. Le dernier niveau s'intéresse enfin à la nature des réseaux d'acteurs (diversité, pluralité, complémentarité...) et au système de relations qu'ils produisent pour construire des partenariats politiques et d'action à destination des jeunes.



Source : Olivier David, Éric Le Grand, Patricia Loncle, enquête JUVENIL, 2012.

Figure 1 - Les facteurs de construction des systèmes locaux d'action publique (David, Grand et Loncle, 2012, 89)

L'application de cette notion à l'action publique de résorption des bidonvilles nous est apparue d'autant plus pertinente qu'elle possède selon nous les mêmes caractéristiques que celles des politiques de jeunesse décrites par Patricia Loncle: « *Elles sont relativement peu organisées par le droit, contrairement à des domaines connexes comme les politiques sociales ou de santé ; elles sont, par conséquent, souvent dominées par leur caractère optionnel et dépendent largement du bon vouloir des élus locaux (Loncle et al., 2008) ; elles sont caractérisées par une constante faiblesse de l'intervention étatique et donc peu régulées centralement (Loncle, 2003) ; les opérateurs de terrain, principalement des acteurs associatifs, sont depuis longtemps affectés par les précarités professionnelles (Lebon, 2007) et l'actuelle crise des financements publics.* »

Comme le souligne Thomas Aguilera, l'une des critiques qui peut être formulée à l'encontre de la gouvernance urbaine est de faire le jeu du néolibéralisme, en nivelant les rapports de pouvoir et de domination, et en dépolitisant ainsi les transformations de l'action publique. L'approche par la gouvernance urbaine serait donc moins « critique » que d'autres approches de la sociologie urbaine (Aguilera, 2018). A l'instar de l'auteur, nous défendons l'idée selon laquelle l'approche permet au contraire de mettre en lumière ces rapports de force, la complexité de l'action publique locale et le rôle notamment des mouvements sociaux. Ceci

suppose selon Aguilera de saisir la gouvernance non comme un objet ou un résultat, mais comme une posture méthodologique permettant « *d'explorer empiriquement la complexité des relations – qu'elles soient conflictuelles ou consensuelles – entre des acteurs porteurs d'intérêts divergents à des échelles multiples, sans présupposer a priori des hiérarchies et des situations de domination, mais sans pour autant dépolitiser ces relations* ». (Aguilera, *op.cit.*). C'est bien cette posture (exigeante, nous le verrons plus bas section 5 de cette introduction) que nous avons tenté d'adopter tout au long du travail d'enquête, consistant à prendre au sérieux les discours, les positionnements, les initiatives, de l'ensemble des parties prenantes de l'action publique locale, y compris ses ressortissants.

3.2. Saisir la politique publique par ses instruments.

Portée en partie par les mêmes auteurs que ceux précédemment cités à propos de la gouvernance urbaine, l'entrée par les instruments permet justement une analyse de la gouvernance en acte. Elle met en lumière, à travers la concrétisation par « l'instrumentation de la politique », à la fois les jeux d'acteurs, les réseaux, les coalitions, mais aussi les systèmes de valeurs et les normes présentes sur le territoire.

L'instrumentation de l'action publique : définition et ancrages théoriques.

Depuis plusieurs décennies, de nombreux travaux ont mis en lumière le caractère central des instruments de l'action publique dans la compréhension et l'analyse des politiques publiques, d'abord dans le monde anglo-saxon puis dans le monde francophone (Belley et Saint-Pierre, 2017). Il faut entendre par instrument un « dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Halpern et al., 2014, p.17). Le processus d'instrumentation quant à lui est constitué de « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et mettre en œuvre l'action gouvernementale » (Lascoumes et Le Galès, 2005, p.12).

Le courant de recherche portant sur l'instrumentation des politiques a ainsi renouvelé la sociologie de l'action publique en insistant sur le caractère intrinsèquement politique des instruments : d'inspiration foucauldienne, l'approche par l'instrumentation considère les instruments comme des institutions qui définissent les acteurs, leurs rôles, et qui structurent les interrelations entre eux (Fourot, 2015 ; Hood, 2007). Loin d'une vision fonctionnaliste considérant, à l'instar de Howlett (2011), les instruments comme de simples dispositifs techniques de mise en œuvre, ils sont en effet considérés comme porteurs de normes et de valeurs spécifiques, qui ont un impact sur la politique elle-même (Lascoumes, 2007).

Ainsi, en tant qu'institutions au sens sociologique, les instruments sont « un ensemble plus ou moins coordonné de règles de normes et de procédures, qui gouverne les interactions et les comportements des acteurs et des organisations. Les institutions fournissent ainsi un cadre stable d'anticipations qui réduit les incertitudes et structure l'action collective. Ils déterminent en partie la manière dont les acteurs vont se comporter ; ils créent des incertitudes dans les rapports de force ; ils conduisent à privilégier certains acteurs et à en écarter d'autres ; ils contraignent les acteurs tout en leur offrant des possibilités ; ils véhiculent une certaine représentation des problèmes » (Halpern, Lascoumes et Galès, 2019).

Les tenants de ce courant (dont, en France, Patrick Le Galès, Pierre Lascoumes, Charlotte Halpren) proposent de différencier les niveaux d'observation en distinguant instrument, technique et outil. « L'instrument est un type d'institution sociale (le recensement, la cartographie, la réglementation, la taxation, etc.) ; la technique est un dispositif concret opérationnalisant l'instrument (la nomenclature statistique, le type de figuration graphique, le type de loi ou de décret) ; enfin, l'outil est un micro-dispositif au sein d'une technique (la catégorie statistique, l'échelle de définition de la carte, le type d'obligation prévu par un texte, une équation calculant un indice) » (Lascoumes et Le Galès, 2005a).

Par ailleurs, en partant notamment des travaux fondateurs de Christopher Hood²⁴ (Hood, 2007, 1983 ; Hood et Margetts, 2007) Lascoumes et Le Galès proposent en conclusion de leur ouvrage de 2005, quatre types d'instruments tenant compte des types de rapport politique créés par les instruments et des types de légitimité qu'ils supposent. Nous reprenons ici les principaux éléments de définition donnés par les auteurs, ainsi que le tableau récapitulatif.

²⁴ Pour une présentation synthétique de la typologie établie par Hood, voir Perret (2010, p. 395-396) et pour un aperçu d'ensemble des typologies établies à partir de Hood, voir Belley et Saint-Pierre (2017).

Tableau 1 - Typologie des instruments d'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2005b)

Type d'instrument	Type de rapport politique	Type de légitimité
Législatif et réglementaire	État tuteur du social	Imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés élus ou des hauts fonctionnaires
Économique et fiscal	État producteur de richesse, État redistributeur	Recherche d'une utilité collective Efficacité sociale et économique
Conventionnel et incitatif	État mobilisateur	Recherche d'engagement direct
Informatif et communicationnel	Démocratie du public	Explicitation des décisions et responsabilisation des acteurs
Normes et standards <i>Best practices</i>	Ajustement au sein de la société civile. Mécanismes de concurrence.	Mixte : scientifico-technique et démocratiquement négocié et/ou concurrence, pression des mécanismes de marché

Les instruments législatifs et réglementaires empruntent selon les auteurs des formes légales routinisées qui constituent l'archétype de l'interventionnisme d'État. Ces instruments peuvent cependant connaître des différentes forces, en fonction de la combinaison entre trois dimensions : une fonction symbolique, car étant un attribut du pouvoir légitime ; une fonction axiologique, car ils énoncent des valeurs et des intérêts protégés par la puissance publique ; enfin, une fonction pragmatique d'orientation des comportements sociaux et d'organisation de systèmes de surveillance.

Les instruments économiques et fiscaux tirent également leur légitimité de leur mode d'élaboration légale, mais s'apprécient en termes d'efficacité économique et sociale. Ils reposent sur des techniques et des outils monétaires, soit pour prélever des ressources destinées à être redistribuées (impôts, taxes), soit pour orienter les comportements des acteurs (subventions, déduction de charges). Ces instruments sont donc fortement liés à la conception de l'État qui prévaut dans le territoire observé.

Les trois autres types d'instrument souvent qualifiés de « nouveaux » instruments d'action publique reposent sur des modes de régulation publique moins dirigistes, et organisent des rapports politiques différents, basés sur la communication et la concertation, renouvelant ainsi les fondements de la légitimité dans un contexte de critiques de la lourdeur bureaucratique et de la rigidité des règles législatives et réglementaires. Ces instruments permettraient ainsi de dépasser la figure de l'État dirigiste pour promouvoir un « État animateur ou coordinateur, non-interventionniste et menant principalement des actions de mobilisation, d'intégration et de mise en cohérence ».

« Qu'il s'agisse d'imposer ou d'interdire, d'informer ou de conseiller, de taxer ou de subventionner, de modifier les structures existantes ou d'agir directement, c'est par les instruments que les autorités politiques, à tous les niveaux, influencent ou cherchent à influencer leurs propres actions et celles des autres acteurs. Les ressources, notamment le régime politique, les compétences et les ressources financières, qui conditionnent fortement, à chaque niveau, la capacité d'action de l'État, constituent une composante centrale, voire déterminante de l'efficacité des instruments. » (Belley et Saint-Pierre, 2017).

Quel intérêt de l'instrumentation pour comprendre la politique des bidonvilles ?

Au fur et à mesure de notre recherche, l'approche par l'instrumentation de l'action publique est apparue comme l'une des entrées pertinentes pour saisir l'ensemble des mécanismes en œuvre au sein de la politique publique des bidonvilles. Le choix des instruments est significatif des choix de politiques publiques et des caractéristiques de ces dernières. Ils renseignent de manière concrète sur les normes et valeurs qui sous-tendent l'action, sur les représentations du problème public. Ils permettent aussi de mesurer le rôle de chacun des acteurs dans la mise en œuvre concrète de la politique, et notamment le rôle de la société civile et des destinataires de la politique.

« Analyser un instrument, c'est aussi en ce sens s'intéresser aux rapports gouvernement-société, soit à la façon dont se construisent et se transforment ces rapports et comment ces derniers influencent en retour l'évolution et l'usage de tel ou tel instrument. » (Belley et Saint-Pierre, 2017).

Mais l'approche par les instruments est également complémentaire et parfaitement compatible avec l'approche par la gouvernance urbaine.

« Le territoire de juridiction d'une autorité politique, centrale, déconcentrée ou décentralisée, constitue une ressource en même temps qu'une contrainte importante. L'aire d'application d'un instrument, qui correspond plus ou moins dans les faits à son aire d'influence, est en effet fonction, sur le plan juridique et institutionnel du moins, de l'étendue du territoire sur lequel cette autorité exerce légitimement ses compétences. En outre, les caractéristiques (biophysiques, démographiques, socioéconomiques et culturelles) de ce territoire constituent à la fois des atouts et des enjeux pour cette autorité politique, comme pour l'ensemble des acteurs sociaux qui y habitent ou y mènent, sur une base occasionnelle ou permanente, diverses activités. »
(Belley et Saint-Pierre, 2017).

Dans cette affirmation, les auteurs rejoignent en grande partie la définition donnée par Loncle du système local d'action publique. En ce sens, réfléchir aux instruments de l'action publique locale, c'est matérialiser le fonctionnement des systèmes locaux et donner à voir des mécanismes et processus faisant le lien entre l'État local et sa population, à travers l'intervention d'un large ensemble d'acteurs publics et privés.

3.3. Le non-recours aux droits et services pour saisir la réception des politiques publiques par leurs ressortissants.

Troisième grille d'analyse après celles de la gouvernance urbaine et de l'instrumentation : celle du non-recours aux droits et services, largement développée et étayée en France sous l'impulsion de Philippe Warin et de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore). Cette notion du non-recours permet en effet de continuer l'approche en entonnoir, ici esquissée à partir de la gouvernance urbaine, de sa concrétisation par les instruments d'action publique puis, ici, des effets ou non-effets de cette action publique sur ses potentiels usagers ou « ressortissants » (Lévy et Warin, 2019). Nous en donnerons ici quelques éléments rapides de définition, qui seront largement développés au sein de la thèse, et notamment du chapitre VI section 6.1.

Par non-recours aux droits, nous pouvons distinguer deux acceptations différentes et complémentaires (Levy et Vial, 2017) :

D'une part, l'objet ou phénomène du non-recours aux Droits, qui se réfère à la situation d'une personne ne percevant pas tout ou partie d'une prestation financière ou un service auquel elle peut prétendre (Warin, 2016). Sous cet angle, le non-recours peut être mobilisé comme un critère d'évaluation des politiques publiques, outillé par les travaux de l'Observatoire des non-recours aux droits et services, qui a notamment élaboré une typologie explicative comprenant cinq principales formes de non-recours : la non connaissance, lorsque l'offre d'« outputs » (prestations sociales ou services) n'est pas connue ; la non demande, quand elle est connue mais pas demandée ; la non réception, lorsque l'offre est connue, demandée mais pas obtenue ; la non proposition, lorsqu'un agent ne propose pas l'output, même si le destinataire potentiel le connaît ; la non-orientation, lorsque les destinataires potentiels – qu'ils connaissent ou pas l'offre – ne sont pas sollicités ou accompagnés par un tiers pour demander l'ouverture ou le renouvellement d'un droit (Warin, 2020, p.115)

D'autre part l'approche par le non-recours aux droits, qui peut être définie comme une « grille de lecture à différents niveaux des rapports entre l'offre publique et ses destinataires » (Lévy et Vial, 2015). L'approche par le non-recours s'inscrit donc dans une sociologie critique de l'action publique et du travail social, et dénature le recours à l'offre publique, contrairement à une vision selon laquelle une telle offre serait « naturellement » adaptée aux situations des bénéficiaires potentiels. Elle induit une démarche scientifique prenant en compte de manière centrale les stratégies, les perceptions, les comportements et les justifications des publics réels ou potentiels de l'offre publique. En ce sens, le non-recours aux droits s'inscrit et alimente de manière forte la sociologie de la réception de l'action publique comme étape à part entière dans le cycle d'une politique publique (entre mise en œuvre et évaluation) mettant en avant les « ressortissants des politiques publiques » (Warin, 1999), que Anne Revillard a ensuite définie comme l'analyse de « l'ensemble des processus par lesquels une politique publique est appropriée et co-construite par les individus qu'elle cible, et par lesquels elle produit ses effets sur ceux-ci » (Revillard, 2016, p.5). Cette approche permet ainsi de prendre en compte l'interaction entre les effets produits par les politiques publiques, et la manière dont leur appropriation par les ressortissants permet aussi de les redéfinir. Par ressortissants, l'on comprend ici « les individus ou groupes à qui les politiques sont destinées » (Lévy et Warin, 2019, p.555), sans que l'on présume de leur accès effectif à ces politiques. Julien

Lévy et Philippe Warin mettent en perspective la montée en puissance d'une individualisation des ressortissants, au détriment de groupes ou collectifs organisés.

La sociologie de la réception incite donc à aborder l'action publique de manière compréhensive, et considérer les ressortissants comme des acteurs à part entière, ayant prise sur la définition et la mise en œuvre des politiques publiques (Revillard, 2017). En ce sens, cette approche de la réception est particulièrement compatible avec celle de la gouvernance urbaine qu'elle vient renforcer et compléter en offrant la possibilité de comprendre le rôle des ressortissants au sein de l'action publique et leurs effets sur celle-ci. Elle peut même permettre, selon nous, de combler une zone grise, l'approche par la gouvernance demeurant ambivalente et peu précise sur la place à accorder aux ressortissants des politiques locales, et sur leur rôle dans la définition, la mise en œuvre, l'évaluation de ces politiques. Ainsi, l'entrée « gouvernance » du *Dictionnaire des politiques publiques* de 2019 (Le Galès, 2019) n'aborde que de manière marginale la place des usagers dans les systèmes de gouvernance, celle-ci étant souvent intégrée, de manière large, dans les « mouvements sociaux » ou le groupe des « gouvernés » (Aguilera, 2018). La sociologie de la réception comme l'approche par le non-recours peuvent ainsi permettre de replacer les ressortissants individuels comme des parties prenantes de l'action publique locale. En ce sens, nous avons tenté au long de cette thèse, d'intégrer le point de vue des bénéficiaires à un maximum d'endroits de la politique locale, et d'apporter des éléments sur les effets des politiques sur les parcours individuels. Comme nous l'aborderons dans la section consacrée à la méthodologie d'enquête, cette entreprise est cependant confrontée à un ensemble de contraintes.

Ainsi, le principal apport du non-recours, pris à la fois comme phénomène et comme approche, est de permettre d'apprécier, du point de vue des destinataires d'une offre publique, l'accessibilité et l'acceptabilité de ses « outputs » (actes concrets et individualisés). Pour synthétiser ce qui est largement développé et articulé par ailleurs (Revil et Warin, 2019 ; Warin, 2016, 2020), nous pouvons retenir trois éléments principaux sur cette typologie :

Les non-recours par non-connaissance, non-réception et par non-proposition, renvoient à des situations involontaires pour les destinataires. Ces situations permettent en ce sens de discuter sur des plans variés de l'accessibilité concrète des *outputs* pour les destinataires, et d'interroger l'efficacité des moyens mis en œuvre pour leur réalisation.

Le non-recours par non-demande, renvoie quant à lui à des situations volontaires. Ces situations renvoient sous différents angles à l'acceptabilité des *outputs* pour les destinataires. En particulier, la non-demande peut être active lorsqu'elle s'explique par des principes, valeurs, et/ou des prises de décision rationnellement construites, ou bien passive lorsque les personnes sont notamment rebutées par les démarches administratives, leurs coûts et leurs possibles risques. Dans ce cas, c'est la pertinence des outputs eux-mêmes, des principes d'action voire des normes sociales qu'ils véhiculent, qui est directement interrogée.

Selon les formes du non-recours, les ressortissants se comportent donc comme des personnes lésées du fait de difficultés diverses et variées pour accéder à l'offre, ou bien comme des personnes qui manifestent ainsi leur désintérêt ou leur désaccord et estiment avoir des droits.

Par ailleurs, la typologie établie par l'Odenore met en lumière deux types de causalité dans les phénomènes de non-recours : une « causalité individuelle » ou une « causalité d'ordre institutionnel et politico-administratif » (Warin 2017, p.17 à 54), ce qui est le cas notamment de la non-proposition. C'est cette deuxième catégorie de causalité qui, au cours de notre enquête, apparaîtra progressivement comme structurante au sein de l'action publique locale de résorption des bidonvilles. La découverte d'un ensemble d'éléments dans les réponses développées nous a en effet amené à considérer que le non-recours ainsi que la dérogation aux droits pouvaient être analysés comme des instruments de l'action publique, du fait de leur institutionnalisation par certains acteurs publics. Plus particulièrement, nous avons mis à jour certaines pratiques qui nous ont amené à proposer un nouveau type de non-recours : « le non-recours par interdiction temporaire » lorsque l'offre sociale est connue (par le destinataire, le professionnel ou les deux) mais fait l'objet d'une interdiction d'accès par les institutions et intermédiaires sociaux. Parmi les formes institutionnelles de non-recours, celle-ci paraît la plus instituée au sens où elle provient moins des fonctionnements organisés que de la construction volontaire d'une norme d'action. Nous allons y revenir progressivement, puisque ce non-recours par interdiction est, pour nous, avec d'autres éléments comme la dérogation au droit, la clé de voute de la politique lyonnaise de résorption des squats et bidonvilles dans la mesure ce non-recours et la dérogation au droit expliquent pourquoi les acteurs de terrain agissent par réaction comme ils le font, « à bas-bruit ».

4. Droits, dispositifs, projets, institutions, services : éléments de vocabulaire et de cadrage.

L'ethnographie de l'action publique locale nécessite, avant d'entrer dans la description et l'analyse, de préciser et stabiliser un ensemble de concepts et de notions qui seront ensuite largement mobilisés tout au long de la thèse.

En effet, dans le langage des acteurs sociaux, existent une profusion de termes et une certaine confusion de notions et concepts liés aux politiques publiques en général, et aux politiques sociales en particulier : « projet », « programme », « dispositif », « service », « droits », « prestation », « intervention », « instrument », renvoient à des définitions qui méritent d'être rappelées. Dans le discours académique également, ces termes font l'objet de définitions diverses, parfois de débats. Nous proposons donc ici de faire un choix parmi les définitions possibles, de préciser les principaux éléments de vocabulaire qui permettront de structurer l'analyse par la suite.

4.1. Droits sociaux

Revenons d'abord sur la notion de « droits sociaux », employée dans de nombreux travaux scientifiques, et notamment ceux de Philippe Warin, autour du « non-recours aux droits sociaux » (Odenore, 2012 ; Warin, 2007, 2020). Les droits sociaux sont ici entendus comme des « droits-créance »²⁵, souvent mis en regard des « droits-liberté » dans la littérature académique (Baudot et Revillard, 2014 ; Vulbeau, 2013 ; Warin, 2002). Ces derniers, liés à la notion de droits fondamentaux, peuvent s'exprimer par l'expression « droit de » (droit de circulation, droit de vote, ...), et supposent une régulation minimale de l'État. Les droits-créance au contraire, assimilés à des « droits à » (droit à la santé, droit au logement, droit à l'environnement), impliquent une intervention importante des pouvoirs publics (Vulbeau, 2013, p.23). Cette seconde génération de droits, progressivement apparue au cours du 20^{ème} siècle, implique un ensemble de conditions garantissant sa mise en œuvre concrète, et un pouvoir d'exigibilité vis-à-vis de l'État (Chevallier, 2015, p.247). Selon Philippe Warin (2002, p.438) « *l'amplification progressive de la notion de droits-créance peut être interprétée comme une illustration de la mutation du droit administratif dans le sens d'une individualisation accrue*

²⁵ Ou, à l'échelle internationale, « droits économiques, sociaux et culturels » (Roman, 2013, p. 33).

des droits reconnus aux usagers ». Émerge ainsi selon lui la figure centrale de l'usager-créancier, qui sera au cœur des réformes successives de l'action publique depuis la fin du 19^{ème} siècle. Comme le souligne Jacques Chevallier, la consécration de l'« opposabilité » de ces droits vise à donner à leurs ressortissants le moyen d'agir pour obtenir leur garantie effective. C'est le cas notamment pour le droit au logement, élevé au rang de droit fondamental en 1982, puis devenu en 2007 un droit « opposable », garanti par l'État en cas de défaillance des autorités locales. Pour Diane Roman (Roman, 2013, p.34), cette opposabilité est l'une des conditions centrale de l'effectivité des droits sociaux, qui implique de lier la justiciabilité des droits sociaux (c'est-à-dire la possibilité de recourir à un juge pour sanctionner leur méconnaissance) à leur exigibilité²⁶.

4.2. Aide sociale, action sociale et prestations.

La concrétisation ou matérialisation de ces droits passe par le système de protection sociale, qui repose depuis 1945 sur trois principes : l'assurance (dont l'instrument clef est la sécurité sociale, structurée autour de différents régimes, et qui est le pilier principal de la protection sociale), la prévoyance (qui comprend des protections complémentaires facultatives ou obligatoires), et enfin l'assistance qui recouvre d'une part l'aide sociale définie comme l'ensemble des prestations constituant une obligation des collectivités publiques, et d'autre part l'action sociale, non obligatoire, qui désigne un ensemble de services, équipements et prestations destinés aux personnes et familles dans une perspective de prévention ou de prise en compte des difficultés (Löchen, 2018, p.30). Si dans l'idée du législateur les mécanismes de prévoyance et d'assistance devaient devenir résiduels, la grande majorité des besoins étant couverts par la sécurité sociale, ils ont au contraire connu une forte extension.

²⁶ L'approche par le non-recours vient cependant relativiser l'impact concret du principe d'opposabilité : concernant toujours le Dalo, plusieurs études et recherche démontrent un non-recours massif à la possibilité de recourir contre l'État (Lévy et Laumet, 2012 ; Warin, 2020, p. 50).

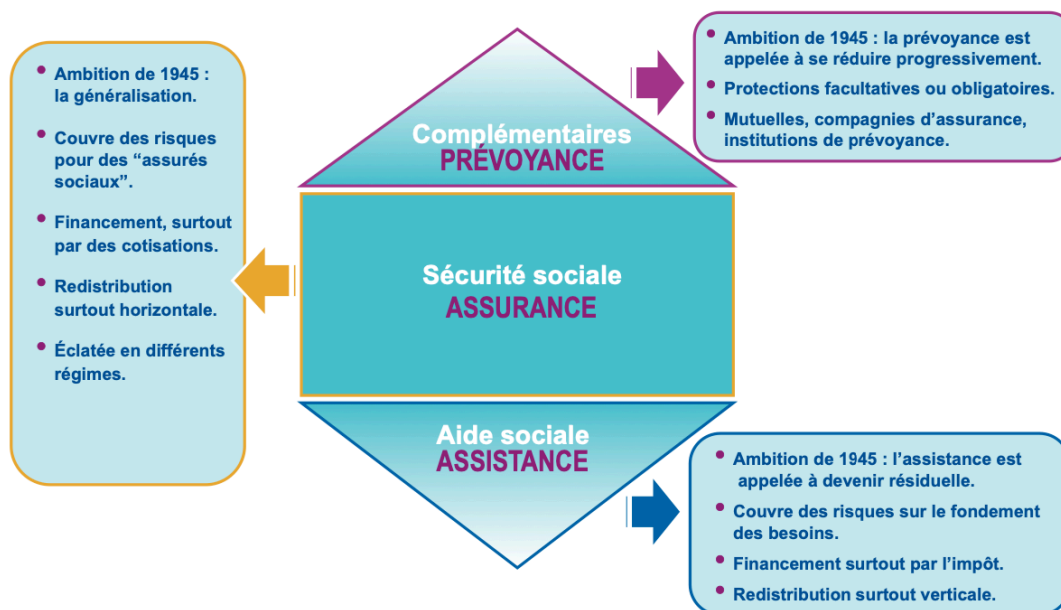


Figure 2 - La protection sociale : le schéma canonique issu de 1945 (Damon, 2011²⁷)

A l'instar de Philippe Warin (2020, p.45 et suivantes) nous reprendrons la typologie suivante concernant les prestations : les prestations légales d'une part, qui regroupent les prestations de sécurité sociale (contributives ou non-contributives) gérées par l'État, et l'aide sociale qui relève des conseils départementaux et vise les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, la protection de l'enfance, la protection maternelle et infantile ; les prestations d'action sociale, ou aides extra-légales d'autre part, qui s'inscrivent dans le prolongement des prestations légales, et qui n'ont pas de caractère obligatoire.

4.3. Institutions / établissements.

Par le terme « institutions d'aide et d'action sociales », nous désignerons l'ensemble des services publics, établissements, structures, qui délivrent les prestations légales et prestations d'action sociale. Ce terme d'institution, utilisé notamment par Borgetto et Lafore (2018) ou Ravon et Ion (2005) permet d'éviter la confusion du terme « service », qui désigne

²⁷ Damon Julien, 2011. *Protection sociale et redistribution (1) : État ou départements providence*, Cours « État providence et société urbaine », Sciences - Po, cycle d'urbanisme. En ligne sur le blog eclairs.fr

deux éléments différents : une mission, qui est une activité d'intérêt général, et un mode d'organisation consistant à faire prendre en charge de manière directe ou indirecte ces activités d'intérêt général par des acteurs soit publics (État, collectivités locales, établissements publics) soit privés mais sous le contrôle de la puissance publique (Warin, 2020, p.52). Au cours de cette thèse, nous réserverons donc le terme de service pour désigner la prestation délivrée, et privilégierons donc le terme d'institution ou, le cas échéant, d'établissement social ou médico-social (ESMS) utilisé par le législateur, pour désigner la structure en charge de délivrer ces services.

4.4. Les dispositifs et leurs liens aux institutions.

Le terme de dispositif a connu un fort développement depuis le début des années 80. Il recouvre une très large variété de réalités et de situations, au risque du fourre-tout théorique, comme le soulèvent Jean-Samuel Beuscart et Ashveen Peerbaye (2006), ou Michèle Becquemin et Christiane Montandon (Becquemin et Montandon, 2014). La majorité des auteurs dont le philosophe Giorgio Agamben (2006, p.25) s'accorde sur le fait que l'usage sociologique du terme dispositif trouve son origine chez Michel Foucault dans les années 1970, qui envisage le dispositif comme le réseau qu'il est possible d'établir entre différents éléments « *d'un ensemble résolument hétérogène comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques, bref, du dit, aussi bien que du non-dit* » (Foucault, 1994). Le dispositif est également, dans la pensée Foucauldienne, de nature essentiellement stratégique, inscrit dans des jeux de pouvoir.

Ravon et Ion (2005) ancrent le dispositif dans la réalité des politiques sociales, en plaçant sa forte extension²⁸ au moment même de l'apparition de la « politique de la ville » pour désigner « *une modalité de l'intervention politico-administrative impliquant à la fois une idée de « montage » supposant l'agrégation réussie d'éléments à priori hétérogènes et simultanément une certaine souplesse institutionnelle permettant à l'action de s'inscrire à l'écart des découpages et des règles ordinaires des administrations* ». Pour les auteurs, le

²⁸ Les auteurs relèvent ainsi qu'au moment de la généralisation de la notion fin des années 1980, tout montage local intégrant divers acteurs devient dispositif, des actions de lutte contre la toxicomanie, de prévention du sida, de santé mentale, jusqu'à certaines mesures législatives d'envergure nationale comme le Revenu minimum d'insertion (RMI), le Plan local d'insertion par l'emploi (Plie) ou le Plan d'aide au retour à l'emploi (Pare).

dispositif désigne des opérations territorialisées, qui découpent un espace estimé pertinent pour le traitement du problème et qui reposent sur des processus de concertation et de coordination entre acteurs de ce territoire. Le dispositif peut, dans un sens, être perçu comme le signe ou la concrétisation d'une reconfiguration critique de l'action publique, et de la remise en cause à la fois de la centralisation excessive des politiques sociales, du rôle omnipotent de l'État et de la rigidité et verticalité des modes de fonctionnement incarnés par les institutions. Le dispositif au contraire basé sur un montage local, est adapté aux besoins du territoire, en faisant intervenir un ensemble hétérogène d'acteurs et en assumant des bricolages adaptatifs. Cependant, Ravon et Ion relativisent la fragilisation ou la remise en cause des institutions par les dispositifs : ils avancent en effet l'idée selon laquelle les dispositifs contribuent à la continuelle adaptation de l'institution, en palliant à certaines faiblesses ou limites de celle-ci.

Au long de cette thèse, le terme de dispositif sera donc employé pour désigner ces agencements complexes d'acteurs et d'objets hétérogènes, structurés autour d'enjeux ou d'objectifs plus ou moins explicites. Nous ajoutons à ces éléments le fait que les dispositifs d'action sociale s'inscrivent selon nous dans une temporalité longue, par les moyens de financement relativement pérennes. Cette caractéristique permet notamment de tracer une ligne claire entre la notion de dispositif et celle de projet.

4.5. Le projet.

La notion de « projet », qui a fait l'objet de multiples écrits scientifiques et professionnels (Pinson, 2005), s'applique à un très large ensemble de réalités au sein des politiques sociales. Le terme est en effet mobilisé à la fois à l'échelle individuelle (« projets de vie », « projets personnalisés »), à l'échelle d'un service (projet de service), d'une institution, d'une collectivité, d'un bâti (projet de rénovation ou de construction). Dans notre recherche, la notion se réfère essentiellement aux projets menés par des institutions d'aide et d'action sociales, et bénéficiant de financements publics ou privés dédiés. En ce sens, le projet est selon nous majoritairement caractérisé par cinq dimensions structurantes : la dimension d'objectifs à atteindre, normalement fixés dès l'origine ; une temporalité limitée ; un budget spécifique et non pérenne ; une ou des équipes spécifiquement dédiées, et un principe de non reconductibilité de l'action. En cela, la notion de projet se distingue de celle de dispositif, qui se réfère comme nous l'avons vu à des agencements pérennes au sein des politiques publiques,

encadrés juridiquement et réglementairement, bénéficiant de budgets identifiés et la plupart du temps reconductibles. Au-delà de ces éléments techniques, comme tout instrument d'action publique, le projet est une construction sociale, porteuse de normes et valeurs plus ou moins explicites, de visions politiques, de modèles cognitifs. La forte généralisation de la notion de projet au sein des politiques sociales, au détriment parfois des dispositifs ou des institutions, est ainsi loin d'être neutre et met en lumière les évolutions de l'État social, en particulier le tournant managérial pris par les politiques sociales et son mouvement de *chalandisation* (Chauvière, 2008 ; Giovalucchi et Sardan, 2009). Il marque également une vision des problèmes sociaux comme urgences (Lipsky et Smith, 2011).

Comme toute tentative de typologie ou de définition, ces éléments de vocabulaire comportent des limites : institutions, projets, dispositifs, connaissent souvent des frontières floues. Un projet mené par une institution peut être l'une des composantes d'un dispositif, tout comme la mise en place d'un dispositif peut être le résultat attendu d'un projet. La confusion est par ailleurs renforcée par l'imprécision des termes utilisés par les acteurs sociaux.

Cependant, les distinctions opérées ici entre droits, politiques, institutions, dispositifs et projets sont essentielles à la clarté et l'intelligibilité du propos qui sera déroulé au long de cette thèse. Prenons un exemple : celui de la politique sectorielle de lutte contre la grande précarité, sur laquelle nous reviendrons largement notamment dans le chapitre V, section 5.1.2. Au sein de cette politique nationale s'inscrivant dans les politiques d'aide et d'action sociale, ont été généralisés des dispositifs locaux de « veille sociale », coordonnés par une institution partenariale (les Services intégrés d'accueil et d'orientation ou SIAO), faisant intervenir un large ensemble d'autres institutions publiques ou privées. Celles-ci interviennent en tant qu'acteurs délégués de service public, ce qui n'empêche pas dans certains cas un fonctionnement en projet, pour la mise en place de structures temporaires d'hébergement, d'équipes de maraudes ou autres.

5. Terrains de recherche, méthodologies et enjeux d’une enquête sur un système local d’action publique.

Nous avons, au long de cette introduction, présenté l’origine du projet de recherche, les questionnements et hypothèses clefs, ses principaux objets et les cadres théoriques et scientifiques dans lesquels il s’inscrit. Cette dernière section présentera, elle, la méthodologie déployée tout au long de l’enquête qui s’est principalement déroulée de Janvier 2016 à Janvier 2019, avec cependant un travail préparatoire en amont et un maintien de certaines observations en aval.

Comme mentionné ci-dessus, les deux notions centrales de ce travail – la gouvernance locale et le non-recours aux droits – ne sont pas uniquement à considérer comme des objets d’étude, ou même comme des grilles de lecture analytiques, mais également comme des postures méthodologiques et un mode de fabrique de la recherche (Aguilera, 2018). Elles imposent notamment au chercheur de s’immiscer dans un ensemble de rouages et de réseaux qui constituent ou alimentent l’action publique locale et de créer des relations de confiance avec des mondes parfois en concurrence ou en conflit ouvert, où les enjeux de pouvoirs sont omniprésents. En ce sens, l’enquête sur les systèmes locaux d’action publique impose selon nous au chercheur, fut-il politiste, une posture ethnographique proche de l’enquête multi-située (« Multi-sited research ») telle que définie dans les travaux de référence de Georges E. Marcus (Marcus, 1995, p.105)

« Multi-sited research is designed around chains, paths, threads, conjunctions, or juxtapositions of locations in which the ethnographer establishes some form of literal, physical presence, with an explicit, posited logic of association or connection among sites that in fact defines the argument of the ethnography. »

Ce qui définit donc l’enquête multi-située selon Marcus, ce n’est pas tant l’existence de plusieurs sites, que les chemins qui les relient, les circulations entre ces différents mondes sociaux. Ce qui est multi-situé c’est d’abord l’action publique observée, par la gouvernance polycentrique qui la caractérise. Ainsi selon Virginie Baby-Colins et Geneviève Cortes, « *c’est en premier lieu l’objet ou l’acteur étudié qui est multi-situé, que celui-ci soit en mobilité, ou fruit d’un processus de mise en relation* » (Baby-Collin et Cortes, 2019, p.10). Dans le cas qui est le nôtre, et malgré l’unité de lieu que pourrait représenter le territoire métropolitain lyonnais,

nous considérons en effet que les terrains enquêtés sont autant de sites, de mondes, d'espaces cloisonnés, porteurs de valeurs et de représentations différentes, et qui sont parfois en tension, en concurrence ou en opposition autour du problème public concerné.

Notre souci fut celui de la recherche d'une forme de symétrie dans l'appréhension des parties prenantes. Tant que faire se peut, le principe organisateur de l'enquête a été ainsi de prendre au sérieux et quasiment au même plan les discours, représentations, normes, interventions et décisions des différents acteurs concernés, incluant les ressortissants eux-mêmes, afin de percevoir leur place dans le système local d'action publique. Ce choix implique selon Baby-Colins et Cortes (2019, p.12) de se « *frotter à la multi-positionnalité dans le temps et dans l'espace, non seulement des acteurs mais également du chercheur* ». En effet, « *ouvrant la voie à un décentrement du regard et une variation des points de vue, la multi-situation renvoie par là même à la manière dont les chercheurs se positionnent sur leur terrain de recherche* ».

Mais nous le verrons, plus encore que la « multi-situation », c'est la circulation entre les divers espaces qui s'est avérée, dans notre enquête, poser le plus de questions. D'abord par l'aspect funambule qu'il requiert, mais aussi par les effets propres qu'il génère. Par ses circulations, le chercheur crée en effet une série de liens entre les modes sociaux qu'il observe. Particulièrement au sein d'un système local, il participe à visibiliser les interactions et les liens, à en matérialiser l'existence. Les circulations du chercheur donnent mêmes du sens à la notion de système, de réseau, de coalition, et peuvent générer un ensemble de tensions ou de questionnements entre acteurs, sur lesquelles nous reviendrons.

Ce sont donc ces enjeux et questionnements que cette section se propose d'aborder. Par conséquent, loin de faire du travail d'enquête une « boîte noire », une « arrière-boutique » ou la « tambouille de la recherche », cette section vise à expliciter et donner sens à la démarche développée pendant trois ans, en la reliant de manière directe à son objet. Nous chercherons ce faisant, comme Naudier et Simonet à éviter « *un double écueil : celui de l'épanchement narcissique et celui de la dissimulation des engagements au nom de la norme de la neutralité* » (Simonet et Naudier, 2011, 13). Nous nous permettrons, contrairement aux autres parties de cette thèse, de mobiliser régulièrement la première personne du singulier.

Après avoir exposé les principaux outils et méthodes utilisés (5.1.) nous présenterons ici de manière problématisée les six principaux terrains de recherche de notre enquête (5.2) : Nous reviendrons enfin sur certains enjeux, contraintes et intérêts de la méthodologie utilisée (5.3).

5.1. La combinaison de divers modes d'enquêtes : retour sur les outils et les méthodes utilisés.

Au cours des trois années d'enquête, le dispositif méthodologique a reposé sur une combinaison de techniques et de méthodes d'enquête (voir les tableaux synthétiques dans cette section), que nous pouvons résumer de la manière suivante :

L'entretien semi-directif d'abord, a été l'une des constantes sur l'ensemble de la phase de collecte de données. Près de 80 entretiens formels ont ainsi été conduits, auprès d'acteurs divers, principalement sur le territoire lyonnais mais également à Paris, Grenoble, Saint-Etienne et en Roumanie. Une petite partie de ces entretiens (sept) a été conduite entièrement ou partiellement en langue roumaine, sans traducteur, pouvant induire des incompréhensions ou parfois certaines limites dans les échanges. Il s'agit d'entretiens avec des ressortissants de l'action publique ou avec des acteurs associatifs en Roumanie.

Tableau 2 - Synthèse des entretiens réalisés par lieux et catégories d'acteurs

Lieu	Associations non - opératrices	Associations opératrices de l'État	Services de l'État (local / national)	Collectivités locales	Ressortissants de l'action publique	TOTAL
Lyon	15	21	10	10	8	64
Grenoble	0	0		1	0	1
Saint-Etienne	0	2	1	0	0	3
Roumanie	3	2	1	0	0	6
National	2	0	1	0	0	3
TOTAL	20	25	13	11	8	77

Plus de 80 % des entretiens réalisés ont été effectués sur l'agglomération Lyonnaise, auxquels nous pouvons rajouter trois entretiens effectués en Roumanie, mais au sein d'un projet soutenu par la Métropole de Lyon dans le cadre d'une coopération décentralisée. A noter que le nombre d'entretiens n'équivaut pas au nombre de personnes : certains entretiens ont été collectifs (parfois jusqu'à quatre personnes), d'autres ont été réalisés plusieurs fois avec

la même personne (au maximum 4 entretiens avec la même personne). Mais finalement le nombre de personnes rencontrées est très proche, car il s'élève à 78.

L'observation non-participante a également été l'un des principaux outils de la recherche, notamment au sein du projet « insertion par l'école et l'emploi » (I2E), sur lequel nous reviendrons largement. Cette observation a pris place à la fois sur les sites de mise en œuvre du projet (deux « villages d'insertion » dans deux communes de l'agglomération) mais également dans les instances de coordination et lors de rencontres entre acteurs. Elle a également été déployée lors la mission effectuée en Roumanie en juillet 2017. Lors de ces observations, de nombreux entretiens informels ont été menés, notamment avec des personnes migrantes.

Un dispositif d'observation participante a par ailleurs été mis en place dans divers espaces : au sein de l'association Médecins du Monde en tant que « accompagnateur bénévole » de la mission squats et bidonvilles ; au sein d'un projet de formation mis en place par l'association Classes et le Collectif Soif de connaissances ; au sein des ateliers organisés par la Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (Dihal) en 2016 pour l'élaboration de l'instruction gouvernementale de 2018 (voir le chapitre II, section 2.2.2) ; Au sein d'évènements nationaux organisés par la Dihal ou par le collectif Romeurope. Comme lors des observations non-participantes, l'ensemble des données collectées a fait l'objet d'un recueil quasi-systématique au sein des « cahiers de thèse » (manuscrit et électronique) qui m'ont servi de support durant l'ensemble de l'enquête. Nous en présenterons certains extraits au cours du texte.

Un ensemble de données a également été collecté par **la circulation formelle ou informelle au sein du réseau d'acteurs**, lors d'interventions ou de cours donnés en divers endroits, de conférences dans lesquelles je suis intervenu, d'ateliers organisés par des établissements d'enseignements supérieurs. La participation à divers collectifs de recherche dont l'Odenore, le réseau « Aux frontières du sans-abrisme », le séminaire « Ethnographie du trouble dans la relation d'aide et de soins » coordonné par Bertrand Ravon, peut également être considérée ici comme l'une des méthodes développées pour collecter des informations et les confronter aux points de vue d'autres chercheurs.

Une enquête menée avant la crise de la covid-19.

Le travail de collecte de données s’est déroulé principalement de 2016 à 2019, soit avant la crise sanitaire de la covid-19.

Le premier confinement, à partir de mars 2020, a eu un impact sur la politique locale de résorption des bidonvilles, en matière notamment de mobilisation de moyens et de coordination des acteurs. Nous reviendrons sur ces éléments dans la conclusion de la thèse, afin de faire le lien entre les mesures prises et ce que nous aurons analysé des fondements, normes, principes sur lesquels repose l’action locale. Notre constat est que, si la crise a permis une forme d’accélération de processus en cours, elle n’a pas fondamentalement créé une rupture dans le traitement du problème public et dans le fonctionnement du système local d’action publique.

Notons par ailleurs que la crise a eu un impact non sur la collecte de données, mais sur le temps de l’analyse et de l’écriture, fortement entamé par les contraintes familiales et professionnelles imposées sur l’année 2020 et en partie sur l’année 2021.

Tableau 3 - Synthèse des observations participantes et non participantes

Objets de l'observation	Réurrence	Agglo	Lieu	Modalité	Période	Détails	Chapitre
Visites en Squats et bidonvilles	21	Lyon	Divers	Observation participante	Novembre 2015 - avril 2018	Une majorité des visites en tant qu'accompagnateur bénévole pour Médecins du Monde.	Chapitres I, III, VII., VIII.
Réunions de la mission squat et bidonville de Médecins du Monde Lyon	19	Lyon	Locaux de médecins du Monde	Observation participante	Octobre 2015 - Septembre 2017	Analyse de la pratique + réunions d'équipe.	Chapitre I, IV, V, VII.
Élaboration de la stratégie pluriannuelle de la mission squats et bidonvilles de Médecins du Monde	17	Lyon	Locaux de médecins du Monde	Participation observante	Octobre 2016 - novembre 2017	Accompagnement de l'équipe pour l'élaboration d'un diagnostic de la mission, et d'une stratégie pluriannuelle.	Chapitre I, IV, V, VII.
Comité de pilotage du projet I2E	15	Lyon	Préfecture de région	Observation non participante	Janvier 2016 - octobre 2018		Ensemble des chapitres
Visites sur les sites I2E (villages d'insertion)	30	Lyon	Villages I2E (Saint-Genis et Saint - Priest)	Observation participante et non-participante	Juin 2016 - octobre 2018	Visites diverses, soit à l'occasion d'entretiens, soit pour des séances d'observation flottante, soit pour participer à des événements de la vie des villages (départ de salariés, repas partagés.).	Chapitres IV, V,VI, VII, VIII.
Évaluation I2E : réunions de préparation et de suivi	5	Lyon	Divers	Participation observante	Février 2018 - octobre 2018	En tant qu'évaluateur du projet.	Ensemble des chapitres
Réunions de préparation du colloque "Sortir du bidonville" avec Classes	5	Lyon	Divers	Participation observante	Mai 2016 – nov. 2016	Réunions impliquant des personnes ayant vécu en squats et bidonvilles.	Chapitre I, VIII
Réunion de préparation du module de formation "travail social et bidonvilles" du Collectif Soif	15	Lyon	Divers	Observation participante et non-participante	Mai 2017 -déc. 2020	Réunions et sessions de formation impliquant des personnes ayant vécu en bidonvilles, des travailleurs sociaux, des bénévoles de Classes	Ensemble des chapitres
Projet de coopération décentralisée à Tinca (Roumanie)	2	Roumanie	Tinca / Belfir	Observation non-participante	Juil-17		Chapitre IV
Divers événements et instances	11	Grenoble et Saint-Etienne	Divers	Observation participante et non-participante	Octobre 2016 - Avril 2018	Participation à divers événements dont un atelier partenarial à Grenoble, deux assemblées générales associatives à Saint-Etienne, quatre réunions associatives à Grenoble et Saint-Etienne.	Ensemble des chapitres
Rencontres institutionnelles locales	5	Lyon	Préfecture de région	Observation non participante	Octobre 2016 - mars 2017	Principalement des réunions d'informations ou de coordination organisées par la préfecture / DDCS.	Ensemble des chapitres
Événements nationaux Dihal ou Romeurope	9	National (Paris)	Divers	Observation participante et non-participante	Déc. 2015 - mars 2018	Inclues trois réunions du groupe de travail sur l'instruction gouvernementale de janvier 2018. + divers événements.	Chapitre II

5.2. Présentation des six terrains d’enquêtes

Le matériau collecté est principalement issu de six terrains d’enquêtes, majoritairement sur le territoire de l’agglomération, mais également sur deux autres territoires de la région, à l’échelle nationale (Paris) et en Roumanie.

5.2.1. Le projet I2E comme terrain d’enquête structurant

Mon premier terrain d’enquête fut le projet « Insertion par l’école et l’emploi » (I2E), projet d’insertion initié par la préfecture du Rhône en janvier 2016 et mis en œuvre par Entreprendre pour humaniser la dépendance (EHD), structure du réseau Habitat et humanisme. Comme nous le détaillerons dans le chapitre IV, section 4.2, ce projet qui a concerné 45 ménages, soit 220 personnes, a consisté en deux volets : un volet principal autour de deux « villages d’insertion », c’est-à-dire des sites temporaires d’hébergement, au sein desquels 39 ménages furent accompagnés vers l’emploi et le logement ; un volet d’accès direct au logement pour six ménages, dont quatre à Villeurbanne.

Les premiers échanges avec les porteurs du projet eurent lieu au premier semestre 2016, soit dans les premiers mois du démarrage du projet et de ma thèse, autour de la possibilité de suivre la mise en œuvre de la totalité du projet dans le cadre de la recherche doctorale. La rencontre eut lieu avec le préfet délégué à l’égalité des chances, que j’avais déjà eu l’occasion de rencontrer quelques mois plus tôt²⁹, ainsi qu’avec mon directeur de thèse afin de présenter la démarche scientifique, le contexte de la thèse, l’encadrement. L’accord du préfet fut immédiat, lié peut-être en partie à son passé professionnel au sein du Cnrs, en tant que directeur général délégué aux ressources. Aucune condition particulière ne fut émise, à part celle de rencontrer en priorité l’association EHD et avoir leur aval. En mai 2016, je rencontrai le père Bernard Devert, fondateur d’Habitat et Humanisme et président de EHD pour lui présenter le projet de recherche. Ici encore, l’accord fut immédiat.

²⁹ A l’été 2015, l’association Trajectoires, avec laquelle je travaillais ponctuellement, avait été sollicitée pour effectuer le diagnostic social des trois principaux bidonvilles de la métropole, en prévision de leur évacuation et de la mise en place du projet. Une rencontre avait eu lieu avec le préfet délégué à l’égalité des chances et des agents de la préfecture, une visite avait été faite sur les sites. Finalement ce ne fut pas Trajectoires qui fut retenue pour le diagnostic.

Fort de ces deux soutiens institutionnels importants, je pus commencer le travail de collecte de données au début de l’été 2016. Un élément facilitateur, au moment du démarrage de l’enquête, fut le recrutement par EHD d’un nouveau coordinateur de projet, que je connaissais pour avoir travaillé avec lui dans mon passé professionnel, au sein d’une ONG.

Le projet de recherche fit l’objet d’une information officielle aux équipes par un mail de mai 2016 expliquant le contexte de la recherche, la démarche, etc... puis des rencontres sur les deux sites. Il fit également l’objet d’une présentation, en ma présence, aux « résidents » des deux villages. Je fus ainsi principalement identifié par les personnes comme un « professeur » qui écrit un livre sur les solutions possibles pour une « vie meilleure pour les familles roumaines et les enfants » (« o Viata mai buna », « une vie meilleure » en Roumain, étant une expression très parlante pour les personnes). A noter cependant que ma légitimité provient également probablement de plusieurs éléments : du fait que plusieurs familles m’avaient vu sur les bidonvilles ou squats avec l’assistante sociale de Médecins du Monde, connue par tous, ou avec des bénévoles de l’association Classes ; de ma relative maîtrise du roumain et connaissance de la Roumanie, qui généra régulièrement des « *ah, mais toi tu connais bien, toi !* » ; et enfin une forme de proximité liée à l’évocation facile de lieux, de coutumes, ou d’éléments socio-historiques généralement peu connus de leurs interlocuteurs français.

Lors de nombreux échanges avec les résidents, il m’est arrivé régulièrement soit de demander si je peux sortir mon cahier, soit de proposer aux personnes un entretien formel et enregistré. A aucun moment je n’ai proposé ou n’ai été sollicité pour leur apporter une aide quelle qu’elle soit (matérielle, financière, alimentaire...). Ainsi, mon positionnement au sein du projet I2E fut-il celui d’un acteur externe, explicitement attaché à rendre compte de l’expérience vécue. Il se distingue en cela des choix et méthodes privilégiés par dans de nombreux travaux évoqués plus haut et portant sur les migrations roms, comme nous le verrons ci-dessous (section 5.3 de cette introduction).

Extrait de cahier de thèse : échange informel avec N., résident d’un village d’insertion du projet I2E.

Après de nombreux petits échanges informels, je sens avec N. un début de confiance et de discussions plus nourries.

Ce jour-là, il me dit que son père me connaît, ainsi que d'autres de sa famille, qu'ils m'ont vu sur des bidonvilles avec Isabelle [assistante sociale de Médecins du monde].

Il m'interroge sur mon « livre ». Je lui réexplique. Lui redit qu'il n'y aura aucune photo, qu'on pourra changer son nom avec le nom qu'il veut.

- N : « *Mais qu'est-ce qu'on peut apporter nous, on ne sait rien ?* »
- LB : « *Bah si justement, c'est vous qui savez. Moi je ne peux rien écrire si vous n'expliquez pas comment c'est votre vie, comment vous vous en sortez, ce qui marche ou qui ne marche pas.* »
- « *Bah oui c'est vrai qu'on peut expliquer un peu, parce que moi ça fait longtemps que je suis là.* »
- « *Voilà, et je suis sûr que tu as des choses à dire, parce que là ta situation elle a beaucoup changé, non ?* »
- « *Bah oui, avant j'ai dormi sous les ponts, sur les platz. J'ai même fait la manche, je devrais être honteux mais bon, on mourrait de faim.* »
- « *Bah oui, un moment on est obligé.* »
- « *Mais si je te raconte toute ma vie, ça sera gros comme ça ton livre ! et je pense que je ne me souviens pas de tout, il y a beaucoup de choses que j'ai oubliées. Il s'est passé beaucoup de choses.* »
- « *C'est normal ça. Mais c'est super si tu veux bien qu'on en discute au calme. Maintenant tu as du temps ?* »
- « *Non je dois partir pour l'assurance médicale là. Tu sais les journées c'est dur, il y a plein de choses, de RV tout ça.* »
- « *Demain je devrais repasser.* »
- « *Ok demain c'est très bien, je serais là et on pourra discuter.* »

On convient donc d'un rendez-vous le lendemain.

De mai 2016 à octobre 2018, j'ai donc effectué des visites régulières sur les deux villages d'insertion, réalisé des entretiens avec les professionnels, bénévoles et résidents, passé du

temps d'observation et d'échanges informels avec les familles, observé des séances de formation (notamment pour l'accès à l'emploi), participé à certains événements festifs.

Ce terrain de recherche qu'a constitué le projet I2E fut particulièrement structurant, à plusieurs niveaux, pour l'ensemble de la démarche. En effet, une fois « ouvert » début 2016, le terrain fut relativement facile d'accès, je pouvais m'y rendre quand je le voulais, et les différents acteurs s'habituaient vite à ma présence. Il me permit de saisir, au fil de l'observation, les relations entre différents acteurs du projet, salariés, bénévoles, partenaires associatifs, partenaires institutionnels, services de l'État. Ce projet constitua donc une forme de repère et de fil rouge au long de l'enquête.

5.2.2. Un basculement dans l'enquête : l'évaluation du projet I2E, sur commande de l'État.

De 2016 à 2018, j'ai donc pu collecter un ensemble de données sur le projet I2E, en tant que chercheur, de manière indépendante et relativement autonome. Au premier trimestre 2018, alors que le projet est dans sa dernière année, une autre perspective s'offre cependant à moi : des échanges informels avec le coordinateur du projet I2E et des cadres de la DDCS voient émerger l'idée d'une évaluation externe du projet, afin d'en établir les effets et les résultats. Il m'est rapidement proposé par la directrice de la DDCS d'effectuer cette évaluation. L'hésitation sera réelle, mais de courte durée : à cette période, je vois la fin de la période de collecte de données s'approcher, sans que je n'aie pu accéder à un volume de données me semblant suffisant. Certains interlocuteurs n'ont jamais donné suite à mes demandes d'entretiens, et certaines données plus quantitatives ou financières me sont restées inaccessibles. Dans le même temps, le fait d'abandonner ma position d'externalité me fait hésiter, tout comme la perspective de revenir à une pratique – la pratique évaluative – que j'ai connue dans mes métiers précédents mais que j'avais justement abandonné pour la recherche.

Plusieurs éléments me firent rapidement accepter la proposition : d'abord, le fait que la phase de collecte de données était quasiment finie, faisait que le fait de modifier mon positionnement vis-à-vis des enquêtés n'aurait pas d'impact par la suite. Ensuite, la perspective d'accéder aux données non obtenues jusque-là était attirante, le fait de pouvoir bénéficier du statut d'évaluateur pour le compte de l'État pouvant modifier le positionnement de certains acteurs. Par ailleurs, la DDCS me fit comprendre dès le début des échanges que j'aurai toute

l’attitude pour définir le cadre de l’évaluation, la méthode d’enquête, les principales questions évaluatives. Enfin, l’accord fut par donné par la DDCS et inscrit dans la convention, de pouvoir mobiliser l’ensemble des données collectées dans le cadre de la recherche doctorale.

Afin de réaliser cette évaluation dans les meilleures conditions, et de bénéficier d’un regard plus extérieur que le mien sur le projet, je fis appel à Anna Louvion, ancienne collègue du Master Ville, Territoire Solidarité de Sciences-Po Grenoble en 2014 / 2015. Ayant plusieurs expériences d’études et d’évaluations dans le secteur sanitaire et social, elle disposait en outre de compétences statistiques et de traitement de données qui me faisaient défaut. Nous élaborâmes donc une proposition de cahier des charges pour une « recherche évaluative », validée par la DDCS en avril 2018. Dès l’origine, fut proposée une démarche participative avec les parties prenantes du projet, impliquée aux différentes étapes de la recherche via le comité de pilotage (Copil) du projet I2E. Le cahier des charges fit ainsi l’objet d’une validation par le Copil, qui fut sollicité à nouveau pour échanger sur un rapport intermédiaire en juillet 2018 et valider les résultats provisoires. Les résultats finaux lui ont été présentés en octobre 2018. Je fus également amené à évoquer les résultats de la recherche et de l’approche méthodologique lors d’une journée nationale d’échanges organisée par la Dihal en mars 2019³⁰.

La recherche évaluative se déroula sur quatre mois, à travers une série d’entretiens avec les parties prenantes du projet. Elle fit l’objet de deux « livrables » : une synthèse de vingt pages largement diffusée aux partenaires du projet et au sein du réseau d’acteurs³¹ et un rapport complet de 115 pages (Bourgois et Louvion, 2018) à destination du commanditaire, qui autorisa cependant sa diffusion restreinte en fonction des demandes des partenaires du projet. Ce rapport était structuré en cinq parties :

1. Mise en contexte : aperçu des réponses locales au phénomène des familles migrantes vivant en squats et bidonvilles.
2. Le montage et la mise en place initiale du projet.
3. La gestion du projet : gouvernance et mobilisation des moyens.
4. L’accompagnement des familles et les résultats obtenus en matière d’insertion.
5. Mise en perspective des résultats : deux essais comparatifs.
6. Recommandations et pistes de réflexion.

³⁰ Voir une synthèse de cette journée sur le site de la Dihal : https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2020/11/atelier_65_-_dihal_-_strategies_bidonvilles2_cle51ecbc-1.pdf

³¹ Document disponible sur le site de l’Odenore : https://odenore.msh-alpes.fr/documents/eval_i2e_-_vf_bat_ok.pdf

Comme nous le verrons dans le chapitre V, section 5.1.1, l'un des intérêts clef de cette évaluation fut de permettre une large collecte de données sur les parcours d'un nombre important de ménages à la fois au sein du projet, mais aussi de personnes n'ayant pas été sélectionnées. A ainsi pu être mise en place une forme d'expérimentation sociale avec constitution, *a posteriori*, d'un « groupe test » (ayant accédé au projet), et d'un « groupe témoin » n'ayant pas été sélectionné.

Ce volet de la recherche, non prévu à l'origine, est également intéressant d'un point de vue scientifique et académique, dans les questions qu'il peut générer autour du lien entre recherche et évaluation, expertise et connaissances académiques, et positionnement du chercheur au sein du système local. L'évaluation des politiques publiques a en effet connu un processus progressif d'institutionnalisation, depuis les années 1980, jusqu'à devenir un marché économique avec ses règles et ses acteurs propres (Matyjasik, 2013). La place de la recherche au sein de ce marché demeure source de nombreux débats et controverses. Certaines sont exposées dans un numéro récent de la *Revue Française des affaires sociales* intitulé « Recherche, expertise et comparaisons internationales dans les politiques sociales et de santé » (Warin et Giraud, 2020) ainsi que dans deux numéros successifs récents de la revue *Sociologies pratiques*, intitulés « La sociologie sur commandes ? » (Granier, Ould-Ferhat et Thobois, 2018), et « dDs sociologues sur le fil de la demande » (Granier, Moisset et Thobois, 2018). Ces questions ont également été renouvelées par la diffusion importante de la méthode dite de l'« expérimentation sociale à assignation aléatoire », promue notamment par Esther Duflo et Abhijit Banerjee (2009) à l'échelle nationale, et à l'échelle française par Martin Hirsch et un ensemble d'universitaires issus notamment de l'école d'économie de Paris (Bourgeois, 2010 ; Divay, 2013 ; Gomel et Serverin, 2013).

Sans pouvoir revenir sur l'ensemble des enjeux liés au positionnement du chercheur dans l'évaluation des politiques, relevons-en trois qui permettent de revenir sur cette expérience.

Le premier enjeu tient à l'indépendance et la neutralité du chercheur, dans une configuration de « commande » par un acteur public, sur fond d'enjeux politiques liés à la promotion du projet et de ses résultats, et d'enjeux gestionnaires liés à l'action publique (Moisset, 2012). Cet enjeu de posture face à la demande (Granier, Moisset et Thobois, 2018) fut l'une de mes premières préoccupations, cependant rapidement levée lors des échanges

préparatoires. En effet, il s’est vite avéré que la « commande » n’en était pas vraiment une puisque relativement large. Il me revint donc de proposer le cahier des charges, les principaux indicateurs, les axes de recherche, la méthodologie d’enquête ainsi que les étapes. Si certaines attentes furent exprimées, par exemple la comparaison avec un projet précédent, nommé Andatu, celles-ci firent l’objet d’échanges ouverts et de décisions concertées. En particulier concernant cet enjeu de comparaison, il m’apparut rapidement que celui-ci serait difficile et chronophage, pour un ensemble de raisons diverses. Dès l’exposé de ces contraintes, la décision fut prise de ne pas centrer particulièrement le travail sur cet aspect. A l’inverse, lorsque je percevais, au cours de l’enquête, qu’il pourrait y avoir un intérêt à collecter des données sur les ménages non sélectionnés dans I2E, la proposition fut rapidement acceptée, et l’information diffusée aux acteurs concernés pour faciliter la collecte de données.

Le deuxième enjeu se situe à l’inverse dans le risque d’une attitude critique extérieure, qui ne permet pas à l’évaluation d’atteindre l’un de ses buts : l’appropriation par les acteurs des résultats et la possibilité induite par l’évaluation d’un changement possible d’orientation par la réflexivité des acteurs sociaux. Le fait d’avoir négocié une utilisation possible des résultats dans le cadre de la thèse a, selon moi, permis en partie de répondre à cette difficulté, en « *utilisant la demande pour faire de la sociologie au-delà de la demande* » (Granier, Moisset et Thobois, 2018, p.5), et en séparant clairement ce qui pouvait relever de l’exercice évaluatif, orienté vers les acteurs, et la recherche sociologique en tant que telle, qui demanderait en partie un nouveau travail sur le matériau, et une réécriture approfondie. En ce sens, l’exercice d’intégration des résultats de l’évaluation dans la thèse fut riche d’enseignement. Si je pensais à l’origine pouvoir les intégrer sans trop de modifications, il s’est en fait agi d’une complète réécriture impliquant une nouvelle forme d’argumentation, de référencement et de prise de recul sur les résultats.

Le troisième enjeu se situe dans le lien aux autres acteurs et l’impact d’un lien contractuel affiché avec les services de l’État. Cette difficulté a été en partie dépassée par la méthodologie participative choisie, qui a permis au contraire à l’évaluation d’apparaître comme un espace complémentaire d’expression et d’avis sur le projet en train de s’achever. Je fus ainsi directement sollicité par certains acteurs, publics comme privés, pour effectuer des entretiens avec eux, désireux de pouvoir exprimer leur point de vue. Le rattachement à l’université et à une équipe de recherche a certainement joué dans cet *à priori* de neutralité.

5.2.3. Au sein de la délégation régionale de Médecins du Monde : le contre-point associatif.

Par le positionnement pris au sein du projet I2E en tant qu’observateur externe puis évaluateur, j’avais donc pu établir des relations de confiance et au long cours avec les parties prenantes du projet, dont les services de l’État. Le Préfet m’avait accordé plusieurs entretiens et largement ouvert les portes des instances de coordination (COFIL) et d’informations (réunions occasionnelles avec les associations) ; j’avais eu des échanges informels nombreux et riches avec des agents de la DDCS notamment. Notons ici que ces échanges et liens furent peut-être facilités par le fait que j’étais également identifié en tant que conjoint d’une cadre de la fonction publique territoriale, ayant eu des fonctions importantes dans plusieurs collectivités de la région. Certaines personnes au sein des collectivités et services de l’État m’étaient donc connues. Par ailleurs, le lien avec l’équipe du projet avait été établi, ainsi qu’avec les résidents des villages d’insertion. Ce positionnement et cette ouverture d’un premier terrain institutionnel pouvait également contenir un risque, celui d’une polarisation vers le monde des acteurs publics au détriment du monde associatif et militant, et de celui des personnes concernées, que je désirais pouvoir aborder également dans une forme de « symétrisation » expliquée ci-dessus.

Il était donc important, dès le démarrage de l’enquête, de pouvoir, dans un certain sens, « équilibrer les terrains ». Ceci me fut permis par des liens établis dès 2015 avec la délégation régionale de Médecins du Monde, dont j’avais connu quelques membres salariés et bénévoles dans mes activités précédentes. A Lyon en effet, comme évoqué plus haut, existe ce que l’on pourrait qualifier de « milieu humanitaire » autour de quelques institutions clefs³², qui constitue un réseau relativement dense de salariés ou anciens salariés d’ONG, dont beaucoup d’expatriés « reconvertis » dans divers secteurs dont le secteur médico-social, le secteur social, les collectivités locales, les cabinets de consultants, entre autres. S’il existe un réseau formel (Résonances humanitaires) qui fédère nombre de personnes, il s’agit surtout d’un tissu informel d’entraide, de mise en réseau, de soutien lors du « retour du terrain ». La délégation

³² Handicap international (devenue « Humanité et Inclusion), créée en 1983 par des médecins lyonnais et dont le siège international se trouve à Lyon ; l’ONG Atlas Logistique, qui a fusionné avec Handicap International ; l’ONG Trangle génération humanitaire ; les instituts de formation Bioforce (qui forme depuis 1983 les travailleurs humanitaires et de l’aide au développement), Ciedel (Centre international d’études pour le développement local), ou encore l’Institut des Droits de l’Homme.

régionale de Médecins du Monde est l'un des lieux importants de ce tissu local : plusieurs de ses membres, bénévoles ou salariés, sont ainsi d'anciens expatriés de Médecins du Monde mais aussi d'autres ONG ou associations.

Toujours est-il donc, qu'ayant des connaissances au sein de la structure et ayant déjà eu des contacts autour notamment du rapport d'observatoire Romeurope, j'avais proposé dès 2015 de l'intégrer en tant que bénévole, tout en explicitant mon projet de recherche sur les politiques locales. Ma candidature comme le projet furent acceptés avec enthousiasme, et après avoir passé les étapes classiques du « recrutement bénévole » de l'association et signé la charte bénévole, j'étais intégré à la mission squats et bidonvilles, en tant que « accompagnateur ». Ce poste n'était pas très défini au sein de la mission, les principales missions bénévoles étant médicales ou paramédicales, et donc effectuées par des professionnels du secteur, recrutés comme bénévoles (voir le chapitre VII, section 7.1.3). Le poste d'accompagnateur consiste principalement à accompagner des personnes à leur rendez-vous médical ou administratif si elles en expriment le besoin ou si les soignants pensent cela pertinent. Il était donc nécessaire que j'accompagne les équipes durant les visites sur les squats et les bidonvilles, afin que les personnes puissent m'identifier, et que l'on puisse convenir ensemble des points et horaires de rendez-vous. J'ai ainsi accompagné les personnes à divers types de rendez-vous : aux services de Protection maternelle et infantile (PMI), à la Maison de la veille sociale (MVS), à l'hôpital.

Extraits de cahier de thèse – Accompagnement du ménage F. et de leur fils de 9 mois, novembre 2015, bidonville de la Feyssine.

Le ménage, qui habite une baraque à l'entrée du bidonville de la Feyssine a son premier rendez-vous à la PMI située non loin de là. C'est mon deuxième accompagnement. Je suis passé la veille pour leur rappeler le rendez-vous, leur dire l'heure à laquelle je viendrai les chercher.

A mon arrivée, M. est devant sa baraque, me dit que ce n'est pas possible, que sa femme ne veut plus car leur enfant est malade, il a de la fièvre. Au bout d'un moment je rentre dans la baraque avec lui. Il fait une chaleur étouffante à cause du poêle. La négociation dure plus de vingt minutes, et passe entre autres par la médiation de la cousine de madame, au téléphone, qui

finalement réussit à les convaincre. Nous partons finalement tous les trois à pied, avec le bébé dans la poussette.

Sur la route, M. m'explique qu'ils vont repartir bientôt en Irlande, où ils vont régulièrement rejoindre de la famille, puis retourner un peu en Roumanie. Cela fait quatre ans qu'il est régulièrement en France, avec aucun droit ouvert.

La visite de la PMI se passe bien. Malgré mon souci de ne pas jouer le rôle d'interprète dans ce type de situation, j'aide à la traduction de certains termes. La doctoresse est très compréhensive et prévenante. Au moment de partir, elle donne d'elle-même un ensemble de matériel pour le bébé, du lait et des couches entre-autre. Elle m'exprime en aparté son inquiétude de savoir que l'enfant vit dans ses conditions « dans le camp ».

NB : je recroiserai plus tard M. et sa famille sur l'un des villages I2E. Il accédera à un emploi dans une entreprise d'insertion puis à un logement dans le diffus.

Cet extrait permet de voir le type d'interactions créées dans les temps d'accompagnement liées à la fois au rôle de relais des « bénévoles professionnels » que sont les médecins bénévoles de Médecins du Monde, d'intermédiaire avec les professionnels des services de droit commun, mais aussi, dans les temps de trajet, d'attente ou autre, d'un interlocuteur sans trop d'enjeu, car simplement là pour accompagner et rassurer. Ces moments d'accompagnement seront cependant finalement peu nombreux sur la période observée. En effet, suite à l'expulsion des trois plus gros bidonvilles de l'agglomération en décembre 2015 (liés à la mise en place du projet I2E), il n'y eut plus sur Lyon, pendant de longs mois, d'importants bidonvilles comme cela était le cas depuis plusieurs années. L'organisation de la mission étant structurée autour de ces sites importants (une équipe dédiée par site, avec calendrier de visites régulières) la nouvelle situation a mené, pendant plusieurs mois, à une forme de « stand-by » d'une grande partie des interventions sur sites.

Dans ce contexte particulier, mon rôle au sein de la mission squats et bidonvilles va également se doubler à partir de fin 2016 d'une autre fonction : celle d'accompagner l'équipe à la redéfinition de sa stratégie, imposée par les évolutions de la situation locale. Suite à des échanges avec la coordinatrice régionale et la coordinatrice de Lyon et les responsables de la

mission, il fut en effet proposé que je puisse jouer le rôle d'une sorte d' « accompagnateur interne » pour, d'une part, établir un diagnostic partagé de la situation locale, d'autre part, définir les axes stratégiques à développer sur les années à venir. J'avais effectué ce type de mission par le passé, soit en interne aux associations qui m'employaient (notamment sur les stratégies de Handicap International au Sri Lanka ou au Maghreb), soit en tant que consultant externe. Cette « mission interne » se déroula sur près d'une année, entre 2016 et 2017. L'on peut ici parler de « participation observante », plus que d' « observation participante », le rôle d'animateur et facilitateur de la réflexion ne m'ayant pas permis de prise de recul et de prises de notes régulières. Cette mission interne a cependant joué un rôle important dans la collecte de données, en me permettant de recueillir auprès de bénévoles, de salariés et de partenaires de Médecins du Monde un ensemble d'informations, de discours, de perceptions, qui ont directement alimenté l'analyse de l'action publique locale.

5.2.4. Le projet de coopération décentralisée à Tinca, Roumanie.

Ce n'est que lors de la deuxième année de la recherche que j'en vins à intégrer à l'analyse un projet peu visible de premier abord, qui était développé depuis 2011 par la Métropole de Lyon : le projet de coopération décentralisée avec la commune de Tinca, en Roumanie, présenté comme une expérimentation destinée à prendre en compte les conditions de vie dans les pays d'origine des migrations, et, dans un certain sens, de résoudre les problèmes à la source. Comme nous le verrons dans le chapitre IV., ce projet consistait à appuyer le développement socio-économique du village de Tinca, situé dans le Nord-Ouest du pays, dont est originaire une part importante des migrants roumains vivant en squats et bidonvilles dans la métropole Lyonnaise. Via une association opératrice, l'association ITD-Monde, le projet a notamment visé à réhabiliter certaines maisons du quartier rom de Tinca, installer l'électricité, et créer un « centre multifonctionnel » permettant l'accès aux services d'hygiène de base, et à un ensemble d'activités socio-culturelles et de services.

En effet, de prime abord, ce projet m'était apparu comme relativement annexe car n'ayant, me semblait-il, qu'un impact limité sur le problème public ciblé. J'ai progressivement réalisé que les origines de sa mise en œuvre comme ses modalités d'interventions ou les acteurs impliqués étaient révélateurs et constitutifs de l'action publique locale.

Cette prise de conscience progressive alla de pair avec une opportunité de mobilité internationale offerte par mon employeur. En effet j'étais à l'époque salarié de l'institut de formation en travail social, (IFTS) de Grenoble, dans le cadre d'une convention Cifre (voir la section 1.1 de cette introduction). Je fus informé début 2017 de possibilités de mobilité dans le cadre du programme Erasmus+³³, dont bénéficiait l'établissement. Je profitais donc de l'occasion pour effectuer une mission courte en Roumanie, du 10 au 15 juillet 2017. Je passais d'abord 2 jours à Bucarest, où j'effectuais un ensemble d'entretiens autour de l'évolution de la situation sociale et politique, des politiques sociales. Je me rendis ensuite à Oradea, chef-lieu du département de Bihor, d'où je fis quelques déplacements en étoile, principalement dans le village de Tinca, mais également dans d'autres villages de la région et dans la ville de Satu Mare, plus au Nord, pour rencontrer des acteurs associatifs. A Tinca, je fus accueilli par le responsable du centre multifonctionnel, qui me fit visiter le village et l'ensemble du projet, et avec qui je pus échanger de manière fouillée sur les enjeux et modalités du projet.

Lors de cette mission (dont les résultats principaux sont présentés dans le chapitre IV, section 4.4), ma posture fut donc celle d'un chercheur extérieur au projet, carnet en main. Les entretiens avec le responsable du centre furent enregistrés. Cependant, l'ensemble des autres échanges, notamment avec les familles dont certaines m'étaient connues à Lyon, furent informels.

5.2.5. L'écosystème national : ateliers de la Dihal et événements du collectif Romeurope.

Comme mentionné plus haut, j'avais eu l'occasion avant la thèse d'être impliqué dans les réseaux nationaux concernés par l'action publique visant les squats et bidonvilles.

D'abord via une étude réalisée au sein de l'association Trajectoires (Bourgois et al., 2015), et financée par la Dihal et la Fondation Abbé Pierre. Cette recherche fut l'occasion de nombreux échanges avec des agents de la Dihal, dont en premier lieu le directeur de cabinet qui suivait directement l'étude, ainsi qu'avec la Fondation Abbé Pierre et son chargé de mission Habitat logement auprès de la direction des missions sociales. Les résultats de l'étude firent l'objet de plusieurs événements et présentations, dont l'une auprès du « groupe national de

³³ Le programme Erasmus+ est un programme européen visant notamment à faciliter la mobilité de professionnels dans l'espace européen à travers des voyages d'étude et la mise en place de partenariats.

suivi de la circulaire du 26 août 2012 sur les campements illicites³⁴ », animé par la Dihal, et l’autre lors de la rencontre nationale des correspondants départementaux de la Dihal au sein des préfectures³⁵.

A la même époque, et comme mentionné plus haut, je fus sollicité par le collectif Romeurope, collectif national d’associations et collectifs impliqués auprès des populations vivant en squats et bidonvilles, pour coordonner leur rapport d’observatoire national sur la situation des squats et bidonvilles en France. Ce rapport de 160 pages, que nous avons intitulé « Le droit et les faits » (Bourgeois, Bonnemason et Fillonneau, 2015), fut construit à partir d’une large collecte de données auprès de différents acteurs nationaux et locaux. J’effectuais ainsi plusieurs visites dans cinq métropoles concernées (Lille, Paris, Marseille, Lyon, Nantes), lors desquelles furent organisés des ateliers réunissant des associations, des agents de collectivités, des militants de divers collectifs. Chaque chapitre thématique du rapport (sur la santé, l’accès aux droits, la scolarisation, l’emploi, les politiques migratoires...) fit l’objet d’un appui et d’une relecture par des spécialistes des divers organisations membres ou partenaires du collectif Romeurope (Médecins du Monde, Cimade, Secours catholique, Fondation Abbé Pierre, Gisti, entre autres...).

Ces deux expériences m’avaient donc permis de m’immerger dans « l’écosystème » national autour de la politique publique visant les « campements illicites », dénomination de l’époque pour désigner les squats et bidonvilles principalement habités par des populations roumaines précaires.

En 2016, alors que la thèse avait débuté, la Dihal me proposa de participer à des ateliers de travail autour de la circulaire du 26 août 2012, visant à envisager un « prolongement » ou un « renforcement » du texte, quatre ans après sa promulgation. Je participais donc à plusieurs rencontres à Paris, dans les locaux de la Dihal, permettant de percevoir les dynamiques au sein du réseau d’acteurs, formant une sorte de coalition de cause relativement cohérente (voir le chapitre II.) et de saisir les enjeux liés à la lutte définitionnelle en cours.

³⁴ La « Circulaire du 26 août 2012 relative à l’anticipation et à l’accompagnement des opérations d’évacuation des campements illicites », est un texte sur lequel nous reviendrons largement dans le chapitre II. de cette thèse. Cette circulaire, selon son résumé officiel, « précise le cadre de l’action de l’État dans le cas d’évacuations de campements illicites, ainsi que le dispositif de coordination des acteurs locaux à mettre en œuvre autour du Préfet ».

³⁵ Depuis 2012, la Délégation interministérielle dispose en effet de « points de contacts » au sein des préfectures de région, en charge notamment de faire l’interface avec les services, et de faire remonter de manière régulière les données sur les campements et bidonvilles sur le territoire (chapitre II, section 2.1.1).

Au cours de la thèse, je fus également régulièrement sollicité par le collectif Romeurope pour intervenir lors de journées nationales ou autres évènements, ou échanger sur divers sujets, me permettant de maintenir un certain niveau d'informations sur la politique publique à l'échelle nationale.

A noter que les acteurs lyonnais ne sont pas absents de cet écosystème national au sein duquel j'ai régulièrement croisé des salariés de l'Alpil, des agents de la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), des bénévoles de l'association Classes, des bénévoles et salariés de Médecins du Monde.

5.2.6. Le projet de formation du Collectif Soif de connaissances / Classes : une mise en débat de l'enquête.

Le terrain d'enquête s'est enrichi, à partir de 2017, de ce qui fut à la fois un terrain d'enquête, un lieu d'échanges et de débats autour de la recherche en train de se faire, et un espace de rencontres entre divers acteurs impliqués dans le système local d'action publique.

Dans mes fonctions de coordination du Collectif Soif de connaissances (voir plus haut), j'avais en charge d'aider à développer des modules de formation collaboratifs, sur différentes thématiques, impliquant sur l'ensemble du processus quatre « mondes » : celui des professionnels du secteur, des usagers, de la recherche et de la formation. Un premier module avait émergé en 2015, autour des notions de grande précarité, de non-recours et d'accès aux droits.

Or suite à un colloque organisé par l'association Classes et auquel j'avais contribué³⁶, l'une des conclusions était le besoin de formation des intervenants, professionnels ou non, travaillant auprès des personnes vivant en squats et bidonvilles. Le lien fut établi avec le Collectif et un travail s'engagea à partir du deuxième semestre 2017, dans le but de mettre en place un module de formation d'une journée à destination des étudiants en travail social et de professionnels en poste, autour du thème « le travail social à l'épreuve des bidonvilles ». La première étape fut la constitution d'une équipe de dix personnes : quatre bénévoles de l'association Classes ; une formatrice de l'ESSSE ; quatre personnes ayant habité en bidonvilles

³⁶ Colloque du 14 octobre 2016, « Sortir du bidonville : comment trouver sa place », organisé à l'École santé social Sud-Est (ESSSE). Les actes sont disponibles en lignes sur le site de Romeurope : <https://www.romeurope.org/actes-colloque-sortir-bidonville-trouver-place-organise-collectif-lyonnais-laces-a-scolarisation-soutien-aux-enfants-squats-classes/>

et squats, tous et toutes originaires de Roumanie ; moi-même en tant que chercheur effectuant sa thèse sur le sujet. Une assistante sociale du Grand Lyon, travaillant dans une maison de la métropole, rejoindra rapidement l'équipe, début 2018.

Une première phase consista à travailler en parallèle sur l'élaboration du contenu d'une part, en croisant les regards des différents participants sur des thématiques ciblées et sur les modalités pédagogiques d'autre part, en définissant des outils et techniques participatives avec les étudiants. Ces modalités s'appuient sur divers courants, notamment liés au théâtre de l'opprimé, ou à la méthodologie du croisement des savoirs de ATD quart-Monde (Carrel et al., 2017) sans cependant suivre un canevas précis ou un modèle figé (Bourgois et Warin, 2021).

L'ensemble du processus prit plus d'une année avant la première formation, à travers plus de cinq réunions en groupe, et une réunion uniquement entre personnes concernées, que j'animais.

L'élaboration du module de formation fut fortement liée à l'enquête que je menais dans le cadre de la recherche doctorale, à parti d'un double mouvement : à la fois une mise en commun des premiers résultats de la recherche, et un enrichissement et un travail critique par l'ensemble des participants (bénévoles, professionnels, personnes ressource). D'une certaine manière, la méthodologie utilisée peut être comparée à celle des « *focus group* » ou entretiens collectifs (Lefébure, 2011 ; Touré, 2010), semi-directifs ou non-directifs selon les sessions, ayant permis de recueillir un large ensemble de données à la fois pour la recherche doctorale et pour la formation elle-même. Elle s'approche également sous certains aspects de la méthode d'analyse en groupe ou Mag (Van Campenhoudt, Franssen et Cantelli, 2009). Les nombreuses réunions de travail et d'élaboration des contenus m'ont ainsi permis de mettre au débat et de confronter les premiers résultats de recherche, ou les résultats de travaux d'autres chercheurs, dans une démarche que l'on pourrait qualifier de recherche participative ou collaborative (Audoux et Gillet, 2015 ; Petiau, à paraître).

L'espace offert par le projet de module fut particulièrement précieux durant l'enquête à bien des points de vue. Il me permit notamment une forme de démarche réflexive continue sur les données collectées, avec une confrontation de points de vue très divers, dont celle des ressortissants de l'action publique. Sans nier les biais inévitables liés aux « injustices épistémiques »³⁷ à l'œuvre dans ce type d'espace, la circulation de la parole fut relativement

³⁷ Les injustices épistémiques peuvent être définies « comme un type particulier d'inégalité qui se manifeste dans l'accès, la reconnaissance et la production des savoirs et des différentes formes d'ignorance. Ces inégalités épistémiques sont le produit

libre et ouverte, permettant d’aborder des sujets parfois sensibles ou tabous tels que la mendicité des enfants, la prostitution, le mariage des mineurs ou la mendicité et les activités illicites. Une part importante de ces échanges a nourri particulièrement le chapitre I. de cette thèse.

5.2.7. Dans les interstices : autres lieux et espaces d’enquêtes

Le dernier terrain d’enquête est difficile à décrire, car extrêmement composite et relativement immatériel. Il s’agit de l’ensemble des « interstices » de l’action publique composé de rencontres plus ou moins formelles avec des acteurs divers dans un ensemble de lieux et d’espaces : rencontres fortuites, interventions dans des formations continues permettant la rencontre avec divers professionnels de l’action sociale et médico-sociale, apéritifs ou repas amicaux chez des personnalités du réseau, colloque ou journées d’études scientifiques, participation à des séminaires et des groupes de travail, présence lors d’évènements ou manifestations, participation au Conseil d’administration d’une association lyonnaise de l’urgence sociale, participation à des comités scientifiques pour des études ou recherches...

Dans une recherche touchant à la gouvernance locale, aux réseaux et coalitions de cause, ces divers espaces jouent un rôle central. Ils sont autant de lieux d’émissions de « signaux faibles » sur les choses en train de se faire, les enjeux présents et à venir, les tensions entre institutions ou entre personnes. Ils sont des formes de lieux de transition au sein des circulations induites par l’enquête.

Des terrains qui permettent d’aborder au même moment différentes situations : « de rue », de « résident », d’ « insertion ».

La variété de terrains arpentés durant la phase d’enquête a permis, dans le même espace-temps, de pouvoir saisir des réalités très différentes vécues par les ressortissants de l’action publique étudiée.

d’inégalités systémiques et de situations d’oppression qui structurent les rapports sociaux autant qu’elles contribuent à les alimenter » (Godrie et Dos Santos, 2017).

Ainsi, via l'observation participante au sein de Médecins du Monde notamment, j'ai pu aborder les situations de rue, incluant la vie en squat ou en bidonville, de familles soumises à la fois aux conditions de vie insalubres liées à ces lieux, et aux violences des expulsions sans solutions. Ceci a permis également de percevoir la grande variété à la fois des formes d'habitat (voir le chapitre I, section 1.1), des modes d'organisations au sein des sites (en fonction du nombre de personnes, de leurs origines, des menaces d'expulsion, de la géographie du site) et de certaines permanences notamment en termes d'habitat.

Autre situation observée, celles de familles vivant dans des hébergements transitoires, qu'il s'agisse des villages d'insertion du projet I2E, de foyers d'hébergement ou d'hôtels dans le cadre du plan froid. Ici encore les situations peuvent revêtir de profondes différences, notamment en termes de projection possible dans le temps, et de moyens donnés à l'accompagnement pour sortir de cette situation transitoire.

Troisième situation, celle de personnes ayant accédé à un logement et un emploi, et donc dans une situation « d'insertion », parfois cependant encore marquée par l'incertitude et la précarité. Dans la majorité des cas les personnes étaient en logement social, encore accompagnées par des associations ou des bénévoles. Elles vivaient en famille nucléaire, parents et jeunes enfants le plus souvent.

Ces trois situations jouent sur le rapport du chercheur aux enquêtés, et les modalités possibles d'échange et d'entretien. Dans la première situation, celle de la vie la rue, les entretiens formels étaient rendus difficiles par un ensemble de facteurs liés à la fois aux conditions physiques de la rencontre, mais également à mon statut vis-vis d'elle et à leurs enjeux immédiats. La deuxième situation a pu rendre ces conditions plus favorables, permettant par exemple à des personnes de contribuer au module de formation Soif de connaissances, et d'échanger sur leur situation et leurs parcours de manière relativement distancée. La troisième situation, celle d'une vie en logement « diffus », a en partie permis des entretiens longs et détaillés avec certaines personnes, car d'autres – notamment d'anciens résidents des villages I2E – ont très clairement exprimé leur refus de l'entretien et leur souhait de ne plus devoir s'exprimer sur leur situation.

Tableau 4 - Synthèse : calendrier de la recherche

Outil	Détails	2015		2016				2017				2018				2019		2020	
		T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	S1	S2	S1	S2
Observations participantes	MDM : Accompagnateur bénévole et appui à la stratégie squats et bidonvilles		■	■	■	■	■	■	■	■	■								
	I2E : Recherche évaluative											■	■	■					
	Classes / Collectif Soif : colloque "Sortir du bidonville" et module de formation "travail social en bidonvilles"					■	■		■	■	■	■	■	■	■	■			
	Visites bidonvilles / Squats		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■							
	Dihal : Ateliers instruction gouvernementale			■	■														
	Événements nationaux Dihal / Romeurope		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■			
Observations non-participantes	Rencontres institutionnelles locales (Préfecture / DDCCS)						■	■	■										
	I2E : Visites des villages d'insertion			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■						
	I2E : Comité de pilotage et réunions annexes			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■						
	Projet de coopération décentralisée à Tinca, Roumanie								■	■	■	■	■						
Entretiens semi-directifs	Entretiens semi-directifs sur le terrain principal (Lyon)			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		■	
	Entretiens semi-directifs à Grenoble et Saint-Etienne				■	■	■	■	■	■									
	Entretiens semi-directifs à l'échelle nationale (Dihal, réseaux associatifs)											■							

5.3. Retour sur les enjeux, contraintes et intérêt d'une enquête circulante au sein du système local.

Nous l'avons vu, le matériau de recherche provient de six terrains différents, impliquant un large spectre d'acteurs de l'action publique locale de résorption des squats et bidonvilles. Cette diversité nous semblait nécessaire dans l'approche par la gouvernance urbaine et les instruments d'action publique, qui était la nôtre. Elle a été permise par une immersion progressive dans le réseau local et par un ensemble de « sources de légitimité » spécifiques auprès de chaque réseau d'acteur. En ce sens, le fait d'avoir entamé cette recherche au cours d'une vie professionnelle entamée depuis plus de dix années a certainement joué un rôle dans les possibilités de circuler dans les divers univers.

Cette circulation cependant ne va pas sans poser une série de questionnements à la fois éthiques, opérationnels et méthodologiques, sur lesquels nous proposons de revenir ici.

5.3.1. « Ne fais pas ton naïf, on sait pour qui tu bosses » : retour sur une suspicion.

Un soir d'avril 2018, soit plus de deux et demi après le démarrage de l'enquête. Mon « terrain » est presque fini, et je suis sur le point de commencer la mission d'évaluation du projet I2E pour le compte de la DDCS.

Je retrouve M., dans un bar de quartier. Elle est responsable d'une association dont l'un des projets vise l'insertion de migrants roms. Depuis le début de nos échanges, début 2016, j'ai toujours ressenti une forme de distance, malgré les nombreux sujets communs qui nous lient. Elle m'avait cependant permis, après plusieurs relances, de visiter le projet de son association, et de rencontrer équipe et bénéficiaires. Cela fait longtemps que nous ne nous sommes pas vus (depuis ma visite des projets de son association). Nous nous donnons d'abord quelques nouvelles, je l'informe notamment de l'avancée de la thèse, et du fait d'avoir été sollicité pour l'évaluation du projet I2E. Rapidement, la discussion prend un tour relativement tendu malgré l'atmosphère sympathique du bar. Nous évoquons ma visite du projet, et les tensions ressenties dans nos échanges.

- M. : « *Tu aurais dû être plus clair sur les intentions, on aurait dû plus parler avant que tu ailles sur le terrain.* »

- L.B. : « Oui peut-être. Mais on a parlé quand même, je t’ai envoyé les documents, expliqué la démarche. »
- « *Oui mais bon... que tu dises vraiment les choses.* »
- « Je ne comprends pas. »
- « *Bon arrête de faire ton naïf, tu vois bien, par exemple les noms là que tu as évoqués, c’est pas neutre quand même.* »
- « Je suis désolé je ne comprends pas. »
- « *Bon je sais pas, soit tu es vraiment naïf, mais bon ça je crois pas.... On se doute bien pour qui tu bosses.* »
- « Non mais en fait c’est surréaliste là, tu es en train de me dire quoi ? »
- « *Bah tu vois, que l’on sait ce que tu fais des informations.* »
- « En fait je tombe un peu de ma chaise, là.... Tu es en train de dire quoi, que je bosse pour les Renseignements Généraux ? »
- « *C’est toi qui le dis.* »

(M., Responsable associative. Entretien informel, avril 2018. Retranscription *a posteriori*).

Pendant quelques minutes, la discussion se poursuit sur le sujet. Je suis fortement déstabilisé, et ne tente même pas trop de prouver que ce qu’elle dit est faux, cela ne ferait que m’enfoncer. Je lui indique que je suis d’autant plus surpris que pour moi elle était l’une des personnes qui pouvait le plus comprendre la démarche de recherche, le travail d’enquête, les modalités de la collecte de données. Je lui indique que ce qui m’inquiète le plus, est sa remise en cause de mon éthique de chercheur. Je lui certifie qu’aucune donnée personnelle n’a jamais été et ne sera jamais fournie à un tiers. Elle acquiesce en disant « *bon, bah c’est très bien alors* ».

M. est une responsable associative de ma génération ; pour différents qu’ils soient, nos parcours et centres d’intérêts sont relativement proches : longue expérience associative, investissement – à quelques années d’écart – dans les mêmes structures, certaine proximité avec la recherche. Nous partageons de nombreuses connaissances en commun, sans avoir pour autant jamais partagé de moments informels ou amicaux ensemble. Pourtant c’est, au sein du réseau d’acteurs, la seule personne qui aura limité de manière significative – sans me l’interdire cependant – mon accès au terrain et à certaines informations. Mais c’est peut-être cette

illusion de proximité qui m'a conduit *in fine* à ne pas être aussi vigilant dans mon positionnement qu'avec les autres intervenants, j'y reviendrai.

Quoi qu'il en soit, cet échange inhabituel m'a d'abord plongé dans un océan de perplexité, d'interrogations et de remise en cause sur la démarche de recherche. Au bout de quelques jours de flottement, je pris le parti d'utiliser cet évènement à la fois comme un point de vigilance pour la suite de la recherche, mais également et surtout de le considérer comme un révélateur des enjeux et des contraintes de l'enquête multi-située que j'étais en train de finaliser. De fait, les propos de M. mettent en lumière plusieurs dimensions clefs de la posture du chercheur travaillant à la fois sur un système local d'action publique et sur des problématiques pouvant relever du « terrain sensible » (Tallio, Fresia et Bouillon, 2005), que nous allons aborder au sein de cette section.

5.3.2. Un terrain sensible ?

Florence Bouillon, Marion Fresia et Virginie Tallio ont consacré en 2007 un ouvrage aux « terrains sensibles », en les définissant de la manière suivante :

« Les terrains dont il est question dans cet ouvrage portent sur des pratiques illégales ou informelles, des individus faisant l'objet d'une forte stigmatisation et sur des situations marquées par la violence, le danger et/ou la souffrance. Par la notion de terrains sensibles, nous nous référons donc à la fois à des espaces (ghettos, squats, centres de rétention, etc.) et à des conditions sociales (sans-papiers, SDF, réfugiés, etc.) que les institutions traitent ou définissent comme exceptionnelles ou déviantes par rapport à ce que doit être la règle (...).

Nous donnons ici un triple sens au qualificatif sensible. En premier lieu, les terrains sont sensibles en ce qu'ils sont porteurs d'une souffrance sociale, d'injustice, de domination, de violence. En second lieu, ils sont sensibles parce qu'ils impliquent de renoncer à un protocole d'enquête par trop canonique, l'ethnographe devant ici mettre ses méthodes à l'épreuve pour inventer, avec un souci permanent de rigueur, de nouvelles manières de faire. Les espaces enquêtés sont souvent isolés, fermés, à la marge, et le caractère éphémère de certaines situations est susceptible de précipiter la recherche, ou de la clore. Le

chercheur est alors pris dans une temporalité sur laquelle il n'a plus prise, face à des lieux qui peuvent se faire et se défaire à tout moment (...). En dernier lieu, ces terrains s'avèrent sensibles en ce qu'ils relèvent d'enjeux socio-politiques cruciaux, en particulier vis-à-vis des institutions sociales normatives. L'ethnologue doit faire face à une demande sociale parfois pressante et émanant simultanément de plusieurs acteurs. » (Tallio, Fresia et Bouillon, 2005, p.14-15).

A partir de ces éléments, nous pouvons qualifier une partie de notre terrain de sensible, celui concernant les ressortissants de l'action publique, en l'occurrence les migrants précaires vivant en squats et bidonvilles. C'est ce que relèvent Alexandra Clavé-Mercier et Isabelle Rigoni (2017) qui insistent sur la multiplicité des acteurs sur ce terrain et interrogent particulièrement l'identité de l'enquêteur, sa place, sa posture professionnelle et sa légitimité », ainsi que sur la nécessaire réflexion autour du « lien à l'enquêté ».

Mais la sensibilité du terrain provient aussi de la situation même des personnes, de leur exposition à une multitude d'interactions où elles sont sollicitées pour exposer leur parcours et leur histoire. C'est ce que relève Thomas Ott, auteur d'une thèse sur le sujet en 2015 (fondée sur des observations participantes et non sur des entretiens) puis sollicité pour produire une capitalisation du projet Andatu initié par la préfecture de 2011 à 2015

« Tu vois par exemple quand j'ai fait l'évaluation Andatu avec la Mrie, donc on est allé rencontrer des familles. Rha la la, même si on se connaissait, même si... qu'est-ce que c'était difficile, qu'est-ce qu'ils étaient méfiants, fermés et tout. Et comme je les comprends. Je dis comme je les comprends parce qu'en fait ils ont été emmerdés depuis le jour où ils ont posé le pied à Lyon jusqu'à aujourd'hui. Ils sont sous le feu des projecteurs et on a fait que de leur poser des questions. Sans véritablement les écouter et c'est un terrain qui à mon avis, qui est presque impossible pour les sciences sociales aujourd'hui. » (Thomas Ott, Chargé de mission ITD-Monde, Lyon. Entretien du 7 décembre 2016).

Nous rejoignons en grande partie cette analyse, partagée par de nombreux autres chercheurs sur les migrations, sur les difficultés de ces entretiens à la fois pour les obtenir (nous avons essuyé beaucoup de refus) et pour les mener *in situ*. Cependant, ce travail par entretien nous a semblé indispensable dans la recherche d'asymétrie recherchée, au moins en matière

méthodologique. Il aurait ainsi été problématique, dans notre approche de la gouvernance et de la réception de l'action publique, de n'offrir qu'aux acteurs institutionnels ou associatifs un espace pour exposer son propre discours, sa propre vision, « *un espace possible d'affirmation et de cohérence, où les fractures du temps vécu sont reconfigurées comme autant d'étapes d'apprentissage et de transformation de soi* ». (Trifanescu, 2013).

Par ailleurs la sensibilité du terrain est directement liée aux situations administratives ou judiciaires de personnes qu'il s'agisse de la légalité de la présence sur le territoire, de pratique d'activités illégales, ou de liens avec des pratiques d'exploitation, de traite ou d'obligation à commettre des délits. C'est certainement cette dimension qui a, en partie, généré la réaction de M., dans une logique de protection de la confidentialité de données.

5.3.3. Un rapport à la fois proche et distant aux ressortissants de l'action publique.

Comme nous l'avons évoqué, et comme l'abordent certains travaux sur le sujet (Bordigoni, 2001 ; Cefaï et Amiraux, 2002), de nombreux chercheurs ayant travaillé ces dernières années sur ces questions avaient adopté une démarche ethnographique ou impliquant une immersion de long terme auprès des personnes concernées, et une démarche souvent fondée sur l'« observation flottante » (Pétonnet 1982, citée par Clavé Mercier, 2014). Par ailleurs, un nombre important d'entre eux étaient ou avaient été investis, de manière personnelle ou professionnelle, dans l'accompagnement direct de familles vivant en squats ou bidonvilles. Bénévoles au sein de collectifs, « militants » individuels, travailleurs sociaux diplômés, salariés non diplômés au sein d'associations, ces chercheurs fondent une partie de leurs travaux sur cette connaissance intime et au long cours de certaines familles, comme en témoigne les « chapitres méthodologiques » de différentes thèses.

Sébastien Dion évoque ainsi une relation exclusive avec deux familles, et détaille dans sa thèse son immersion progressive au sein du groupe familial, décrite comme « *une expérience empathique prolongée* » (Dion, 2015, p.41). Swanie Potot (2003, p.64) insiste sur l'importance de saisir la « *dimension humaine de la migration* », qui ne peut se satisfaire du « *formalisme de l'entretien semi-directif, limité dans le temps et dans l'espace (...). Seule une immersion dans le milieu des migrants pouvait me permettre de saisir la réalité de l'activité migratoire* ». Cette immersion prendra de multiples formes :

« Ayant appris le roumain au début de ma thèse, j'ai souvent servi de traductrice, d'écrivain public ou de « centre d'informations » pour des questions administratives ; il m'est arrivé de rédiger des certificats d'hébergement pour des amis de personnes dont j'étais proche ; d'autres fois, j'ai participé à des négociations entre français et roumains en vue de faire de l'importation en Roumanie ; etc. Lors de mes départs vers ce pays, plusieurs migrants m'ont confié des cadeaux ou de l'argent à apporter à leur famille (...). Certaines personnes, qui apparaîtront dans mes compte-rendus comme des informateurs privilégiés, sont assez tôt devenues des amis. » (Potot, 2003, p.64).

Céline Véniat revient sur le lien entre sa démarche scientifique et ses engagements militants, faisant échos à de nombreuses réflexions présentes dans l'ouvrage coordonné par Delphine Naudier et Maud Simonnet (2011) autour des enjeux entre « pratiques de la recherche et engagements » :

« Mon engagement ethnographique comme activiste et médiatrice auprès des familles des Platz et des acteurs associatifs m'a conduit à expérimenter à plusieurs occasions la circulation entre savoirs scientifiques et savoirs militants. Cette circulation constitue en soi un matériau de l'enquête qui incite à s'interroger sur la réception des séquences d'observation par les acteurs associatifs, et en retour sur l'apport de l'enquête ethnographique pour leurs pratiques. » (Véniat, 2019, p.32).

Jean Baptiste Daubeuf quant à lui, évoque une relation quasi familiale avec certaines familles du bidonville au sein duquel il a réalisé son enquête :

« Cette expérience a été pour moi une réelle expérience personnelle. Ma place au sein des familles a très vite été chargée d'affection. Les relations entre nous ont fini, au bout de quelques mois, par être définies par le vocabulaire servant à désigner la famille. Au-delà de mon statut de « Français », j'ai ainsi été de plus en plus désigné comme un « frère », un « fils », un « neveu », un « cousin » ou un « petit-fils ». L'une des familles en particulier m'a adopté plus que les autres, allant jusqu'à m'octroyer le rôle de fils aîné et à m'attribuer les responsabilités qui y sont associées. » (Daubeuf, 2018, p.37).

J'ai envisagé au début de l'enquête de m'approcher de ce type de démarche immersive : ainsi, l'ambition initiale était de construire une partie du travail d'enquête autour d'une analyse compréhensive de parcours sociaux, sous la forme de suivis de certaines personnes ou groupes dans le temps, et récits de vie obtenus à partir d'entretiens biographiques, malgré leurs limites (Bourdieu 1986 ; Berthaux 1988 ; De Coninck et Godard, 1990). Ma participation à l'étude de l'association Trajectoires (2015) portant sur les parcours d'insertion de 50 familles me portait à croire en la faisabilité de cette méthodologie, renforcé en cela par ma progressive immersion dans les réseaux associatifs locaux. Or au fur et à mesure de la recherche, et suite aux échanges avec le comité de thèse en juillet 2017, j'ai réalisé la difficulté à concilier le volet « analyse des systèmes locaux » et celui de l'observation de parcours sociaux au travers de monographies compréhensives. J'en suis ainsi arrivé à la conclusion que l'obtention d'un « grain » suffisamment fin de compréhension des parcours exigeait une méthodologie que je n'étais pas, il me semble, en mesure de déployer dans le contexte de réalisation de la thèse. Pour des raisons tenant à la fois au temps nécessaire, au type d'investissement auprès des personnes, à la maîtrise de méthodologies et d'outils propres à une discipline qui n'est pas ma discipline d'origine.

Par ailleurs, c'est, me semble-t-il, la raison principale pour laquelle cette thèse ne porte pas tant sur les migrants concernés que sur l'action publique qui les visent, et notamment sur une gouvernance qui les considère globalement comme un acteur parmi les autres.

Anonymisation des enquêtés et des lieux d'enquête : les choix opérés.

L'anonymisation des enquêtés, destinée à préserver leur anonymat, n'est pas une simple opération technique, mais peut revêtir un sens sociologique (Zolesio, 2011, p.174), dans la manière de donner à voir ou non de certaines caractéristiques des personnes enquêtées. Voici les choix opérés au sein de cette thèse :

Pour les personnes migrantes, les informations données sont le sexe, le cas échéant le projet ou le dispositif au sein desquels elles ont été rencontrées. Il a donc été décidé de ne pas mentionner l'âge, ni le lieu de vie. Une exception a

été faite pour trois personnes dont les parcours sont présentés en détail dans le chapitre I., que nous avons nommées Magdalena, Joseph et Tudor, afin de personnaliser l'approche.

La même règle d'anonymisation complète, sans prénom d'emprunt, a été privilégiée pour les intervenants sociaux, bénévoles ou salariés. Quand la fonction est un terme qui ne permet pas de déterminer le genre de la personne, celui-ci a été précisé (ex : Femme, bénévole). Les noms des structures (associations, collectivités, n'ont pas été changés.

Une exception à la règle d'anonymisation complète a été faite pour les personnes occupant des postes exposés, les amenant à des prises de position médiatisées, tels que les postes de hauts fonctionnaires, de présidence d'association, ou de chercheurs notamment.

Si la question de l'anonymisation des lieux géographiques a été envisagée, elle a finalement paru impossible, et peu pertinente, au vu de l'approche par les systèmes locaux, qui cherche à mettre en lumière les spécificités du contexte local à l'échelle lyonnaise. C'est le choix qui avait été fait, sur la même agglomération, par Benjamin Vanderlick, Thomas Ott ou Sébastien Dion, alors que Swanie Potot ou Alexandra Clavé-Mercier avait opté pour une anonymisation du lieu d'enquête.

Annonce du plan.

Cette thèse est structurée en trois parties et huit chapitres.

La première partie, composée de deux chapitres, revient sur la manière dont un phénomène social, en l'occurrence celui de la réapparition des squats et bidonvilles dans les métropoles françaises, devient un problème public. Le chapitre I est ainsi consacré au fait social lui-même, et tente d'en préciser les contours à partir notamment des parcours individuels de trois personnes présentes depuis plusieurs années sur la métropole lyonnaise, éclairés par un ensemble d'autres éléments et résultats de recherches. L'enjeu de ce chapitre est de donner à voir la diversité des parcours autant que les enjeux transversaux posés par le phénomène migratoire. Le chapitre II analyse la manière dont ce phénomène social a été traduit en problème public, c'est-à-dire le processus de problématisation et de mise à l'agenda, à la fois à l'échelle nationale et à l'échelle locale. Il permet une première approche des réseaux d'acteurs, des coalitions de causes et des normes et valeurs qu'elles portent. Il donne à voir des différentes conceptions possibles du problème public, et donc des solutions à y apporter. Nous verrons que ces processus mènent, depuis le milieu des années 2010, à un objectif partagé de résorption des bidonvilles.

L'objectif de la deuxième partie de la thèse, composée de trois chapitres, est de démontrer l'existence d'une action publique relativement dense, organisée, à la gouvernance polycentrique. Afin d'en saisir le sens et les origines, le chapitre III opère un recul historique de plus de 50 ans. Nous abordons ainsi l'action publique locale visant le phénomène des bidonvilles apparus dans l'après-guerre, et habités par des populations principalement originaires d'Europe du Sud et d'Afrique du Nord. Ce chapitre cherche à identifier la structuration du réseau local et ses soubassements idéologiques, ainsi que les différents types d'instruments mobilisés à l'époque, afin ensuite de repérer les éventuelles filiations avec la situation contemporaine.

Le chapitre IV revient à la période observée, en se centrant sur une modalité spécifique de l'action publique, celle du projet, caractérisée comme nous l'avons dit (renvoi sous-section) par une temporalité limitée, la fixation d'objectifs identifiés, et un budget dédié et non

reconductible. A travers un ensemble de projets développés depuis 2010, nous montrerons les logiques sous-jacentes à cette approche, la conception du problème public qu'elle sous-tend, ainsi que les mécanismes partenariaux qu'elle induit.

Le chapitre V dépasse cette approche par projet – à laquelle se limitent de nombreux travaux sur le sujet – pour tenter de démontrer le rôle parallèle des dispositifs dans la mise en œuvre de l'action publique. Il aborde notamment la question de l'accès des personnes aux dispositifs du secteur Accueil, hébergement insertion (AHI), mais également la manière dont certains services de collectivité locale ont développé des mécanismes parfois « souterrains » de régulation et de suivi très resserré des situations de squats et bidonvilles.

La troisième partie de la thèse, également composée de trois chapitres, constitue le cœur de notre propos. Elle offre un regard analytique et politique sur l'action publique décrite dans la deuxième partie. Elle vise à démontrer que celle-ci repose sur une logique du « bas-bruit » motivée par un ensemble de raisons et ayant des conséquences importantes sur les choix effectués et sur les modalités concrètes de la réponse publique. Le chapitre VI propose ainsi une relecture des projets et dispositifs décrits plus haut, à travers les notions de dérogation au droit et de non-recours institué. Il montre l'existence de pratiques visant à créer des filières spécifiques et discrètes d'accès aux droits, par une interdiction temporaire d'accès aux services de droit commun. Ce chapitre aborde également la confrontation entre cette logique du bas-bruit portée par les acteurs public, et celle de la mise en visibilité critique par des mouvements sociaux opposés à l'accueil et à l'insertion des populations migrantes.

Le chapitre VII analyse ensuite la fonction importante du bénévolat dans cette politique à bas-bruit, en mettant en lumière, d'une part le rôle clef joué par les « travailleurs bénévoles » dans l'action publique étudiée, mais également les processus de sélection de bénévoles et d'organisation de ce travail, permettant ici encore le développement d'une politique discrète, peu onéreuse et peu mobilisatrice de moyens « visibles » au sein des administrations.

Enfin, le chapitre VIII insiste sur une absence : celle de la voix et de la participation des ressortissants de l'action publique. Nous montrerons ainsi également en quoi un ensemble de facteurs concourt à l'évitement de toute forme d'expression directe de la part des personnes, vu comme une condition nécessaire à une insertion discrète.

Précisions sur l'organisation du texte, les encadrés, les conclusions intermédiaires et les renvois automatiques.

Ce (long) texte a été mis en forme afin d'en faciliter au maximum la lecture et la compréhension.

Chaque chapitre est composé au maximum de trois niveaux.

Lorsque les sections sont longues ou un peu denses, un résumé, sous forme d'encadré grisé, est proposée pour faciliter l'enchaînement avec la section suivante.

Lorsque que les tableaux et figures (graphiques, schémas, cartes, photos) n'ont pas de source indiquée, elles sont de l'auteur.

Pour les personnes lisant le texte dans sa version électronique : les renvois vers d'autres chapitres ou sections de la thèse sont en surbrillance, et ont été codés en renvoi automatique. Vous pouvez donc cliquer directement sur le nom du chapitre ou de la section pour y accéder.

PARTIE I.
DU PHENOMENE SOCIAL
AU PROBLEME PUBLIC

PARTIE I. DU PHENOMENE SOCIAL AU PROBLEME PUBLIC

L'un des apports de la sociologie de l'action publique à l'analyse des politiques publiques se situe dans la remise en cause de l'approche rationnelle portée par les pionniers de la discipline, dont Lerner et Lasswell (1951). Comme le souligne Patrick Hassenteufel (2008, p.19), ces premiers travaux de science politique défendaient l'idée d'une décision publique rationnelle, prise sur des fondements scientifiques objectivables, grâce à des instruments mis à disposition de l'action publique. Une première critique va être formulée par la sociologie des organisations qui se développera dans de nombreux pays, dont la France via notamment les travaux de Michel Crozier. Les travaux de ce courant vont mettre en lumière la diversité des logiques d'acteurs impliqués dans la décision publique, les imperfections de l'information, les aléas des processus décisionnels et l'importance de ne pas focaliser l'analyse uniquement sur les instruments de l'action publiques, et les acteurs institutionnels. Toujours selon Hassenteufel, une troisième phase va confirmer ce mouvement, avec l'avènement à partir des années 1970 de la sociologie de l'action publique, caractérisée par l'attention mise sur les interactions entre l'ensemble des acteurs des politiques publiques, appréhendées dans une double perspective stratégique et cognitive.

Au cœur de la sociologie de l'action publique se trouve la question de la définition des problèmes publics, de leur mise à l'agenda et de l'élaboration de réponses spécifiques. Des travaux fondateurs sur ces questions (Becker, 1963 ; Felstiner et al., 1991 ; Gusfield, 1981) jusqu'aux recherches plus récentes (Knoepfel et al., 2015 ; Neveu, 2015, 2017 ; Zittoun, 2013), et au-delà dans de nombreux débats théoriques, le problème public est conçu comme un processus – plus que comme un objet neutre – qui repose sur l'intervention d'« entrepreneurs de causes », qui agissent « *pour constituer une pratique ou un fait en problème dont on puisse débattre, sur lequel on puisse agir* » (Neveu, 2017). Ainsi comme le souligne Elizabeth Shepard-Sellam (2019, 505), aucune question ne constitue un problème public *a priori*, et aucun problème public ne l'est par essence ni automatiquement.

Au sein de la littérature, il n'existe pas de terme stabilisé pour qualifier la situation initiale faisant l'objet de la problématisation : si Érik Neveu comme de nombreux auteurs parle principalement de « faits sociaux » (2017, p.41), notion initialement définie par Durkheim, Patrick Hassenteufel ou Philippe Zittoun de « problèmes sociaux », d'autres auteurs utilisent

également la notion de phénomènes sociaux (Sheppard-Sellam, 2019). C'est cette dernière notion de phénomène social que nous choisissons de privilégier dans cette partie. Le terme de phénomène indique en effet l'articulation d'un ensemble complexe de faits susceptibles d'évolution, reliés entre eux de manière cohérente. Il renvoie également à l'idée de faits qui se donnent à la sensibilité des individus, et donc à une première activité cognitive de construction de la réalité. Enfin, un phénomène est souvent une situation générant un certain trouble, ou en tout cas des questionnements par les effets qu'il génère au sein de la société. Le terme de social quant à lui renvoie au fait que le phénomène observé repose sur un ensemble de relations et d'interactions entre individus, s'inscrit dans un ensemble de normes, de valeurs, de représentations. Il permet de rapprocher la notion de phénomène social de celle de fait social développée par Durkheim (1894), qui désigne « *toute manière de faire, fixée ou non, susceptible d'exercer sur l'individu une contrainte extérieure ; ou bien encore, qui est générale dans l'étendue d'une société donnée tout en ayant une existence propre, indépendante de ses manifestations individuelles* ». Lorsque la « manière de faire » est fixée, elle correspond à une institution ou à une norme, qui constitue des pratiques de groupe envisagées de manière collective. Le fait social exerce donc une force sociale extérieure sur l'individu et détermine pour partie les comportements individuels (Boyer, 2016).

Cette première partie ambitionne donc dans un premier temps de donner à voir de la réapparition des squats et bidonvilles depuis les années 1990 en France et sur le territoire de l'agglomération Lyonnaise, en tant que phénomène social (chapitre I), avant d'aborder la manière dont celui-ci dernier est devenu un problème public, via un ensemble de processus cognitifs et de luttes définitionnelles présentes à l'échelle locale comme à l'échelle nationale ou européenne (chapitre II).

CHAPITRE I. MIGRATIONS ROMS ET BIDONVILLES

Les contours du phénomène social (1990 – aujourd’hui)

De nombreux travaux traitent des phénomènes migratoires en provenance des pays d’Europe de l’Est depuis la chute des régimes communistes et le progressif élargissement de l’Union Européenne (Diminescu et al., 2003 ; Morokvasic, 2015 ; Vasilcu et Séchet, 2011). Parmi ces enquêtes, les recherches portant spécifiquement sur les migrations dites « Roms » sont également nombreuses, qu’il s’agisse d’une analyse d’ensemble des mouvements de population (Reyniers, 2016), de la dimension transnationale de ces migrations (Benarrosh-Orsoni, 2015 ; Potot, 2002) ou des conditions d’accueil ou d’insertion, des cadres juridiques développés dans l’hexagone (Bourgois, 2019a ; Bourgois, Bonnemason, et al., 2015 ; Cousin, 2013b ; Legros et Rossetto, 2011 ; Vitale, 2015). D’autres travaux décrivent et analysent en détail les conditions de vie en squats et bidonvilles, les pratiques économiques et les réseaux de solidarités établis par les familles au cours de leur migration (Benarrosh-Orsoni, 2009 ; Bourgois, Le Clève, et al., 2015 ; Lièvre, 2016 ; Peyroux et Le Clève, 2017 ; Potot, 2006).

Afin d’inscrire cette thèse en complément de ces recherches, et de présenter le phénomène social de la réapparition des squats et bidonvilles, nous avons fait le choix dans ce chapitre, qui sert d’entrée en matière, de mettre en perspective et confronter les expériences et parcours de trois personnes rencontrées lors de notre recherche : Magdalena, Joseph et Tudor^{38 39}.

Le choix de ces personnes réside principalement dans la diversité de leurs expériences migratoires, permettant d’éclairer un ensemble de dimensions clefs du phénomène migratoire. L’intérêt est également de replacer le phénomène social à l’échelle des individus, de leur famille, et d’éviter une globalisation des constats et observations. A l’échelle de notre enquête, nous pouvons par exemple mettre en lumière la diversité des profils sociaux présents sur les squats et bidonvilles, loin du stéréotype majoritaire « *d’un groupe ethnique vu comme non stratifié, et donc sans opportunité de mobilité sociale ascendante, sans parcours possible de réussite sociale et d’intégration* » (CNCDH, 2014). Cette approche permet également de mettre en perspective la notion de parcours sociaux, entendus comme résultant d’un « *enchâssement*

³⁸ Les noms ont été changés.

³⁹ Voir les choix et approches méthodologiques en introduction, section 5.

des parcours de vie des individus singuliers, tendus vers leur idéal d'autonomie dans les contraintes que toute société impose, transformant de fait ces individus en êtres sociaux » (Ertul et al., 2012).

Contexte des rencontres avec les trois enquêtés, et origine des données.

Magdalena

Magdalena est née en 1978, ; elle est mariée et a 7 enfants, dont 5 vivent en France fin 2018. Elle est originaire de la Ville de Craiova. Elle dit venir d'une famille aisée et « éduquée ». Elle a été scolarisée jusqu'à la 6^{ème} classe, c'est-à-dire le début du collège. Elle a cinq frères et sœurs. Elle a connu sa première expérience de migration à 15 ans, en Allemagne avec sa famille.

J'ai rencontré Magdalena en amont du travail de thèse, dans le cadre de l'étude menée en 2015 pour le compte de l'association Trajectoires (Bourgeois, Le Clève et al., 2015). Je l'ai sollicitée à nouveau en 2016 pour un second entretien, cette fois dans le cadre du programme de recherche Margin, destiné à comprendre l'impact des politiques publiques sur les trajectoires des personnes⁴⁰. En 2017, Magdalena a participé à la table ronde d'un colloque auquel j'avais activement contribué⁴¹. Enfin en 2019, Magdalena a rejoint le groupe de formateurs du Collectif Soif de Connaissances⁴². La relation avec Magdalena est à la fois distante et courtoise, mais les échanges sont simples et directs. Nos nombreuses discussions et sessions de travail m'ont amené progressivement à bien connaître son parcours, sa manière de percevoir les choses, ses priorités. Magdalena est toujours habillée avec élégance, des habits traditionnels plutôt sombres mais des bijoux et du maquillage qui éclairent son

⁴⁰ Une partie des informations présentées ici et relatives à Magdalena avait été traitée dans le cadre d'un travail pour le programme Margin, qui a fait l'objet d'un document de 21 pages intitulé « Trajectoire de vie de Magdalena, 39 ans, Lyon » (Bourgeois, 2017), réalisé avec l'appui (relecture, conseils, orientations) de l'équipe du programme, et notamment d'Olivier Legros et Marion Lièvre. Nous ferons référence à ce document lorsque nous en reprendrons certaines analyses.

⁴¹ Colloque du 14 octobre 2017 co-organisé par l'association Classes et l'École Santé Social Sud Est (ESSSE), intitulé « Sortir du bidonville : comment trouver sa place ».

⁴² Le Collectif Soif de connaissances, sur lequel nous reviendrons largement dans le chapitre 8, section 8.3 de cette thèse, vise à rapprocher recherche, formation et travail social à travers notamment des modules de formation co-élaborés et co-animés par des chercheurs, des professionnels, des personnes concernées et des formateurs. J'ai contribué au montage, en 2018, d'un module portant sur le travail social en bidonvilles, avec plusieurs anciens habitants de bidonvilles, dont Magdalena et Joseph.

visage. Je ne l'ai jamais vu en pantalon. Elle parle relativement bien français, avec cependant un fort accent.

Son long parcours (sa première venue en France date de 1997) permet de mettre en lumière la stratégie des personnes ayant charge de famille mais également l'évolution des politiques migratoires françaises depuis cette époque.

Tudor

Tudor est né en 1983 (il a 35 ans au moment de l'entretien), est marié et a deux enfants. Il est originaire de la région de Oradea, comme de nombreuses autres personnes présentes dans la métropole lyonnaise. Il n'a presque pas été scolarisé en Roumanie (2 classes) et a connu depuis l'enfance un parcours marqué par les difficultés de toutes natures, dont trois années de prison en Roumanie entre 16 et 19 ans. Sa première migration en France date de 2007.

J'ai rencontré Tudor lors de mes passages réguliers au sein de l'un des « villages d'insertion » du projet I2E, celui de Saint-Genis-les-Ollières. Il occupait l'un des bungalows proches de l'entrée, ce qui a peut-être facilité les échanges informels au début. Ajouté à cela son caractère relativement exubérant et ouvert, que l'on pourrait qualifier de « grande gueule », un peu hâbleur. C'est de manière non prévue que s'est déroulé le principal entretien formel avec lui, enregistré, d'environ deux heures : alors que nous discutons sur le pas de la porte, il m'a dit qu'il serait intéressé pour participer « au livre », et nous avons alors commencé l'entretien, installé à l'intérieur du bungalow, autour d'un café. J'ai recroisé à plusieurs reprises Tudor par la suite, lors de mes passages et de certains évènements organisés sur le site. Je ne peux cependant pas parler de relation forte ou de complicité avec lui, mais d'échanges cordiaux et sympathiques.

Son parcours et ses expériences permettent d'identifier le rôle des politiques publiques sécuritaires dans les trajectoires de vie des personnes concernées, mais aussi le processus de construction progressive d'une carrière migratoire.

Joseph

Joseph a 23 ans, il est originaire de la région de Alba Julia, dont provient une minorité de familles. Il est arrivé en France en 2011, à 15 ans, avec ses parents, qui furent dans les premiers bénéficiaires du projet Andatu (« pour toi » en langue Romani), mis en place par le préfet de l'époque. Il a un frère et deux sœurs, qui vivent dans l'agglomération ainsi que ses parents. Joseph est en couple avec une jeune française, n'a pas d'enfants, et a monté son entreprise individuelle de VTC.

Joseph tient une place particulière dans cette recherche, pour diverses raisons. Je l'ai rencontré lors d'une réunion de préparation du colloque « Sortir du bidonville », en 2017. Il avait été invité par les bénévoles de l'association Classes. Il m'a tout de suite marqué par son français impeccable, son énergie et ses capacités relationnelles. Nous avons depuis noué une relation proche, du fait notamment de son implication dès l'origine dans le projet de formation des travailleurs sociaux avec le Collectif Soif de connaissances. Nous sommes également intervenus à plusieurs reprises ensemble dans des lieux de formation (notamment au sein d'un master de Sciences-po), ou lors de certains événements dont une journée organisée par la Dihal à l'Assemblée nationale suite à la parution de l'instruction gouvernementale de janvier 2018. Je ne suis pas, loin de là, une exception dans sa cartographie relationnelle : Joseph a su, depuis des années, créer avec beaucoup de personnes des relations fortes. Il a par exemple gardé des contacts réguliers avec certains professionnels du dispositif Andatu, avec ses collègues de la Croix-Rouge, des enseignants ou intervenants de diverses natures.

Si le parcours de Joseph est intéressant pour comprendre les trajectoires d'insertion, c'est surtout son analyse, son discours et son regard sur ce parcours qui ont été d'une grande richesse lors de l'enquête. En effet, Joseph possède un double profil de « bénéficiaire » et « d'intervenant social », du fait d'une longue expérience bénévole à la Croix rouge française (où il a également été en service civique). Il a également été salarié pendant un an et demi de la Maison de la Veille Sociale du Rhône, en tant que « répondant au 115 », et agent d'accueil, c'est-à-dire en contact direct avec des personnes en demande de logement ou

d'hébergement. De cette expérience « traumatisante » selon ses mots (« *passer la journée à dire non à des gens en galère, t'imagines pas, mais ça rend fou, frère* »), il retire cependant une connaissance assez fine du réseau de l'action sociale sur la métropole, et des situations des personnes sans-abri au-delà des familles roms roumaines.

Nous proposons dans ce chapitre une première description globale du phénomène en France et dans l'agglomération lyonnaise (1.1), avant de revenir plus en détail sur trois dimensions du phénomène migratoire : les conditions et raisons du départ (1.2), les stratégies et errements résidentiels (1.3) ainsi que les conditions de survie économique (1.4).

1.1. Aperçu synthétique du phénomène en France et dans l'agglomération lyonnaise

Cette partie descriptive permet de resituer la situation locale dans un contexte migratoire national relativement limité en termes d'effectifs, mais porteur d'importants enjeux politiques et sociaux (1.1.1). Nous nous attacherons ensuite aux principales évolutions du phénomène dans la région lyonnaise, des années 1990 à nos jours (1.1.2).

1.1.1 En France, un phénomène visible mais relativement limité.

Un nouveau contexte migratoire, de nouvelles populations

C'est dans les années 1990 que de nouveaux bidonvilles (ainsi que des squats habités par les mêmes populations) réapparaissent dans le tissu urbain hexagonal, sous des formes et dans un contexte bien différent de celui des années 1950 et 1960. Les populations concernées ne sont plus originaires des pays du Maghreb ou de l'Europe du Sud mais de l'Europe de l'Est et des Balkans, dont la Roumanie pour 80 %. La grande majorité des personnes est reconnue ou se reconnaît comme faisant partie de la minorité Rom.

Ce phénomène des « migrations Roms » prend place dans un mouvement migratoire bien plus large. Comme le note Alain Reyniers : « *Les dizaines de milliers de Roms en provenance de Roumanie, de Bulgarie, de Pologne, de la République tchèque ou de Slovaquie allaient constituer une petite partie des millions d'Européens de l'Est partis en quête de travail et de vie*

décente en Occident. Mais c'est leur visibilité accrue qui les a singularisés par rapport aux autres migrants : déplacements en grandes familles, demandes d'asile politique justifiées par des atteintes aux droits de l'homme dans les pays d'origine, logements dans des campements précaires ou dans des habitations insalubres, mendicité publique, etc. » (Reyniers, 2016). Comme nous le verrons plus bas, les raisons de la migration ne sont plus liées à la reconstruction du pays ou l'appel de main d'œuvre mais principalement à des raisons économiques et politiques, dans un contexte de chute des régimes communistes, de crise économique aiguë dans certains pays, puis d'adhésion progressive de certains de ces pays à l'Union Européenne. La fermeture brutale des entreprises d'État aura ici un rôle central.

De plus, pour de nombreux auteurs, ces « migrations Roms » vers les pays d'Europe occidentale s'expliquent *« autant par l'absence de perspectives économiques dans les pays d'origine que par une exclusion sociale massive sous l'effet de poussées ultranationalistes et xénophobes (...) laissant des centaines de milliers de gens sans emploi, sans couverture sociale, sans logements décents et à la merci de pogroms ou de ratonnades multiples »* (Reyniers, 2016). Pour Sébastien Dion, *« la précarité économique touche de façon importante la population romani, avec un salaire médian qui avoisine les 660 à 1100 Lei par mois (de 150 à 250 euros environ) pour un poste de manutentionnaire en usine ou de main d'œuvre dans le domaine agricole. Les prestations sociales sont également faibles, en s'élevant en moyenne de 40 à 80 Lei (de 10 à 20 euros environ) par mois et par enfant, selon la situation du foyer. Ces différentes ressources apparaissent donc nettement insuffisantes pour un coût de la vie qui reste comparable à celui en cours dans les pays d'Europe occidentale »*. (Dion, 2015, p.103). Au-delà de ces aspects purement économiques, c'est aussi la difficulté d'accès aux soins et la corruption généralisée du système de santé qui peuvent inciter bon nombre de personnes à faire le choix de la migration vers l'Ouest (Bourgeois, Le Clève et al., 2015 ; Dion, 2015). Relativement limitée dans la suite immédiate de la chute du régime communiste, la migration Rom en provenance de Roumanie se développera plus fortement à partir des années 2000 et de l'ouverture des frontières de l'espace Schengen en 2002 (Olivera, 2011).

Évolutions quantitatives

En France, les premiers bidonvilles et squats composés de ces populations d'Europe de l'Est et des Balkans apparaissent d'abord en Île-de-France, et notamment à Nanterre (Haut de

Seine) puis dans d'autres territoires limitrophes dont le département de Seine Saint-Denis. Cette concentration en Île-de-France perdurera jusqu'au début des années 2000, menant ensuite à une répartition plus large sur le territoire, principalement dans les grandes et moyennes métropoles comme Marseille, Lyon, Lille, Nantes, ou Strasbourg (Olivera, 2011).

Les données collectées par la Délégation Interministérielle à l'Habitat et à l'Accès au Logement (Dihal) via ses correspondants départementaux (points de contacts au sein des préfectures) font état en juillet 2018 de 16 090 personnes (5 357 en Île-de-France, 10 733 hors Île-de-France) vivant dans 497 sites. En effet, 41 départements sont concernés en France métropolitaine et 4 186 enfants mineurs (représentant 26 % des personnes vivant en campements) ont été recensés sur les 308 sites pour lesquels cette donnée a été renseignée (Dihal, 2018a). Si ces données restent globalement stables à l'échelle nationale, le nombre de personnes habitant dans des bidonvilles a légèrement augmenté entre fin décembre 2017 et fin juin 2018, passant de 14 825 personnes à 16 090 personnes, soit une augmentation de 1265 personnes (+ 9 %). Cette augmentation s'explique principalement par les évolutions dans la collecte des données, de nouveaux départements ayant participé au recensement⁴³. Selon la Dihal, « *une meilleure implication des territoires sur les bidonvilles [a] eu pour conséquence une connaissance plus fine du nombre de personnes y vivant* » (Dihal, 2018a).

Les données collectées par la Dihal (sur lesquelles nous reviendrons largement dans le chapitre II, section 2.1) font office de référence pour la plupart des acteurs concernés. Elles sont reprises dans un grand nombre de rapports, études, ou travaux de recherche. Les chiffres proviennent des « points de contacts » de la Dihal mis en place au sein des préfectures dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la circulaire du 26 Août 2012⁴⁴. Or les observations de terrain – par exemple, dans la région Rhône Alpes – amène à relativiser certaines données territoriales : ainsi la Dihal recensait-elle en mars 2015 près de 1 300 personnes vivant en squats et bidonvilles en Rhône-Alpes ; or la métropole grenobloise accueillait à minima à elle seule environ 800 personnes. Dans la métropole lyonnaise, une estimation de terrain effectuée sur seulement 3 sites (à Villeurbanne, Saint-Priest et Vaulx-en-Velin)⁴⁵ nous a permis d'estimer la population des bidonvilles à environ 700 personnes à l'époque, sachant qu'au moins 15 sites

⁴³ Ces départements étaient déjà concernés par la présence de personnes vivant en bidonvilles mais n'avaient pas précédemment participé aux recensements.

⁴⁴ Circulaire NOR : INT/K/12/33053/C du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, sur laquelle nous reviendrons largement dans le chapitre II, section 2.2.2.

⁴⁵ Estimation effectuée dans le cadre d'une mission de repérage de l'association Trajectoire en juillet 2015, sollicitée pour effectuer le diagnostic préalable au projet I2E. Ce sera finalement l'Alpil qui effectuera ce diagnostic.

sont répartis sur le territoire. Cela signifie qu'en prenant en compte la situation grenobloise et une petite partie de la situation lyonnaise, on dépasse le chiffre officiel avancé par la préfecture. Au-delà de cet exemple, il existe une difficulté des services de police et services préfectoraux à estimer de manière fine les populations présentes dans les squats et bidonvilles, les chiffres allant parfois du simple au double entre les données initiales données par les préfectures et le nombre de personnes recensées ensuite directement sur le terrain par les acteurs associatifs notamment.

Ceci peut s'expliquer notamment par des difficultés d'accès à certains sites, mais aussi par une situation extrêmement mouvante sur les sites, du fait d'allers-retours au pays, mais aussi et surtout d'arrivées dues aux expulsions d'autres sites. Nous reviendrons largement sur les enjeux de connaissance et la production de statistiques dans le chapitre II, section 2.1.

1.1.2 Dans l'agglomération lyonnaise : principales évolutions depuis les années 1990

A l'instar de la majorité des métropoles françaises, la métropole lyonnaise est concernée par ces mouvements migratoires importants et aux facettes multiples. Deux retiennent l'attention en particulier : l'arrivée de familles très précaires et la réapparition de bidonvilles habités par des populations de différentes origines géographiques⁴⁶.

Les premières arrivées au début des années 1990

On peut dater les premières arrivées de familles roumaines au début des années 1990. Elles logeront d'abord principalement dans des squats avant la constitution de bidonvilles sur des terrains non bâtis. André Gachet, personnalité clef dans la lutte contre le mal-logement au niveau local (voir le chapitre III, section 3.3), alors salarié de Alpil (Association lyonnaise pour l'insertion par le logement), résume ainsi les choses :

⁴⁶ Plusieurs éléments concernant la situation de l'agglomération sont issus d'entretiens avec divers acteurs, ainsi que de diverses sources comme le mémoire de DEA de B. Vanderlick (2004), la thèse de T. Ott (2015) ainsi que ses travaux consignés dans le blog <http://www.ingouvernables.org>, ou encore l'entretien réalisé par F. Petit auprès de André Gachet (Petit, 2006). Ces éléments ont déjà fait l'objet d'une compilation et présentation dans le rapport de recherche évaluative du projet I2E (2018).

« A la chute du mur, on a l'arrivée des premiers migrants de l'est, qu'à l'époque on appelle Roumains. On dira Tsiganes un peu après, mais au début c'est des roumains. Les premiers c'est lors de la Coupe Davis à Lyon 92. A ce moment-là, la ville va les coller sur Surville⁴⁷, qu'elle a prévu pour les gens du voyage. Ça a créé des grosses tensions, du genre « qui est-ce qui prend ma place ? ». Ça ne dure pas très longtemps, car en 93 il n'y a plus d'installations (par les acteurs) là-bas, les nouvelles installations se font Gare de la Part-Dieu, enfin sur le terrain appartenant au Département, qui est maintenant près de la ligne du tram, dans un bâtiment qui était vide. (...). Donc au début, jusque 1995, il y a une telle mobilisation dans l'agglomération, qu'on peut dire que le sans-abrisme familial n'existait pas. Ça va commencer avec les migrants de l'est, mais surtout à partir du moment où ils vont être identifiés comme Tsiganes. Jusque-là, la solidarité a joué à plein, c'est vrai. (...). Les Ex- Yougoslaves sont arrivés après, en 2000 (...) Et donc en 1995, l'énorme changement vient de la demande d'asile, avec le Préfet qui dit que là il faut arrêter... c'est le début de l'installation de la théorie de l'appel d'air. Plus de domiciliation, plus rien. Jusque-là ça marchait très, très bien, y'avait aucun souci. Il y a eu des tas de lieux qui ont été ouverts, et cætera et cætera. Mais 1995, c'est à ce moment-là que y'a eu une banalisation d'abord du sans-abrisme, qui a été assez phénoménale. Donc la multiplication de squats. (...). D'abord ça a été des squats, usines, des trucs partout mais pas de constructions à proprement parler, c'est-à-dire de bidonvilles plus structurés. Ça c'est à partir de l'hiver 2000, on a les premières installations qui apparaissent, les premières cabanes, avec les yougoslaves. » (Conseiller métropolitain, et ancien salarié de l'Alpil. Entretien du 20 novembre 2017).

Marc Uhry, salarié de l'Alpil à la fin des années 90 et qui deviendra ensuite responsable régional de la Fondation Abbé Pierre, insiste sur le flou entourant à l'époque cette population qui vient principalement de l'Ouest et du sud-ouest de la Roumanie.

« Moi je suis arrivé à Lyon en 1998. C'est-à-dire deux ans après l'occupation du Parvis de Fourvière par des roms roumains, qui s'était traduit par une

⁴⁷ Situé dans le 7^{ème} arrondissement de Lyon.

mobilisation de l'évêque d'alors, Monseigneur Decourtray⁴⁸. (...) à ce moment-là, donc, les roumains étaient éligibles à la demande d'asile, ils n'étaient que quelques-uns. Ils arrivaient pour beaucoup d'Allemagne, et venaient majoritairement de Craiova (...). Donc il y a eu un dispositif porté par le préfet de région, à la demande du diocèse. Relogement de 300 personnes, et régularisation de la majorité des personnes. On est vraiment dans le début, c'est la première fois qu'on les voit, on raconte tout et n'importe quoi dessus, on ne fait pas la différence entre des roms et des tchéchènes. On pense que c'est les mêmes qui font semblant de changer d'identité pour faire la manche. Bref... Il y a en tout cas un microcosme lyonnais qui s'attache immédiatement à la question, issu on va dire de la Cimade, Économie et Humanisme, l'Alpil, le Crardda⁴⁹. » (Ancien responsable régional de la Fondation Abbé Pierre. Entretien du 20 décembre 2017)

Beaucoup des personnes arrivant à l'époque passeront par les procédures de demande d'asile politique (Dion, 2015, 208). Si certaines des premières demandes évoquées par Marc Uhry sont acceptées dans le cadre d'un dispositif exceptionnel (voir le chapitre IV, section 4.1), les suivantes seront presque toujours rejetées ensuite⁵⁰. Après 1998-1999, les citoyens roumains ne pourront plus déposer de demande d'asile politique du fait de l'application de la « clause de cessation » prévue par la convention de Genève⁵¹. Demeurera seulement la possibilité d'une demande d'asile territorial, instituée en 1998 et supprimée en 2003 (Mazzella, 2005). Ces premiers mouvements migratoires à Lyon sont principalement le fait de personnes originaires de la région de Craiova, au sud-ouest de la Roumanie.

⁴⁸ Renvoi chapitre 3 section 3.3

⁴⁹ Comité rhodanien d'accueil des réfugiés et de défense du droit d'asile, qui deviendra par la suite Forum Réfugiés, et sur lequel nous reviendrons largement dans le chapitre III, section 3.3

⁵⁰ Selon le Gisti, dans un communiqué daté du 13 juillet 1998, « au cours des années 1996 et 1997, la France a reconnu le statut de réfugié à quelque 70 des 9.175 Roumains qui en ont fait la demande, soit un taux de reconnaissance de 0,8 % en moyenne. Autrement dit, 99,2 % des demandeurs d'asile roumains ont été déboutés au cours (de cette période) ». <https://www.gisti.org/doc/actions/1998/roumains.html>

⁵¹ La clause de cessation du statut de réfugié (en abrégé clause de cessation) est la clause qui permet de mettre fin au statut de réfugiés lorsque des changements à la fois fondamentaux et durables ont eu lieu dans le pays d'origine et que les circonstances qui ont entraîné la fuite des réfugiés n'existent plus.

L'apparition des bidonvilles au début des années 2000

C'est au début des années 2000 que les bidonvilles en tant que tels (voir les définitions ci-dessous) réapparaissent à Lyon, principalement habités par deux populations. Tout d'abord des personnes de l'ex-Yougoslavie, dont une partie de personnes Roms originaires de Bosnie, du Monténégro, du Kosovo, furent les persécutions. Arrivées à Lyon en 2001, souvent après un passage en Allemagne, ces familles font face à une saturation des dispositifs d'accueil pour demandeurs d'asile et sans-abri (Vanderlick, 2004). En l'absence de solutions de logement, elles se regroupent et construisent des habitats de fortune notamment dans le quartier de Gerland. L'autre groupe est composé de familles Roms roumaines, qui après une période principalement en squats ou dans des sites mobilisés par les acteurs publics (dont l'ancienne caserne Chabal à Saint-Priest), développent à partir de juin 2002 des stratégies de construction d'habitats sur des sites non bâtis (Vanderlick, *op.cit.*). Dans certains cas, et dans une première période, ces deux populations partageront les mêmes sites, vivant cependant de manière relativement séparée.

Platz, Bidonvilles, squats, rue, voitures : quelques repères.

Les parcours résidentiels des familles migrantes européennes sont souvent marqués par une large variété de lieux d'habitation, en fonction des opportunités, des mesures d'expulsion, des ressources, des réseaux communautaires ou familiaux. On peut notamment distinguer 4 types de lieux habités :

Les bidonvilles – également appelés « campements illicites » par la Dihal, ou « platz » par les habitants eux-mêmes – sont des regroupements d'habitations précaires auto-construites sur des terrains nus. Dans l'agglomération lyonnaise, ils sont généralement composés de baraques en bois et matériel récupéré, même si des tentes ou caravanes peuvent également être utilisées⁵². Fin 2015, existaient trois « gros » bidonvilles (à Villeurbanne, Saint-Priest et Vaulx-en-Verin), tous trois détruits dans le cadre de la mise en place du

⁵² Si la présence de caravanes sur certains sites peut entretenir le mythe de populations nomades (ce qui n'est pas le cas des populations concernées – voir *infra*), elle est due principalement à un processus de revente de caravanes délabrées par les gens du voyage Français.

projet I2E. Le plus emblématique était celui de Villeurbanne, sur le site dit de la Feyssine, très visible du boulevard périphérique, et qui a bénéficié d'une exceptionnelle « stabilité » puisque le site a perduré cinq années. Malgré la volonté politique d'empêcher toute réinstallation, plusieurs bidonvilles relativement importants (plus de 100 personnes) sont réapparues, notamment dans le même quartier de la Feyssine à Villeurbanne, à Lyon dans le 9^{ème} arrondissement, ou sur un terrain proche de la salle du transbordeur à Villeurbanne. Une majorité des sites est propriété de l'État. Plusieurs travaux permettent de saisir l'organisation sociale des bidonvilles, le rôle des « chefs de platz », les phénomènes de location de baraques. Nous recommandons notamment la lecture d'un article très clair de Grégoire Cousin (2015) sur les bidonvilles d'Île-de-France, ainsi que les travaux de Céline Véniat (2018), Marion Lièvre (Lièvre, 2016) ou Norah Benarrosh-Orsoni (2009, 2015).

Les squats⁵³ sont quant à eux des sites bâtis – immeubles ou maisons abandonnés, hangars, garages.... – occupés de manière illégale. Derrière le terme peuvent se cacher des réalités très diverses en termes de salubrité, d'hygiène, de conditions de vie. Certains squats peuvent parfois être « agrandis » ou « complétés » par des installations précaires (la Dihal évoque alors des sites « mixtes »). Ainsi le squat dit Salengro, visité plusieurs fois lors de notre enquête, était une maison de trois étages, occupée par de nombreuses familles. L'espace sur le toit, plat, avait été exploité pour recréer un sorte bidonville avec une dizaine de baraques construites avec des matériaux de récupération (voir photo). Le squat dit Emile Decorps à Villeurbanne était d'une tout autre configuration. Dans cet ancien garage pour contrôle technique aux hauteurs importantes, coexistaient des caravanes aménagées, des tentes, des abris, et des anciens bureaux. Le squat a brûlé en mars 2017, un an environ après l'arrivée des familles.

La voiture ou camionnette peut également être utilisé comme lieu « d'habitation » par certaines familles, parfois en attente rapide d'autres

⁵³ Le terme de squat recouvre cependant une réalité bien plus large, en termes de modes d'habiter, de profil des habitants, ou de fonction même du lieu. Nous recommandons notamment la lecture de l'ouvrage de Anne Petiau et Lionel Pourtau (2014) sur le sujet.

solutions, parfois de manière plus pérenne comme cela fut le cas de quelques familles présentes sur le parking dit des Chartreux dans le 4^{ème} arrondissement de Lyon. Les véhicules peuvent être soit achetés soit « loués » à des tiers.

La rue ou les parcs publics représentent également une « solution », souvent de courte durée, dans les parcours des personnes. Comme c'est le cas pour les voitures, la visibilité des situations génère souvent une réaction forte et rapide des riverains, amenant les pouvoirs publics à proposer une solution de mise à l'abri temporaire.

Dans la majorité de situations rencontrées lors de la recherche, les personnes avaient connu au moins deux types d'habitat au cours des dernières années, en plus d'autres situations telles que les centres d'hébergement, les nuitées hôtelières, ou l'hébergement chez un tiers.



Figures 3-4 - Le bidonville dit de la Feysinne 1, Villeurbanne, lors d'une observation participante avec Médecin du Monde (Photos de l'auteur)



Figure 5 - Le même bidonville vu de l'extérieur (Photo : *Le Progrès*, édition du 3 septembre 2015)



Figures 6-7 - Des baraques construites sur le toit du « Squat Salengro », Villeurbanne, mars 2016 (Photos de l'auteur)



Figures 8-9- A l'intérieur du Squat Salengro : poésie locale et poêle de chauffage auto construit, janvier 2016 (Photos de l'auteur)

Une évolution à la baisse depuis 2015, dans un contexte migratoire évolutif

Nous reviendrons en détail plus bas (chapitre II section 2.1) sur la production de données au niveau local et leurs enjeux dans la construction du problème public. Notons simplement ici que le rapport d'observatoire du collectif national Romeurope (Bourgeois, Bonnemason, Fillonneau 2015) estimait en 2015 entre 1 200 et 1 500 le nombre de personnes roumaines, identifiées comme Roms et habitant en squats, bidonvilles ou à la rue. En 2019, à partir notamment des données collectées depuis janvier 2015 par l'Alpil, nous pouvions considérer qu'environ 500 à 700 personnes majoritairement roumaines vivaient en squats, bidonvilles ou étaient hébergées dans des structures d'urgence liées notamment au « plan hivernal⁵⁴ ».

Nous présenterons largement, dans la partie II, les causes de cette baisse importante. Précisons néanmoins que ces chiffres et cette tendance à la baisse concernent uniquement les ressortissants européens. Ne sont pas pris en compte les familles extra-communautaires, et notamment les familles albanaises qui représentent une proportion de plus en plus importante des familles vivant à la rue, en squat ou en bidonvilles sur l'agglomération.

Un phénomène qui s'inscrit dans le contexte local du mal logement et du sans-abrisme

Plus largement, le phénomène social décrit ici s'inscrit dans le contexte lyonnais de du mal-logement et du sans-abrisme (Gardella et Chopin, 2013). En 2019, la Mission régionale contre les exclusions (Mrie) a coordonné une enquête de « qualification des besoins des personnes sans-abri dans la métropole de Lyon », et en particulier dans les communes de Lyon et Villeurbanne (Mrie, 2019). Ce travail visait à caractériser les situations vécues, à partir d'entretiens avec plus de 700 personnes sans logement.

Concernant le type d'habitat ou d'abri, l'enquête relève que près de 30 % des personnes vivent en squats et bidonvilles, 33,5 % dorment dehors (rue ou espaces publics), tandis que 11,5 % sont hébergées chez un tiers et 14,5 % sont en centre d'hébergement ou hôtels. Ceci ne doit pas inciter à assimiler les personnes vivant en squats ou bidonvilles à la part des migrants européens dans la population sans-abri : d'autres groupes recourent aux squats et de

⁵⁴ Le plan de renfort hivernal s'inscrit dans le cadre du plan grand froid, dispositif interministériel qui s'applique nationalement ou localement en fonction des niveaux de vigilance établis par Météo France. Il comprend un large ensemble de mesures dont l'ouverture de places d'urgence. Nous reviendrons plus en détail sur le plan hivernal lyonnais dans le chapitre 5, section 5.1.2.

nombreuses familles roumaines connaissent d'autres situations (hébergement, rue, ou chez des tiers).

L'enquête précise également que plus de 20 % des enquêtés vivent en famille dans la rue et ont un recours plus fort aux lieux de vie informels. Ceci rejoint les conclusions d'un diagnostic effectué par Médecins du Monde en 2017 qui montre un accroissement du nombre de familles :

« L'ensemble des acteurs font état d'un très fort accroissement des familles en situation de rue : selon l'Alpil, entre 250 et 300 ménages sont en habitat précaire sur la métropole. Les équipes du SAMU Social - Alynea font état d'une augmentation très significative du nombre de ménages dont une majorité avec des enfants, rencontrés lors des maraudes : alors que l'association avait rencontré 3 familles différentes à l'été 2015, ce sont 36 familles qui ont été rencontrées à l'été 2016, dont 67 enfants (13 de moins de 3 ans). Le nombre d'enfants rencontrés par le Samu Social Croix Rouge a augmenté de 80 % entre 2015 et 2016. Cet accroissement est confirmé entre autres par le Point Accueil de LAHSo, qui indique également un nombre croissant de familles, le service accueillant depuis début 2016 plus de familles que de personnes isolées, ce qui n'avait jamais été le cas précédemment. Plus d'une centaine de familles sont aujourd'hui suivies par le service, qui se retrouve dans une situation de saturation chronique (150 personnes reçues chaque après-midi – créneau réservé aux familles – pour une capacité de 80 personnes)⁵⁵. »

Ainsi, la baisse du nombre de migrants roumains en grande précarité ne signifie pas, loin s'en faut, la baisse du nombre de familles avec enfants vivant à la rue dans l'agglomération lyonnaise. Au contraire, le nombre de ménages précaires originaires d'Albanie⁵⁶ déposant des demandes d'asile majoritairement refusées, et créant de nouvelles situations de mal-logement très visibles dans la ville, s'accroît nettement. Le site le plus emblématique est alors l'esplanade Mandela, derrière la gare Part Dieu, où s'installent dans des tentes et abris de fortune près de 200 personnes pendant plusieurs mois.

⁵⁵ « La situation des migrants sans-abri dans l'Agglomération lyonnaise – rapport de diagnostic de la mission squats / bidonvilles », Délégation Auvergne Rhône Alpes de Médecins du Monde, Mars 2017.

⁵⁶ A Lyon comme sur l'ensemble du territoire national, les ressortissants albanais ont représenté en 2017 la première nationalité en termes de demandes d'asile.

Sur la période d'enquête, entre 2016 et 2019, une autre population connaît une forte augmentation. Il s'agit des Mineurs non accompagnés (MNA) qui dorment dans la rue ou dans des abris de fortune, et parfois dans des dispositifs d'hébergement temporaire. Ainsi en 2018, la Métropole de Lyon a connu une augmentation exceptionnelle de l'afflux de jeunes exilés se déclarant mineurs : plus de 1 600 ont été fait l'objet d'une évaluation et 930 pris en charge par les acteurs de la protection de l'enfance, contre 483 en 2017. Soit une augmentation de 124 %⁵⁷. En janvier 2019, ils étaient 1 400 mineurs étrangers non accompagnés à être ainsi suivis pour subvenir à leurs besoins immédiats (hébergement, restauration, transport).

1.2. PARTIR - Contextes d'origine et causes des départs

Pourquoi s'intéresser aux lieux d'origine et aux causes du départ, dans une recherche portant sur les réalités locales vécues en France par les personnes migrantes ? Les raisons sont nombreuses, mais retenons en trois : la première est l'influence du contexte social, familial, ou économique d'origine sur les parcours, les stratégies, les décisions. Ainsi, une personne ayant vécu en milieu rural sans accès à l'école n'aura pas les mêmes repères, au sein d'une grande métropole comme Lyon, qu'une personne ayant vécu en milieu urbain avec un relatif accès aux services. Une personne ayant migré pour des raisons sanitaires n'effectuera pas les mêmes choix qu'une personne venue pour des raisons strictement économiques. La seconde raison tient à la première : la prise en compte de ces éléments du parcours permet ensuite d'apprécier la manière dont l'intervention sociale en France prend en compte ces éléments biographiques et adapte ses réponses aux réalités vécues par les personnes. La troisième raison, enfin, tient au fait que la mise en lumière de ces éléments permet de donner à voir la grande diversité de parcours et de profils au sein d'une population souvent perçue comme homogène et non stratifiée socialement. Les travaux de Sébastien Dion, de Thomas Ott ou Benjamin Vanderlick menés également dans l'agglomération lyonnaise reviennent largement sur ces aspects, ainsi que des travaux de l'association Trajectoires⁵⁸ ou de l'Alpil réalisés dans le cadre de diagnostics sociaux effectués au cœur de divers bidonvilles de la région.

⁵⁷ Delpont L., « Lyon : un accueil de jour pour les mineurs isolés étrangers », *Les Echos*, 8 janvier 2019.

⁵⁸ L'association Trajectoires a effectué en 2013 un diagnostic social au sein du bidonville dit « Sampaix » à Saint Fons - à l'époque le bidonville le plus important de l'agglomération - qui contient de nombreux éléments sur le parcours migratoire des familles, et auquel l'auteur de cette thèse a contribué.

D'une façon générale, les deux principales régions d'origine des personnes sont l'Ouest de la Roumanie (département du Bihor et d'Arad) et du Sud-Ouest (département de Dolj, et région proche de la ville de Craiova).

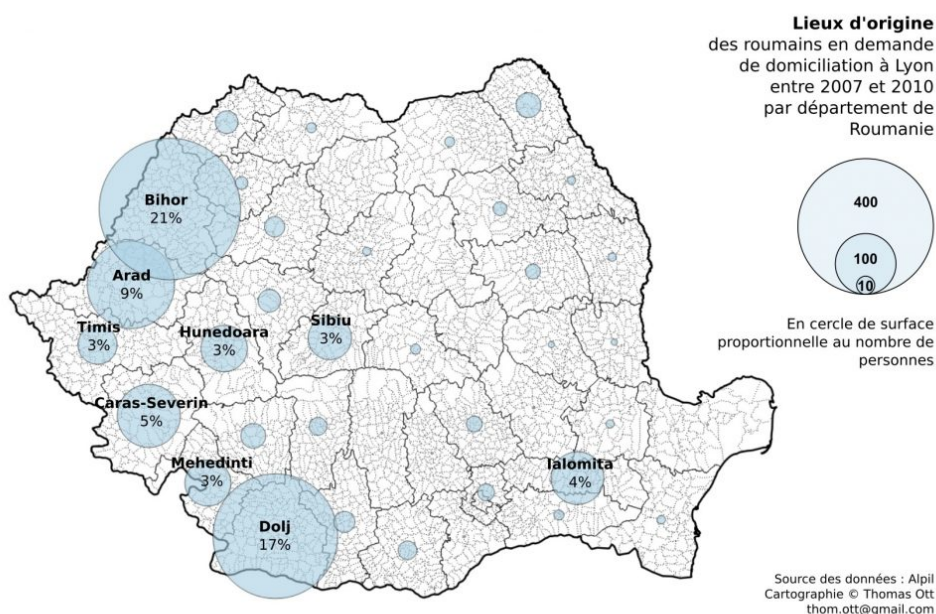


Figure 10 : Proportion des roumains en demande de domiciliation à Lyon par département d'origine (Thomas OTT, blog « les ingouvernables »)⁵⁹

Magdalena, Tudor et Joseph viennent de deux régions différentes (Craiova et Bihor), comme beaucoup de familles présentes dans l'agglomération lyonnaise. Leurs origines sociales sont également différentes ainsi que leurs parcours migratoires. Magdalena migre d'abord quand elle est enfant parce que sa famille perd sa position sociale ; elle migrera à nouveau, plus tard, pour trouver les soins nécessaires à l'un de ses enfants qui est malade. Tudor a une trajectoire marquée par la grande précarité et la délinquance. Joseph présente un type de parcours encore différent, venu adolescent avec sa famille, qui maintient un double ancrage en France et en Roumanie, comme un certain nombre de personnes ou de familles.

⁵⁹ <http://www.ingouvernables.org/cartographie-des-localites-dorigine-en-roumanie-roms-bidonvilles/#more-102>

1.2.1. Magdalena, de Craiova à Lyon : échapper au « déclassé social » et accéder à des soins.

Magdalena a grandi dans un contexte très urbanisé. Elle est née dans la ville de Craiova (environ 300 000 habitants) et a vécu à *Fata Luncii*. Ce quartier est connu en Roumanie pour être l'un des plus gros quartiers urbains « Tsiganes ». Ce lieu est célèbre pour des trafics en tout genre⁶⁰, même si selon Magdalena « *c'est pas vraiment vrai, moi j'ai des bons souvenirs, et puis ça évolue beaucoup aujourd'hui* ». Il s'agit du quartier où vécut également Anina Ciuciu, auteure d'un ouvrage autobiographique intitulé « *Je suis Tsigane et je le reste – des camps de réfugiés Roms aux bancs de la Sorbonne* », dans lequel ce quartier est décrit comme « *un regroupement de petites habitations faites de ciment, de briques, une succession de bâtiments de bois, de tôles, de divers matériaux de récupération* » (Ciuciu, 2014). Le quartier est à proximité d'une grande décharge à ciel ouvert. Au détour d'une conversation, Magdalena évoquera le fait que les deux familles (la sienne et celle d'Anina Ciuciu) se connaissent bien. Les deux femmes ont des parcours similaires.

Le quartier Fata Luncii : éléments de compréhension (Olivier Peyroux, 2013⁶¹).

« Le quartier de Fata Luncii à Craiova, comptant près de 25 000 personnes, possède une histoire à part. A partir des années 50 ce petit faubourg qui abritait des familles roms va être utilisé pour accueillir les Roms déportés par le maréchal Antonescu dans les « camps de travail » de Transnistrie lors de la seconde guerre mondiale. Sous le communisme, les autorités laisseront ce quartier se développer de manière anarchique sans plan d'urbanisme particulier. Au niveau professionnel, la plupart des Roms de Fata Luncii seront affectés à des travaux de salubrité de la ville de Craiova. Après 1990, une petite élite rom instruite (probablement des anciens agents de la Securitate) nouera des liens de connivence avec les principaux hommes politiques de la ville, notamment en

⁶⁰ Le quartier est même fréquemment dénommé « le quartier le plus dangereux de Roumanie » par certains médias, comme le journal national Adevarul, l'un des principaux quotidiens du pays. https://adevarul.ro/locale/craiova/video-viata-fata-luncii-mai-periculos-cartier-romania-simt-discriminati-singurii-romi-pornit-rascoala-sabii-furci-topoare-1_56eacb8c5ab6550cb8f27c85/index.html

⁶¹ Notes issues des recherches de Olivier Peyroux dans le cadre de son ouvrage « Délinquants et victimes : la traite des enfants d'Europe de l'Est en France », Éditions Non Lieu, 2013. Nos remerciements à l'auteur pour le transfert de cette note.

raison du poids démographique de leur quartier et donc du nombre d'électeurs potentiels.

Ce contexte explique pourquoi depuis les années 2000 Fata Luncii semble s'être spécialisé sans trop d'entraves dans plusieurs activités criminelles. L'isolement, le développement anarchique (qui rend toute intervention policière difficile) ainsi que le soutien d'hommes politiques locaux en sont les principales causes facilitent les affaires. Le quartier est contrôlé par quatre clans régulièrement impliqués dans des affaires d'utilisation d'enfants pour commettre des vols, de proxénétisme, d'usure et de production de fausses cartes bancaires, et de trafic de migrants en Europe de l'Ouest et en Amérique du Nord.

Ces affaires masquent une réalité sociale très difficile pour la majorité des habitants. Beaucoup de maisons ne sont pas raccordées à l'eau courante. Le taux de chômage est nettement plus élevé que dans le reste de la ville ».

Magdalena présente sa famille comme plutôt aisée et éduquée, du fait notamment du statut social de son grand-père paternel, gendarme sous le régime de Ceausescu, et qui avait monté par la suite un « magasin général » dans le quartier :

« Je viens d'une famille très éduquée (...). On était différents des autres, on avait d'autres conditions, on était tous à l'école, on savait lire et écrire (...) Tout le quartier venait au magasin de mon grand-père. » (Magdalena. Entretien du 31 août 2017).

Son père travaillait dans une usine d'État qui produisait des « pièces en plastique », puis a occupé un poste de chauffeur routier. Dans un entretien d'août 2017, elle évoque la période de Ceausescu avec une certaine nostalgie :

« Moi je pense que c'était mieux avant (sous Ceausescu). Parce que tout le monde était obligé de travailler, tous les hommes (...). Et après Ceausescu c'était tout fini, plus personne n'avait de travail. Avant, nous, on n'avait jamais voyagé, on ne connaissait pas. Mais après Ceausescu, beaucoup beaucoup de Roms de chez moi sont partis partout, surtout en Allemagne. Moi mes parents sont partis 2 ans. C'était en 1993. De 1993 à 1995. Donc tout de suite après la révolution.

Parce que mon père il avait perdu son travail, le magasin de mon grand-père c'était fini, voilà ... » (Magdalena, op.cit.).

Ce lien fait par Magdalena entre la chute du régime, la fermeture des entreprises d'État, et le phénomène migratoire est également relevé par de nombreux auteurs (Olivera, 2011 ; Reyniers, 2016). Il ne s'agit cependant pas d'un mouvement spécifique aux populations roms, puisqu'il concerne plus largement d'autres populations en provenance de pays de l'ex-bloc soviétique (Delépine, 2012 ; Olivera, 2011), qui migrent aussi pour des raisons économiques. Durant la première moitié des années 1990, « *les Roms étaient huit fois moins nombreux à migrer que l'ensemble des non-Tsiganes issus des pays de l'Europe centrale et orientale* » (Reyniers, 2016).

Ainsi, Magdalena – comme Anina Ciuciu – débute son parcours migratoire enfant, au milieu des années 1990. Pour des raisons économiques liées à la perte d'activités, la famille décide de partir en Allemagne en 1993, où elle restera deux ans. Après un retour en Roumanie, elle part en France comme d'autres familles. Les parents déposent une demande d'asile en 1997 qui sera refusée après un an et demi passés à Lyon. Magdalena partira ensuite plusieurs années en Italie avec sa belle-famille, avant de revenir en Roumanie au milieu des années 2000. C'est en 2011 qu'elle retourne en France, toujours à Lyon. Elle avance alors des raisons principalement d'ordre sanitaire :

« Et puis en 2011, j'ai vu des choses bizarres avec mon garçon, j'ai vu qu'il est malade du diabète. Il avait 12 ans et demi. Et comme beaucoup m'ont dit que les meilleurs docteurs il sont ici, je suis venue tout de suite à ce moment-là. Quand je suis rentrée, j'avais trouvé un petit appartement à Vénissieux grâce une amie, avec cinq de mes enfants. Mon mari il est resté avec les deux filles. J'avais pris un petit appartement, c'est moi qui le payais 600 euros, je mettais mes enfants à l'école à Vénissieux, et après 8 mois j'avais des problèmes à l'appartement avec la dame, parce que j'habitais ensemble avec elle, et donc je suis sortie de l'appartement et je me suis retrouvée à la rue. Après je suis allée au parking de Gerland (...). » (Magdalena. Entretien du 31 août 2017).

La venue de Magdalena en France puis son installation répond à des raisons sanitaires, mais s'appuie sur une pratique migratoire déjà éprouvée ainsi que sur des réseaux

transnationaux établis depuis longtemps entre son quartier à Craiova et l'agglomération lyonnaise. Les services médicaux et la qualité des soins en France sont donc perçus comme une ressource mobilisable en cas de difficultés sanitaire, dans un contexte sanitaire dégradé en Roumanie et marqué par la corruption.

1.2.2. Tudor, de Oradea à Lyon : délinquance, précarité et débrouille migratoire

Tudor est originaire d'une autre région dont proviennent de nombreuses familles vivant à Lyon, en l'occurrence le département du Bihor, au nord-ouest du pays. Il est plus précisément originaire de la ville de Oradea (200 000 habitants), chef-lieu du département, et l'une des villes les plus prospères de Roumanie⁶². Dernier d'une famille de six – dont il est le seul garçon – ses parents décèdent alors qu'il a une quinzaine d'années. Durant son enfance, il n'est scolarisé que deux ans, et n'apprendra à lire et écrire que plus tard. Dès l'adolescence, le parcours de Tudor est marqué par la délinquance. A 16 ans, il est incarcéré suite au cambriolage d'un magasin commis avec deux autres personnes, dont il se dit innocent. Il passe trois ans à la prison des mineurs de Satu Mare (au nord-Ouest du pays, à 140 kilomètres au nord de Oradea) où a eu lieu le vol. En prison, il apprend à lire et à écrire, notamment à travers les séries télévisées étrangères (« tele novele ») sous-titrées en roumain. Il dit avoir rapidement utilisé ces connaissances pour aider ses codétenus :

- Tudor : « *Mais j'ai appris à la prison (...). Parce que tu vois beaucoup de monde quand il fait la lettre, tu vois, à ta famille, à ton père, ta mère, il dit « mais j'ai besoin de 10 paquets de cigarettes, de café, ça ça », et donc beaucoup ils disent je t'écris mais tu me donnes ça, ça.... (Inaudible). Et moi j'avais une grande télé là-bas, dans une chambre, ça fait 35 personnes, une grande chambre (...) je vois tous les jours, tous les jours la télé, tu vois, et je lis tu vois...* »
- LB : « Ah oui avec les sous-titres en dessous... »
- Tudor : « *Oui ils parlent english, tu vois, et c'est traduit Roumain, et moi je vais tous les jours, tous les jours, tous les jours, après c'est moi qui a commencé tu vois : alors comment j'écris « mon père » : T.A.T Tu vois (note : « père se dit « tata » en roumain). 12 mois, 12 mois... 3 ans !3 ans ! mais à la fin je fais* »

⁶² Dans son travail de thèse, Sébastien Dion revient largement sur les caractéristiques de cette région et de la province historique de Crisana, ainsi que sur les phénomènes de ségrégation spatiale dans de nombreuses communes (Dion, 2015, p.52-63).

une lettre, boh boh boh, facile facile ! (Rires). Et après c'est une autre personne il a dit Tudor allez, s'il te plaît écris-moi une lettre, et je lui dis bien sûr, tout de suite, tu vois. » (Tudor. Entretien du 8 mars 2017)

Sorti de prison à 19 ans, Tudor dit avoir travaillé pendant une dizaine d'années dans la construction, sur divers chantiers. En 2007, il décide de quitter le pays pour gagner plus d'argent et trouver une vie plus facile. Si aucun membre de sa famille n'était dans un processus migratoire à l'époque, c'est une relation amicale qui l'incite à tenter l'expérience :

« A ce moment-là, je travaillais encore un peu au noir en Roumanie, mais tu vois, tous les samedis je recevais bon, même pas 100 euros par semaine, tu vois. Après tu payes le loyer, l'électricité, le manger... Et après qu'est-ce que tu fais ? rien. (...) Et là c'est un ami qui habitait ici, et une fois quand il était revenu, il m'a dit pourquoi tu ne viens pas en France, moi je n'y avais jamais pensé, mais il m'a dit tu peux trouver plein de choses dans les poubelles, tu les revends, même des téléphones, des tablettes, tout ça, c'est bien. » (Tudor. Entretien du 8 mars 2017).

Après un premier passage seul, il revient avec l'une de ses sœurs, son beau-frère, et trois autres membres de la famille. Après quelques semaines « à la rue », ils investissent un squat à Saint-Priest, dans l'Est Lyonnais. Rapidement, Tudor entre dans une logique de maintien en France, au vu des revenus qu'il arrive à générer sur le marché informel : *« Alors quand j'ai vu qu'en France, avec les poubelles et tout ça, ça marchait bien, bah j'ai dit vraiment Tchao la Roumanie ».*

Depuis 2007, Tudor a donc vécu très majoritairement en France et semble n'être revenu en Roumanie que de manière forcée, notamment suite à des obligations de quitter le territoire français (OQTF). Il dit n'avoir aucune habitation au pays. Son parcours marqué par la grande précarité et des stratégies de débrouille dénote des expériences vécues par Magdalena, dont le capital social et culturel semble plus élevé, et les ressources diverses mieux assurées. L'acte migratoire relève ici d'une stratégie de débrouille économique sans horizon précis. A la différence de Magdalena, Tudor ne développe pas à l'époque explicitement de souhaits ou d'intentions qui pourraient annoncer un projet d'insertion. Sa stratégie est familiale et au jour le jour. Tudor fait ses choix en fonction de la présence de membres de sa famille en France, et

plus précisément à Lyon. Il les porte à partir de ressources immédiates, sans perspectives apparentes.

1.2.3. Joseph : migration familiale et transnationalité

Joseph vient du département de Alba Julia et a vécu dans le village de Scarisoara (1 600 habitants). Sa mère est originaire du département voisin de Arad, commune de Ineu (10 000 habitants). Le village de Scarisoara est situé dans une zone touristique, en bordure du parc national naturel Apuseni. Le parc est réputé pour sa grotte au glacier fossile, très visitée par les touristes roumains et internationaux.

Joseph est l'aîné de quatre enfants (deux filles et deux garçons). Son père qui avait travaillé pour la société nationale ferroviaire sous Ceaucescu a ensuite exercé l'activité de ferrailleur, sa mère était sans emploi. Ils habitent dans le « quartier tsigane » du village, un peu à l'écart du centre-ville. Joseph a été scolarisé en Roumanie jusqu'à la 7^{ème} classe (correspondant à la cinquième en France), niveau bien au-delà du niveau scolaire moyen des personnes rencontrées dans l'agglomération lyonnaise. Il savait donc lire et écrire en langue roumaine à son arrivée en France.

C'est en 2010-2011 que les parents de Joseph décident de quitter le village pour des raisons économiques. Après un passage en Angleterre et à Lille, ils arrivent en mars 2011 dans l'agglomération lyonnaise, où ils occupent d'abord un squat où vit déjà un oncle de Tudor. Selon Joseph, peu de personnes du village ont migré vers la France, contrairement à d'autres communes de Roumanie. Il présente leurs conditions de vie là-bas comme plutôt confortables. Ses parents, qui vivent en France, ont toujours une maison en Roumanie, et ont semble-t-il des projets immobiliers. La famille s'inscrit de cette façon dans une logique transnationale de long terme, dans laquelle les migrations périodiques d'un pays à l'autre permettent de mener un projet patrimonial avant d'être résidentiel.

En résumé sur les causes de départ.

Nous pouvons résumer ainsi les situations d'origine et les causes du départ pour Magdalena, Tudor et Joseph :

Concernant les lieux d'origine, il est important de retenir la diversité des situations, notamment la distinction entre zone rurales et zones urbaines, les conditions de vie et modes de solidarité, l'histoire spécifique de chaque commune. Ceci rejoint les conclusions de Peyroux et Le Clève pour qui il est « *impossible d'établir un lien mécanique entre migration et population paupérisée* », insistant alors sur le fait que « pour cerner les raisons du départ, l'analyse doit porter sur les situations économiques locales » (Peyroux et Le Clève, 2017 ; Peyroux, 2012).

En termes de situations socio-économiques initiales, les conditions de vie des familles de Magdalena et Joseph semblent avoir été fortement impactées par la chute du régime communiste, la fermeture ou la restructuration des grandes entreprises d'État, comme ce fut le cas pour de nombreux citoyens roumains, dont en particulier les personnes reconnues comme Roms (Olivera, 2011 ; Reyniers, 2016).

Concernant les causes de départ, la dimension économique tient un rôle important et a été à l'origine du départ de Tudor et des parents de Joseph, comme d'une majorité des migrants concernés (Peyroux et Le Clève, 2017, p.11). Si ce sont des causes médicales qui ont provoqué le départ de Magdalena en France, celui-ci s'inscrit dans une dynamique migratoire déjà présente dans sa famille, et sa volonté de demeurer en France répond également à des raisons économiques.

1.3. HABITER. Errements résidentiels en France : entre choix, stratégies et contraintes

La problématique du logement et de l'habitat est au centre des « carrières migratoires » des migrants roms précaires, qu'il s'agisse du logement dans le pays d'origine ou dans le pays de migration. Ici encore, les observations de terrain et entretiens démontrent une large palette de stratégies et parcours résidentiels, en fonction des ressources des personnes, du contexte local en termes de politique d'insertion, des opportunités liées à des rencontres interindividuelles, des stratégies économiques.

1.3.1. Magdalena : des stratégies de « visibilité »

Nous faisons le choix de donner une place particulière et plus importante au parcours résidentiel de Magdalena, que nous avons eu l'occasion d'analyser de manière fine dans le cadre du programme de recherche Margin⁶³. Cette description précise permettra de mettre en lumière les liens forts entre trajectoire résidentielle, relations avec les autres familles et avec les intervenants sociaux et contexte socio-politique local.

A partir de son arrivée à Lyon en 2011, on peut résumer la trajectoire résidentielle en France de Magdalena en 8 étapes :

- 1 2011 : Logement privé identifié par le réseau personnel « communautaire » pendant 7 mois. Le logement est loué à une connaissance de Roumanie, qui y habite également, et qui finira, selon Magdalena, par lui demander de partir ;
- 2 Période courte à la rue, toujours avec ses cinq enfants, sur le parking de l'Église de Gerland (2 semaines). Elle y rencontre Lisa, bénévole de l'association Classes ;
- 3 Hôtel pendant 5 mois par le conseil général, grâce à la mobilisation de Lisa et de l'association ; puis retour en Roumanie quelques semaines (fin 2012) ;
- 4 Janvier 2013 : retour en France. Magdalena vivra à la rue pendant 7/8 mois, toujours dans le quartier de Gerland, dont 6 mois sous le porche de l'Église, avec autorisation du prêtre. Pendant ce temps, les enfants sont scolarisés, et un suivi médical est mis en place. En juin 2013, le prêtre lui demande de partir. Selon Lisa, elle s'installe quelques jours devant l'Église « avec des pancartes pour informer sur sa situation » et demander de l'aide ;
- 5 Juillet 2013 : sur décision du préfet suite à la menace d'un référé liberté, Magdalena intègre le programme Andatu initié par la préfecture et est hébergée dans un site collectif en attendant un accès à un logement. Elle considère ce passage comme très positif, notamment pour l'apprentissage du français ou l'accès à certains droits ;
- 6 Mi-2014 : Magdalena effectue un mois et demi de prison suite à une rixe sur un marché de Vénissieux. Son mari vient de Roumanie pour prendre en charge les enfants ;
- 7 Août 2014 : elle est exclue du programme Andatu suite à sa condamnation, suivant les règles établies par la préfecture. Elle trouve un logement privé grâce à Lisa et du réseau associatif, via une agence immobilière. Elle occupe un appartement de 2 pièces avec ses 5 enfants ;

⁶³ Les éléments présentés ici sont directement issus de la « Trajectoire de vie de Magdalena » établie dans le cadre du programme ANR Margin (Bourgeois, 2017).

8 En 2015, Magdalena accède à un logement social. Elle s'installe avec ses 5 enfants, dont B. qui vit avec sa femme et sa petite fille (née en 2015). Fin 2018, elle occupe toujours ce logement avec 4 enfants (B et sa famille sont partis en 2017 pour les États Unis).

Les choix résidentiels, comme beaucoup d'autres choix, sont fortement liés à la scolarisation des enfants, et à la volonté de vivre avec eux dans le même logement. Une autre constante se trouve dans les allers-retours relativement réguliers avec la Roumanie, où sont restés deux de ses filles. La plupart du temps, ces déplacements sont liés à des raisons familiales (événements festifs, naissances, décès, problèmes spécifiques) ou à des démarches administratives comme le permis de conduire. Par ailleurs, jusque fin 2017 au moins, Magdalena demeure propriétaire d'une maison en Roumanie, où vit son mari. Cependant, et contre l'avis de Magdalena, cette maison est vendue pour financer le passage aux États Unis du fils aîné. Ceci semble avoir créé d'énormes tensions au sein du couple. Fin 2017, de nouveaux projets étaient à l'étude, l'une des options étant que le mari de Magdalena la rejoigne en France, marquant ainsi une rupture assez forte avec la Roumanie. L'autre option était le rachat d'une maison en Roumanie. Si nous savons que la première option n'a pas été mise en place, nous n'avons pu savoir exactement le choix final.

En outre, il semble qu'à partir de sa sortie du logement initial à Vénissieux, Magdalena va développer une stratégie d'accès au logement marquée par les éléments suivants :

Il apparaît d'abord que l'ensemble du parcours de Magdalena se caractérise par une stratégie d'accès à un logement dans le « diffus » (pour reprendre une catégorie des acteurs) et non vers des solutions « semi-durables » telles que le squat ou le bidonville. Ainsi, trois types de situations résidentielles séquent son parcours : soit l'occupation d'un logement « dans le diffus » (à son arrivée chez une personne de sa connaissance ; en 2014 dans un appartement qu'elle paie ; puis en 2015 dans son logement actuel) ; soit l'occupation d'un lieu de vie extrêmement précaire mais visible et connecté à différents acteurs identifiés comme pouvant trouver un logement (voiture sur le parking ; porche de l'Église) ; soit enfin l'habitation de lieux d'hébergement avec accompagnement social, vu comme des lieux de transition vers le logement (Hôtel en 2012 par le conseil départemental ; Programme Andatu en 2013-2014 par la préfecture).

L'objectif d'accéder à un logement va de pair avec le refus tenu de bout en bout de vivre en bidonville ou en squat :

« J'aime pas trop les platz, avec beaucoup de personnes... (la suite est en roumain, je traduis). Je n'ai rien contre les personnes, mais je préfère rester séparée, comme ça, je préfère éviter les problèmes, parce que vous savez comment c'est les platz, il y a beaucoup de problèmes, des bagarres, je sais pas, j'ai préféré rester séparée. Avec ma famille. Des fois j'y vais sur les platz, une demi-heure, une heure, je vois les amis, on discute un peu, mais c'est tout. »
(Magdalena. Entretien de juillet 2015).

Cependant, cette stratégie n'est pas aussi radicale que peut le laisser penser le discours : les choix résidentiels de Magdalena semblent en effet fortement liés à la présence d'autres familles roms roumaines et d'acteurs associatifs ou individuels qui leur apportent un soutien, et avec qui elle entretient des relations régulières.

En effet ce refus ne signifie pas une rupture avec les autres familles. La forte inscription de Magdalena dans le quartier de Gerland⁶⁴ n'est pas anodine : il y existe de nombreux squats et bidonvilles habités, entre autres, par des migrants roumains, ainsi que certains « lieux repères » (Pradel, 2020), dont les bains-douches municipaux ou la paroisse de Gerland⁶⁵. A proximité immédiate, le quartier de la Guillotière est également un lieu repère pour les populations migrantes – et notamment roms roumaines – en particulier pour les activités économiques diverses, formelles ou informelles, légales ou illégales. Le choix du quartier de Gerland par Magdalena n'est donc pas complètement neutre, et reflète une volonté de maintenir des liens avec ses concitoyens. Cette stratégie est d'autant plus évidente avec l'installation de Magdalena en 2011 à proximité de l'Église de Gerland, église dont le prêtre est engagé sur l'accompagnement des familles migrantes, et qui centralise de nombreuses actions bénévoles menées par des paroissiens. A la lumière de ces éléments de contexte, on peut donc supposer sans que ceci ne soit clairement exprimé par Magdalena, que le choix de vivre, même à la rue, dans le quartier de Gerland et toujours à proximité de l'Église est lié à plusieurs raisons :

⁶⁴ Quartier que nous avons évoqué plus haut à propos de taudis et bidonvilles des années 30 et 60, Gerland ayant été l'un des principaux quartiers concernés sur le territoire de la ville de Lyon.

⁶⁵ En 2011, suite à l'expulsion d'un gros squat, le curé de la paroisse permet à plusieurs familles (une soixantaine de personnes) de dormir d'abord dans le fond de l'église, puis dans une salle (sorte de grand garage), sous l'église. De nombreux paroissiens, réunis notamment au sein d'une nouvelle antenne du secours catholique, s'investissent dans le soutien aux familles. Un accord est trouvé avec la mairie pour que les personnes puissent accéder à des douches municipales, et que les conditions minimales de sécurité soient garanties. Soutenu par l'Évêché, un accord est passé avec la préfecture pour qu'elle intègre les familles dans le dispositif Andatu qu'elle vient de créer. Ce qui sera le cas dans le mois qui vont suivre. Plusieurs personnes du réseau de Magdalena seront concernées, dont son beau-frère et sa belle-sœur qui vont intégrer le programme.

de manière quotidienne, la possibilité d'entretenir des liens avec des personnes et familles connues, et de pratiquer certaines activités dans l'environnement proche ; à court terme, la possibilité de bénéficier d'un soutien de plusieurs acteurs individuels (curé, paroissiens, habitants) ou collectifs (associations) présents dans le quartier; à court terme également, le maintien de liens avec d'autres familles originaires de la même ville ; à plus long terme enfin, la possibilité d'accéder à un logement grâce aux actions du curé et des associations vis-à-vis des pouvoirs publics (accords sur l'accès des familles au programme d'insertion, actions en justice pour le relogement des familles). Ceci peut être qualifié de stratégie de *visibilisation* devant permettre de bénéficier des opportunités éventuelles.

1.3.2. Tudor, le bidonville comme ressource et comme sas

A son arrivée en 2007, Tudor a vécu à la rue, avant de repérer un squat à Vénissieux où il a habité pendant 2 ou 3 ans, selon ses dires, grâce à un arrangement avec le propriétaire. Ce dernier a toléré les sept ou huit personnes du groupe composé de Tudor, sa sœur, son beau-frère, sa nièce, et un ou deux amis. Le bâtiment a semble-t-il été ensuite détruit, obligeant le groupe à partir.

En 2010, après un passage en Roumanie, Tudor revient en France avec sa femme. Il habite alors un bidonville de Villeurbanne, « près de la cité internationale », surnommé par ses habitants le « Platz Tincani » (le « terrain des gens de Tinca »). Le lieu est sous l'autorité d'un chef de Platz originaire de la région, comme cela est régulièrement le cas dans les bidonvilles en France (Cousin, 2015, 2017). Pendant près de deux ans, Tudor gagne sa vie en travaillant pour des particuliers. Ce sont des chantiers de peinture, plomberie, maçonnerie et rénovation. Il tire aussi des ressources en « faisant les poubelles ». Fin 2011, Tudor fait l'objet d'une Obligation de quitter le territoire français (OQTF) et bénéficie de l'aide financière au retour, mise en place à l'époque, d'un montant de 300 euros⁶⁶. Après une courte période en Roumanie, il revient à Lyon en 2011, et s'installe avec sa femme sur le bidonville dit de la Feysine 1, évoqué plus haut. Le couple mettra au monde deux enfants. En amont de l'expulsion du site en décembre 2015, il est soumis à une nouvelle OQTF. Il quitte le territoire français avec l'un de

⁶⁶ Tudor confiera en entretien qu'il essaiera par la suite de rééditer l'expérience : « *J'ai essayé de la faire une deuxième fois, mais le monsieur il a regardé dans son grand Cahier, et il m'a dit « Monsieur, vous êtes déjà reparti en avion. Qu'est-ce que vous voulez, là ? » alors moi j'ai dit « bah, je veux repartir » et là il m'a dit « oh mais dégage !! » (Rires). Quoi tu veux prendre l'avion gratuit comme ça ? (Rires) »*

ses enfants pour revenir quelques mois plus tard rejoindre sa femme. Celle-ci a été sélectionnée par le projet I2E et a rejoint le village d'insertion de Saint-Genis-les-Ollières. De manière dérogatoire au vu de ses antécédents, Tudor est admis.

D'avril à août 2016, Tudor sera emprisonné pour vol, puis libéré sous contrôle judiciaire. Il retrouve sa famille sur le site de I2E, ici encore de manière exceptionnelle, le projet interdisant initialement l'accès aux personnes ayant un casier judiciaire.

Le parcours de Tudor est donc marqué par une longue période de vie en squats et bidonvilles (2007 – 2015), durant laquelle il devient père de famille. L'un des éléments marquants se situe également dans le faible lien entretenu avec son pays et sa ville d'origine, du fait de la migration de la grande majorité de sa famille, et de l'absence de ressources et de patrimoine au pays.

1.3.3. Joseph, entre visibilisation et création de réseaux

Joseph est arrivé en France en Mars 2011, à l'âge de 15 ans (alors qu'il finissait la septième classe, équivalent de la troisième en France), accompagné de ses parents et de ses trois frères et sœurs. Le projet migratoire, préparé depuis plusieurs mois par ses parents, est lié notamment à la présence de l'un de ses oncles dans la métropole lyonnaise depuis le milieu des années 90. A son arrivée, la famille occupe un squat à Villeurbanne où vit déjà cet oncle. Les parents engagent dès le départ des démarches de scolarisation de leurs enfants, tous étaient scolarisés en Roumanie. En juin 2011, suite à l'incendie du squat, le père investit dans une camionnette, dans laquelle la famille va habiter durant 5 mois, sur un parking de Villeurbanne, proche des écoles.

Sous la pression conjuguée de riverains solidaires et de personnels de l'école (notamment le directeur), la famille est hébergée fin 2011 dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) géré par une association locale.

En décembre, il leur est proposé d'intégrer le programme Andatu, en cours de mise en place par la préfecture du Rhône. La famille accepte et est transférée pendant quelques semaines dans un hôtel, en attente d'un logement classique. En mars 2012, la famille intègre un logement social via le programme Andatu, avec un bail à leur nom. Fin 2018, les parents ainsi que 2 des enfants habitent toujours ce logement. Joseph a quitté le domicile parental en

2016 pour s'installer avec son amie, une jeune française alors en formation d'assistante sociale, dans un logement privé.

L'une des caractéristiques principales du parcours de la famille est la rapidité de l'accès à un dispositif d'insertion, en l'occurrence un dispositif permettant un accès dérogatoire aux aides sociales et au logement (voir le chapitre IV, section 4.1.3). Ce n'est pas le cas de la plupart des familles rencontrées, qui ont vécu plus de 5 ans en squats, bidonvilles ou à la rue. Ce parcours particulier et plutôt rare résulte certainement de plusieurs facteurs : d'abord le choix de la famille, suite à l'incendie du squat, d'être relativement visible dans l'espace public (camion sur un parking fréquenté), permettant de créer des liens directs avec des riverains, dont une dame du quartier, « Kim », qui jouera un rôle de protectrice et d'accompagnement social renforcé, comme ceci se retrouve dans de nombreux parcours de familles (Bourgois, Le Clève et al., 2015) ; d'autre part la stratégie de scolarisation immédiate et effective des enfants, perçue par les intervenants sociaux comme la preuve d'une volonté d'insertion et du respect des lois et des principes de la République ; également, la création rapide, via l'école entre autres, de réseaux de solidarité efficaces et probablement influents, avec une forte implication du personnel enseignant et en particulier du directeur de l'école de Joseph⁶⁷ ; enfin, la création du projet Andatu au sein de la métropole, à travers les possibilités qu'il permet mais aussi le contexte politique qu'il crée en faveur de l'accueil de familles.

En résumé sur les parcours résidentiels.

La mise en perspective des trois parcours résidentiels nous renseigne sur divers éléments centraux pour comprendre le phénomène migratoire et les parcours résidentiels :

Le premier élément est, pour chacune des personnes, la variété des lieux et types d'habitat, entre squats, rue, bidonvilles, hébergement social, hébergement chez des tiers, retour temporaire dans la famille au pays. Cette succession de lieux dans un même parcours est parfois masquée par le terme de « Roms en bidonvilles », ou « habitants de bidonville », qui cache des

⁶⁷ Ces solidarités peuvent prendre des formes très diverses, de l'appui à des démarches administratives à des choses très concrètes : Joseph était ainsi autorisé à entrer dans l'école 20 minutes avant l'heure afin de pouvoir prendre une douche et un petit déjeuner.

trajectoires résidentielles contraintes, mouvantes et précaires, ou le bidonville et le squat apparaissent comme une solution d'abri temporaire, au milieu d'autres solutions (Bourgois, 2019b).

Le deuxième aspect concerne précisément le rapport au bidonville ou au squat qu'entretiennent les personnes : pour Magdalena le « platz » est un lieu peu sûr, qu'elle évite systématiquement même lors des périodes d'extrêmes difficultés ; la famille de Joseph semble privilégier des lieux habités uniquement par des membres de la famille proche, et éviter les sites regroupant des personnes d'origines diverses ; pour Tudor au contraire, les bidonvilles représentent un lieu de vie et d'activité favorisant les opportunités.

Enfin, des échanges avec les trois personnes, ressort une perspective de long terme orientée vers un même idéal, celui d'une habitation individuelle, limité à la famille restreinte, loin donc d'une volonté de vie communautaire ou en famille élargie. Ce constat rejoint celui posé dans divers travaux à l'échelle locale (Potié et al., 2016 ; Prime et Pécout, 2015), comme sur d'autres territoires.

1.4. (SUR)VIVRE. Gagner sa vie et celle des autres

Comme nous l'avons vu, le choix migratoire des personnes rencontrées est principalement motivé par des raisons économiques, la venue en France étant perçue comme un moyen d'améliorer ses conditions de vie et celles de sa famille. Pour Magdalena, Tudor et Joseph, les activités et les revenus ont fortement évolué depuis leur arrivée en France, avec un passage progressif d'activités informelles voire illégales vers des emplois déclarés, malgré tout souvent encore précaires.

1.4.1. Survivre en bidonville : débrouille, informalité et économie de la misère

Comme de nombreuses personnes présentes sur le territoire, Tudor, Magdalena et Joseph sont tous trois arrivés en France alors qu'avaient été mises en place par la France les

« mesures transitoires » limitant fortement l'accès au marché du travail formel des ressortissants roumains et bulgares.

Les « mesures transitoires » (2007 – 2014) et leur impact sur les pratiques économiques des migrants européens.

Au moment de l'adhésion à l'Union Européenne des pays d'Europe de l'Est, des mesures ont été incluses dans les traités d'adhésion signés le 16 avril 2003 pour les 6 premiers pays⁶⁸, et le 25 avril 2005 pour la Roumanie et la Bulgarie. Il s'agissait de permettre aux États membres de pouvoir suspendre le droit à la libre circulation des travailleurs salariés des nouveaux États membres, pour une période maximale de 7 ans (Pullano, 2014). Selon Pullano, si les raisons qui ont poussé la commission à intégrer ces mesures sont ambiguës, elles reposent notamment sur la crainte d'un dérèglement des marchés du travail des États membres (voir d'une « invasion ») et d'une réaction négative des opinions publiques face à la crainte d'une sur-sollicitation des systèmes sociaux.

Concernant la Roumanie et la Bulgarie, la France décida d'appliquer les mesures transitoires sur la période maximale, soit sept ans. Ces mesures créaient de fait des obstacles majeurs à l'insertion professionnelle et au droit au séjour des ressortissants concernés, bloquant ainsi leur accès aux droits sociaux.

Le 1^{er} janvier 2014, les mesures transitoires ont pris fin. Désormais, ces ressortissants peuvent, comme tous les autres citoyens de l'Union européenne ne relevant pas d'un régime transitoire, travailler librement en France. Ceci favorise donc l'accès au droit au séjour des personnes souhaitant exercer un travail salarié, mais n'a en revanche aucune incidence sur le droit au séjour ou l'éventuel accès aux droits sociaux des autres personnes, notamment celles et ceux travaillant indépendamment ou n'exerçant aucune activité professionnelle.

⁶⁸ La République Tchèque, la République d'Estonie, la République de Lettonie, la République de Lituanie, la République de Hongrie, la République de Pologne, la République de Slovénie, la République Slovaque, qui vont intégrer l'Union Européenne en 2005.

Ces mesures, ajoutées au faible niveau de qualification, à la non-maîtrise de la langue et à l'absence de réseaux établis dans le marché formel, expliquent le développement d'activités sur le marché informel et de pratiques de survie s'appuyant sur les réseaux d'assistance et d'urgence (notamment les distributions alimentaires ou de nourriture). Dans cet ensemble, on peut distinguer trois types de pratiques⁶⁹: les pratiques de mendicité, les activités de récupération et de glanage, et celles liées à l'exploitation d'êtres humains, notamment la prostitution. Selon Jean-Baptiste Daubeuf (2018, p.177) « *chacune de ces activités peut être caractérisée en fonction de trois grands critères : la variabilité des revenus qu'elles procurent, le risque qu'elles entraînent et le prestige qu'elles apportent* » .

Une mendicité aux multiples visages

Tudor, Magdalena et Joseph ont tous trois pratiqué la mendicité dans la rue ou à la sortie des magasins. Ce qui ne signifie pas loin sans faut que l'ensemble des Roms vivant en bidonvilles pratiquent cette activité. Lors d'un atelier organisé dans le cadre du Collectif Soif, Maria, une femme de 30 ans vivant en foyer d'hébergement et ayant longtemps vécu en squat décrivait cette pratique comme dégradante, et « interdite par ses parents et son mari ». Martin Olivera précise ainsi, évoquant les pratiques économiques des populations « roms » d'Île-de-France que « *toutes les formes de collecte ne sont pas également valorisées par les intéressés : en bas de l'échelle se situe la mendicité, suivie du glanage alimentaire, puis de la récupération d'objets et de vêtements et, enfin, le recyclage des métaux* ». (Olivera, 2015, p.504).

Dans ses travaux de référence sur la question de la mendicité, Pascale Pichon (Pichon, 1992) évoque l'existence de « traits culturels de la mendicité », en fonction des groupes sociaux d'appartenance des praticiens. Parmi les SDF parisiens, elle distingue ainsi différentes manières de faire la manche (« le « tape-cul », « la rencontre », « la priante » et « à la volée »), correspondant à différentes manières d'endosser l'identité de pauvre (Pichon, 2010, p.117). Dans l'ouvrage issu de sa thèse, Norah Benarrosh Orsoni consacre un chapitre à la notion de « courir après l'argent ». En partant des travaux de Pichon, elle insiste sur le fait que « *les traits culturels de la mendicité varient également parmi les groupes roms, ainsi qu'au sein d'un même*

⁶⁹ Il existe un très large ensemble d'activités génératrices de revenus pratiquées par les personnes, qui ne peuvent être détaillées ici. Plusieurs travaux les présentent de manière exhaustive dont ceux déjà évoqués de Jean-Batiste Daubeuf (2018, 177 et suivantes), Norah Benarrosh-Orsoni (2019, 61 et suivantes), Sébastien Dion (Dion, 2015, 207 et suivantes), Swanie Potot (2016) ou Martin Olivera (Olivera, 2015).

groupe, puisque chaque personne qui pratique la mendicité intègre cette image sociale d'une façon spécifique, qui dépend de ses capacités comme de ses penchants personnels. Ainsi certains s'identifient à la figure du mendiant, d'autres la détournent ou la refusent ».

Magdalena dit avoir fréquenté les devants de la gare ou les rues passantes du centre-ville, la plupart du temps avec un ou plusieurs enfants. Mineur, Joseph était souvent avec des membres de sa famille, et avait privilégié un lieu près d'un magasin d'alimentation. « *Mon premier point c'était Lidl à V.. Et ça marchait bien (...) Ouhai ça marchait bien, on arrivait à 60 balles, 70 balles, 80 balles par jour des fois* » (Joseph, entretien du 24 novembre 2017).

Au-delà de la mendicité en tant que telle, la présence régulière sur des lieux fréquentés par une même population permet de créer des relations de solidarité et des dons directs de nourriture ou autre, comme l'explique Joseph :

« Puis les gens ils nous achetaient à manger, et puis aussi les filles qui font les mises en rayon à Lidl, bah tu vois la meuf quand elle faisait ses DLC (Dates limites de consommation), à la place de les mettre dans les poubelles, tu sais qu'est-ce qu'elle faisait ? Elle mettait dans les sacs, et elle nous faisait des clins d'œil, elle disait viens le chercher. J'y allais, elle levait le rideau, et j'allais le chercher. Comme ça elle jetait pas à la poubelle, elle me disait je préfère donner à toi, toi t'es tranquille tu jettes pas par terre. Tu vois, dès que je voyais un truc par terre que c'était dégueulasse, bah je nettoyait. Je laissais toujours propre tu vois. Et le responsable du magasin il me disait c'est bien qu'est-ce que vous faites. Et c'était bien. » (Joseph. Entretien du 24 novembre 2017).

Comme le souligne Daubeuf (2018, p.184) la mendicité requiert un large éventail de compétences, une résistance physique importante, mais également des capacités de négociation autour du lieu de mendicité. Une hiérarchisation interne liée aux compétences linguistiques, aux ressources sociales ou institutionnelles, à l'ancienneté, joue dans la répartition des lieux de mendicité, et dans la configuration de la « lutte des places ». Les mendiants doivent entretenir leur « capital de mendicité ». Selon l'auteur, « *lorsqu'un interstice est investi, il est nécessaire de maintenir sa présence en écartant les autres mendiants et en perpétuant un contact régulier avec les passants donateurs* ».

Les activités de récupération et de glanage

Une autre activité est la récupération, ou biffe, consistant à récupérer, nettoyer puis revendre des vêtements ou objets, le plus souvent trouvés dans des poubelles ou dans des lieux de dépôt, certains actes étant ici à la limite de la légalité. Comme le relève Olivera (2015), les familles ont inventé un mot pour désigner cette activité, celui de « Goubelle », contraction de *gounoi* (ordures, ou *poubelle* en roumain) et *poubelle*, ce qui marque le fait que cette activité est clairement rattachée à l'expérience migratoire, et non à des activités connues au pays. Comme d'autres chercheurs, Olivera note une division sexuelle du travail de collecte, « correspondant à deux grands types d'activité de récupération : celles visant à la consommation directe et celles destinées à produire des revenus. Les femmes s'occupent généralement du glanage alimentaire et/ou de la mendicité (l'argent obtenu permettant d'acheter des denrées pour la consommation domestique), les hommes se livrent à des activités de collecte/recyclage visant à produire de l'argent supplémentaire qui permet de nourrir la vie sociale, ici et au pays ».

Comme le mentionne Sébastien Dion (2015, p.224) une partie des biens récoltés peuvent être revendus au pays, comme cela fut le cas pour Tudor.

« C'était à S., près de la grosse zone commerciale. Là il y avait une grande poubelle, avec plein de vêtements, et moi comme je suis petit, je me suis faufilé, hop j'ai pris tous les vêtements. On est reparti en Roumanie, j'ai tout revendu. Et après 2 mois je suis retournée en France (...). Après, je travaillais avec les marchés à Vénissieux, Villeurbanne. Je trouvais plein de choses, comme les chaussures surtout, des belles chaussures. On était aussi souvent dans le quartier de G., là sur le petit marché (...). Par semaine, bon c'est sûr, ça dépend de ce que tu trouves, bon des chaussures, des portables, des tablettes, mais des fois aussi des bijoux hein, des trucs super. Bon donc, ça dépend mais bon, des fois 300, 400 euros par semaine. Et pendant ce temps ma femme elle travaillait à l'hôtel, au black. » (Tudor. Entretien du 8 mars 2017).

Parfois plus structurée et pouvant mener à des revenus non négligeables, la revente de ferraille a été pratiquée un moment par Tudor, et par des membres de la famille de Joseph. Cette activité est présente dans de nombreux groupes présents en France. Dans son travail de

Thèse, Jean-Baptiste Daubeuf décrit ainsi de manière précise les pratiques de ferrailage, l'organisation sociale qui en découle, les phénomènes de concurrence, ou l'impact des cours mondiaux sur l'activité (Daubeuf, 2018, p.177)

Ces diverses activités ne peuvent être perçues du seul côté économique ou financier. Comme toute activité humaine, elles s'inscrivent dans un ensemble des relations sociales et génèrent des interactions nombreuses avec des personnes d'origines très diverses. Elles s'ancrent également dans des lieux précis de l'espace public, comme le marché de Vénissieux, le marché informel de la place Gabriel Péri à Lyon (Vernède et Uribelarrea, 2013), le parvis de la Gare Part-Dieu, certains lieux de mendicité qui sont des espaces d'échanges et de sociabilité structurant la vie quotidienne des personnes.

« Faire son social » : prestations et accès au logement.

Lors d'un entretien avec Lisa, jeune femme de 20 ans arrivée quelques auparavant avec sa famille, celle-ci mentionne un point de discorde entre ses parents sur la stratégie à adopter en France.

- R : *« Mon père, il ne voulait pas faire le social, il n'était pas d'accord. »*
- Q : *« Quand tu dis le social, ça veut dire quoi ? »*
- R : *« Attendre que les gens ils t'aident, avec l'argent, le logement. Nous on attend maintenant que quelqu'un vienne nous donner un logement pour dormir mieux. Ça, lui il voulait pas, il n'était pas d'accord. »*

(Lisa, hébergée en foyer. Entretien du 1^{er} septembre 2017).

Benarrosh-Orsoni détaille la signification de cette expression, qui en Romani se dit « *O socialo* », « *faire son socialo* », en la rapprochant de l'expression « *faire ses allocs* ». L'expression désigne selon elle l'ensemble des démarches destinées à l'obtention d'aides sociales, parfois matérielles mais le plus souvent financières, versées en France par la Caisse d'allocations familiales. Selon l'auteure, « *si l'on s'en tient à la manière dont les roms parlent du socialo, c'est une source d'argent unique, plutôt floue et potentiellement inépuisable qui se dessine, dans laquelle sont réunies les différentes branches de la CAF* » (Benarrosh-Orsoni, 2019, p.81). Elle mentionne cependant également le fait que cette méconnaissance des différents régimes ou branches n'empêche pas une forte connaissance empirique de certaines

démarches, des documents nécessaires, des justificatifs demandés, permettant l'inscription puis l'obtention de l'argent.

Dans nos observations de terrain au sein du projet I2E, les enjeux liés à l'obtention des aides sociales sont très présents, et il n'est pas rare qu'une personne évoque le fait que telle ou telle personne a réussi à obtenir la CAF, avec une pointe de jalousie. De manière récurrente également, lors d'entretiens formels ou informels et sans que ceci ne leur soit demandé, les personnes sortent l'ensemble des documents administratifs en leur possession, souvent rangés de manière consciencieuse et protégé par des pochettes en plastique.

Certaines aides cependant demeurent rattachées à des sentiments stigmatisant pouvant générer du non-recours. C'est le cas notamment des aides liées au handicap pour les enfants.

Activités illégales, exploitation et obligation à commettre des délits.

Au sein des squats et bidonvilles, la place occupée par les activités délictuelles ou criminelles est difficile à mesurer. Elle est fortement dépendante de pratiques existantes dans les communes d'origine, comme ceci a été démontré pour la ville de Barbulesti par Olivier Peyroux et Alexandre Le Clève (2017, p.18) ou Jean-Baptiste Daubeuf (2018) qui ont mis en lumière les liens entre déclin économique du territoire, structuration de pratiques mafieuses et activités criminelles reposant sur l'exploitation de personnes contraintes de migrer (exploitation de personnes handicapées, prostitution de mineurs). Certains de ces phénomènes ont pu être observés pour d'autres territoires d'origine, dont ceux de personnes vivant à Lyon.

Par ailleurs, les mêmes auteurs relèvent l'existence d'une pratique d'usure appelée *camata*, qui consiste en un prêt d'argent avec intérêt, avec des taux de remboursement s'accroissant à mesure que la dette tarde à être essuyée. Dans le cadre de notre enquête, plusieurs personnes ont confirmé avoir contracté ce type de dette, notamment pour payer le déplacement vers la France, qui oblige à mettre en place un ensemble de stratégies afin d'effectuer le remboursement de manière la plus rapide possible. Dans certains cas, le système de la *camata* peut être un élément structurant de pratiques d'exploitation et de traite d'êtres humains (Peyroux et Le Clève, 2017).

1.4.2. Survivre après le bidonville : travail précaire, gestion de l'incertitude

La sortie du bidonville, par l'accès à un hébergement ou un logement, ne signifie pas loin s'en faut une stabilité économique de long terme. Les stratégies sont diverses pour maintenir un niveau de vie satisfaisant, qui peuvent voir une combinaison entre activités formelles, informelles et prestations sociales.

Joseph, entre nécessité économique, ambitions et intérêts professionnels

La sortie de l'informalité en termes de revenus commence, pour Joseph, avec l'accès au lycée et la possibilité d'une bourse.

« Dès que je suis rentré au lycée, au collège, (l'assistante sociale) m'a dit vous allez avoir une bourse. Et j'ai dit bah vas-y, laisse tomber, nique sa mère je vais plus faire la manche. Les 1 000 euros je vais faire pendant un mois à la manche, bah je vais les prendre en faisant la bourse. En étant à l'école, et apprendre, j'avais la bourse. » (Joseph. Entretien du 24 novembre 2017).

Entre 2012 et 2015, il poursuit donc ses études en préparant un Certificat d'aptitude professionnelle (CAP) en mécanique automobile. A partir de 2014, en parallèle de sa formation, il s'engage bénévolement à la Croix-Rouge, au sein de l'équipe qui effectue les maraudes.

En 2015, Joseph exerce diverses activités salariées, notamment en tant que mécanicien dans plusieurs garages, puis chauffeur routier pendant six mois. En février 2016, il fait le choix de quitter son emploi pour effectuer un service civique à la Croix-Rouge, dédommagé moins de 500 euros par mois. Après les six mois de mission, il est embauché par une entreprise de transport pour un salaire de plus de 2 000 euros par mois, qu'il complète par une activité de livreur pour une chaîne de restauration. En janvier 2017, il quitte son poste pour intégrer la maison de la veille sociale du Rhône, en tant qu'agent d'accueil et « répondant 115 ». Il y gagne 1 150 euros par mois, qu'il complète avec l'activité de livraison de sushis, qui lui rapporte autour de 700 euros par mois. A partir de 2018, il perçoit des revenus complémentaires de manière irrégulière par sa participation au Collectif Soif de Connaissance, pour lequel il est rémunéré comme formateur vacataire. Il effectue des démarches pour obtenir le diplôme pouvant lui permettre de monter une activité de VTC (Véhicule de tourisme avec chauffeur).

Fin 2018, il est mis en arrêt maladie de son poste à la Maison de la veille sociale (MVS), qu'il quittera ensuite en février 2019. Il évoque alors la pression trop forte liée à ce travail et le fait « *de devoir dire non toute la journée à des gens qui galèrent, qui sont à la rue ; ça au bout d'un moment ça explose la tête* » (Joseph, échange informel, février 2019). Il va ensuite cumuler plusieurs activités, d'ordre très divers, entre d'une part des activités liées à ce qu'il qualifie de « social » (vacations au 115, interventions rémunérées dans le cadre du Collectif Soif de connaissances, puis, fin 2018, l'acceptation d'une mission de chargé de recherche pour une étude sur un projet d'insertion de familles roms) et d'autre part une entreprise individuelle de VTC, créée mi-2019. Il alterne également des périodes de chômage.

Magdalena : la stratégie du mix⁷⁰.

Magdalena effectue principalement des tâches d'aide à domicile (ménages) pour des particuliers rencontrés grâce à Lisa, bénévole de l'association Classes, qui l'accompagnait depuis plusieurs années. Elle est payée en Chèques Emploi Services (Cesu). En juillet 2015, elle disait gagner entre 350 et 550 euros par mois. En juillet 2017, elle dit n'être jamais arrivée à atteindre les 1 000 euros par mois, de se situer plutôt autour de 600 à 700 euros. Après une interruption des droits CAF suite à sa sortie du projet Andatu, ces droits ont été rouverts en janvier 2015.

Ainsi Magdalena dispose pour son ménage – femme seule avec cinq enfants - de fin 2017 à la fin de l'enquête (2019), de ressources qui peuvent être estimées à environ 2 600 euros par mois, réparties de manière suivante : Revenu de solidarité active (depuis début 2015), environ 500 euros par mois ; allocation logement, environ 600 euros par mois, allocation parent isolé, environ 300 euros par mois ; allocations familiales : environ 600 euros ; autres prestations diverses et ponctuelles (comme l'allocation de rentrée scolaire) ; missions rémunérées d'aide à domicile (Cesu). Par ailleurs, selon les périodes, Magdalena complète ses revenus par de la mendicité occasionnelle, notamment le week-end avec son fils de 12 ans qui « *joue du tamtam* », sur l'une des places principales de la ville.

On note néanmoins peu d'éléments sur le partage des revenus avec le mari. Les revenus en France semblent servir exclusivement à la vie en France, pour Magdalena et ses enfants,

⁷⁰ Les éléments présentés sont issus de la « trajectoire de vie de Magdalena » établie dans le cadre du projet MARGIN (Bourgeois, 2017)

sans envoi d'argent au pays. Dans les derniers entretiens, Magdalena évoque la possibilité, dans un futur proche, de pouvoir améliorer ses conditions de vie par le travail de ses plus grands enfants, dans le cadre notamment d'apprentissages. Elle envisage donc une gestion communefamiliale des revenus, du budget domestique.

La trajectoire et les stratégies économiques de Magdalena ne sont pas faciles à caractériser. On note d'abord le passage d'une économie marquée par la débrouille et l'informalité à un système plus stable, même s'il demeure encore très lié au réseau de Lisa et se fait dans un cadre peu protecteur en matière sociale (Cesu). Néanmoins, cette stabilité est toute relative : Magdalena pratique encore la manche de manière occasionnelle, « selon les besoins », pratique qui interpelle, dans un contexte où elle gagne plus de 2 500 euros par mois. Par ailleurs, la part principale des revenus de Magdalena est composée de prestations sociales, pour lesquelles elle semble développer des stratégies visant à leur maintien dans le temps et en termes de montants. Enfin, Magdalena ne s'est pas réellement appuyée sur les dispositifs existants. En dehors de la formation de français suivie dans le cadre du programme de la préfecture, elle n'a pas suivi de formation professionnelle. En évoquant le sujet en août 2017, elle se demande à voix haute si « à son âge » elle pourrait encore reprendre une formation.

De manière subjective, on peut analyser son parcours dans un sens de maintien d'une logique de débrouille et d'opportunité en ce qui concerne Magdalena elle-même qui, par contre, envisage autrement la situation de ses enfants, via l'école, vue comme une forme d'investissement sur l'avenir. Dans ce cas, observant les limites de sa situation personnelle, elle projetterait sur ses enfants le refus du déclassement qui a conduit sa famille à quitter la Roumanie à l'origine.

En résumé sur les pratiques et stratégie de survie économiques.

Cette section a permis de mettre en lumière un large ensemble de pratiques et de stratégies de survie économique, marquées par l'informalité pour beaucoup d'entre elles, mais aussi, pour de nombreuses personnes, par une évolution des pratiques au cours du parcours. La date charnière de 2014, marquant la fin des mesures transitoires restreignant drastiquement l'accès au marché du travail pour les ressortissants roumains et bulgares marque notamment un tournant dans ces stratégies.

Les parcours de Magdalena, Joseph et Tudor sont marqués par une importante évolution des conditions économiques : en Roumanie comme en France, Magdalena, Tudor, Joseph et leurs familles ont en effet développé pendant plusieurs années des stratégies de survie marquées par la débrouille économique, l’informalité, voir l’illégalité. L’accès à des ressources plus formelles ne signifie cependant pas pour autant la fin de la débrouille et de l’informalité : dans les trois parcours observés, la situation au moment des entretiens et observations demeure relativement précaire, et les revenus sont souvent le produit de sources diverses – revenus d’activités salariées ou d’auto-entreprise, allocations et aides, activités informelles telles que revente d’objet ou mendicité ponctuelle. Par ailleurs, la nouvelle situation résidentielle et socio-économique génère des frais auparavant absents, tels que le logement, la nourriture, ou autres dépenses de la vie quotidienne.

Même après être sorti de la rue ou du bidonville, la situation des personnes demeure donc marquée par la précarité et l’incertitude.

CONCLUSION DU CHAPITRE I. Points de tension et paradoxes du phénomène social de réapparition des squats et bidonvilles à Lyon

Dans ce premier chapitre, nous avons mis l'accent sur les contours d'un phénomène social récent : celui de la réapparition de squats et bidonvilles habités par des familles migrantes précaires, et identifiées comme Roms. En forme de synthèse, nous proposons de pointer quatre points de tension, qui peuvent compliquer la compréhension du phénomène social :

Un premier point de tension se situe dans le lien entre diversité des situations et communauté de pratiques et d'expériences. En effet, ce chapitre met en lumière la diversité des situations sociales des personnes dans leur pays, la variété des parcours migratoires, et la diversité des choix opérés une fois dans le pays de destination. Mais il pointe également des communautés de pratiques notamment en matière de débrouille économique, de mobilisation de l'espace public au sein du parcours résidentiel, ou d'expérience de certains services. Entre diversité des situations initiales et communauté des pratiques ensuite, les intervenants sociaux peuvent être en difficulté pour prendre en compte l'accueil des familles à la fois comme une question globale et comme une diversité de problématiques propres à chacune.

Une autre tension tient dans aux stratégies de *visibilisation* et d'*invisibilisation* des familles dans l'espace public. Il apparaît en effet au cours des parcours, que les pratiques évoluent en termes de visibilité des lieux de vie, de pratiques économiques ou de liens aux institutions. Se pose alors la question du rôle des acteurs sociaux – dont les acteurs publics et associatifs – dans ces processus de *visibilisation* et d'*invisibilisation*, autant de manière concrète (par l'impact des politiques publiques sur la visibilité des lieux de vie par exemple) qu'en matière de connaissances ou de statistiques par les mécanismes de collecte de données.

Par ailleurs, ce chapitre a permis d'identifier un autre point de tension touchant aux revenus des familles et aux stratégies liées à ceux-ci. Ici encore, apparaît un univers complexe de pratiques rodées d'activités informelles voire illégales générant des ressources, de revenus légaux liés à des emplois sur le marché formel, et de stratégies consistant à se raccrocher aux systèmes d'aides sociales, souvent perçus comme une ressource parmi d'autres. La question qui se pose alors est celle des choix opérés au fur et à mesure des trajectoires résidentielles et économiques, et l'abandon progressif de certaines pratiques au profit d'autres.

Enfin, ce chapitre rejoint les questionnements posés notamment par Benarrosh-Orsoni autour du « double ancrage » – social, économique, culturel – des familles en France et en Roumanie, et de la dimension transnationale des parcours et des trajectoires de vie. Se pose ici l'enjeu de la compatibilité de ces pratiques migratoires avec les politiques locales d'insertion, que nous aborderons dans la partie II de la thèse.

Ainsi donc, ce chapitre a permis d'éclaircir certains contours du phénomène social observé, tout en pointant la diversité des situations individuelles et familiales. Se pose alors la question de la traduction de ces réalités dans le champ social et politique, c'est-à-dire du passage d'un phénomène social à un problème public, et des normes, valeurs et référentiels qui influencent ou déterminent cette qualification. Ce sont ces enjeux que se propose d'aborder le chapitre suivant, à travers une analyse des dynamiques définitionnelles en cours à l'échelle nationale et européenne, qui permettront de mieux saisir ensuite les ressorts de la politique locale des bidonvilles à Lyon.

CHAPITRE II. DEFINIR LE PROBLEME PUBLIC

Errements et conflits définitionnels autour des squats et bidonvilles « roms »⁷¹

Selon les époques et les acteurs concernés, le phénomène social présenté dans le chapitre I a été désigné par une variété de termes et expressions : entre autres, celle de « camps Roms », très présente dans les médias jusqu'au milieu des années 2010 insiste sur le côté temporaire de l'installation et sur l'ethnicité vraie ou supposée de ses habitants ; celle de « campements illicites », longtemps privilégiée par les services de l'État, met l'accent sur l'illégalité de l'installation et ici encore son aspect temporaire, tout comme celle d'« installations sauvages » ; la notion de « bidonvilles », réclamée par certaines associations⁷² et de plus en plus présente dans les textes, est, elle, centrée sur les conditions d'habitat indigne et de mal-logement.

Comment interpréter cette multiplicité de termes pour désigner une même réalité sociale ? Quel sens donner à ce qui peut s'apparenter à une lutte dans la dénomination des situations vécues par les personnes concernées ? Quelle évolution peut-on observer dans cette qualification du phénomène social, et donc dans l'élaboration des réponses en termes d'action publique ?

Plusieurs travaux abordent ces questions sous des angles divers. Dans un chapitre d'ouvrage récent, O. Legros et M. Lièvre analysent la manière dont « *les Roms sont devenus en quelques années une cible des politiques (policy target), principalement du fait de leurs pratiques économiques et résidentielles vue comme déviantes au sein de la société hôte*⁷³ » (Legros et Lièvre, 2019, p.74). Surtout, les auteurs proposent une analyse sur la manière dont les personnes elles-mêmes se saisissent, mobilisent les politiques et les « dispositifs » dans le but d'accéder à des bénéfices sociaux ou économiques. De nombreux travaux portent l'attention sur la construction d'une politique publique « par le bas », à partir d'une analyse fine des dispositifs et bricolages locaux mis en œuvre à l'échelle locale depuis la fin des années 2000. Les « villages d'insertion » mis en œuvre dans plusieurs agglomération ont ainsi fait l'objet de

⁷¹ Ce chapitre, dont une partie des éléments avait été travaillée dans le cadre d'un mémoire de Master 2 (Bourgeois, 2015) a fait l'objet d'une communication lors du congrès de l'Association Française de Sociologie en Août 2019, dans le cadre de la session organisée par le réseau thématique 6. Une partie du chapitre (section 2.2. particulièrement) a ensuite été publiée dans la revue *Politique Européenne* (Bourgeois, 2020).

⁷² Voir le paragraphe dédié à cette question (renvoi paragraphe).

⁷³ Traduction de l'anglais par l'auteur.

plusieurs recherches sociologiques, anthropologiques ou d'un point de vue de la recherche urbaine (Clavé-Mercier et Olivera, 2016 ; Costil et Roche, 2015 ; Legros et Vitale, 2011 ; Legros, 2010 ; Olivera, 2016).

Ce chapitre propose de prolonger et compléter ces analyses par une lecture politique des processus de définition du problème public et des solutions à mettre en œuvre, et ceci à trois niveaux selon nous indissociables : à l'échelle européenne, par l'analyse d'un ensemble de textes et de stratégies portées par les institutions communautaires et les acteurs associatifs européens ; à l'échelle hexagonale⁷⁴, par une mise en lumière de différents processus, dont certains encore en cours à la fois au sein des institutions publiques et de certaines associations nationales impliquées dans la reconnaissance du problème public ; et enfin au niveau local, en l'occurrence dans l'agglomération lyonnaise.

Pour analyser ces processus passés ou en cours, nous mobiliserons ici l'approche théorique dite du néo-institutionnalisme discursif, qui explique la légitimation et le changement des politiques publiques à la fois par les facteurs idéels-discursifs et institutionnels (Crespy et Schmidt, 2019, p.367). Ce courant du néo-institutionnalisme⁷⁵ permet ainsi de conjuguer la prise en compte des discours et le rôle des idées avec le contexte institutionnel dans lequel émergent ces discours.

La seconde approche utilisée ici afin de disposer d'un cadre commun et cohérent d'analyse de ces processus, est celle de la construction des politiques publiques et des luttes définitionnelles. Parmi les différents travaux traitant de la définition des problèmes publics, nous avons retenu ceux de Philippe Zittoun (2013), eux-mêmes inspirés de travaux fondateurs sur le sujet (Becker, 1985 ; Felstiner et al., 1991 ; Gusfield, 1981). Zittoun propose de distinguer cinq étapes de travail définitionnel d'un problème public, ou de « mise en désordre » de la société : 1 - étiqueter une situation et la qualifier de problématique ; 2 - découper la société en identifiant un public de victimes ; 3 - désigner des causes, des responsables et des coupables ; 4 - rendre le futur apocalyptique ; 5 - rendre nécessaire l'action immédiate. Si cette grille d'analyse permet de mettre en perspective les différents discours et stratégies définitionnelles à l'œuvre autour de la résurgence des bidonvilles, elle n'intègre cependant pas le rôle des

⁷⁴ Si nous centrons notre analyse sur la situation française en matière de débat sur les définitions, il convient de noter que ceux-ci sont largement présents dans de nombreux pays européens (Aguilera et Vitale, 2015), à l'instar de l'Italie et des débats autour des « campi nomadi » (Cousin, 2011 ; Pontrandolfo et Solimene, 2018), ou des « Chabolos en Espagne (Bereményi et Carrasco, 2014 ; Pérez et Liern, 2018) qui est l'un des principaux pays d'immigration des population roms roumaines.

⁷⁵ Trois autres courants sont usuellement distingués, qui préexistent au néo-institutionnalisme discursif : de choix rationnel, historique et sociologique (Hall et Taylor, 1997).

acteurs dans le processus. Nous mobiliserons donc, notamment pour analyser l'émergence de l'objet « bidonvilles », les travaux fondateurs de Sabatier et Jenkins-Smith (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993) qui, malgré certaines critiques (Knoepfel et al., 2015), aident à mettre en lumière la formation de « *coalitions de causes* » jouant un rôle primordial dans la mise à l'agenda politique d'un problème public et des solutions qui lui sont liées.

Pour suivre ce fil, nous proposons dans un premier temps une analyse de la collecte de données quantitatives et qualitatives concernant les squats et bidonvilles depuis les années 2000 (2.1.). Cette activité statistique mais aussi compréhensive est en effet un instrument clé au service de la production de connaissances sur le sujet, mais aussi dans l'organisation de l'ignorance, permettant de façonner les contours subjectifs du problème public. Dans un second temps, nous reviendrons sur les évolutions réglementaires visant à répondre à la réapparition des squats et bidonvilles, en pointant les conflits en termes de normes, de valeurs et de représentations présentes au sein de l'hexagone comme vis-à-vis de l'Union Européenne (2.2.).

2.1. Définir par la statistique : production de la connaissance et organisation de l'ignorance

L'un des éléments marquants sur la période observée est la structuration progressive de la collecte de données ciblée sur les squats et bidonvilles de l'agglomération lyonnaise. Nous proposons, dans cette partie, d'étudier cette production quantitative et qualitative, à la fois sous l'angle de la production de connaissance aidant à l'action publique, mais également de son corollaire, concernant le maintien dans l'ignorance de certains faits ou certaines situations dans le but d'orienter l'action publique (Aguilera, 2019 ; Gross, 2007 ; McGoey, 2012). Ces auteurs promeuvent une sociologie de l'ignorance vue comme « *un instrument de gouvernance et de contrôle social* » (McGoey, 2012, p.554), reprenant à Michael Taussig l'idée selon laquelle « *'knowing what not to know' is one of the most indispensable forms of social and political knowledge (Taussig 1999)* ». McGoey propose de ne pas concevoir l'ignorance comme une contrepartie négative de la connaissance, que les acteurs auraient forcément intérêt à

¹⁶ « The usefulness of ignorance as a tool of governance and social control ». Traduction de l'auteur.

éradiquer ou limiter, pour augmenter leur pouvoir. Dans un premier temps, nous nous pencherons ainsi sur les enjeux de production de connaissance et d'ignorance au niveau national, en abordant notamment les productions publiques et les contrepoints développés par les associations (2.1.1). Nous nous pencherons ensuite sur la systématisation de « diagnostics sociaux » par l'État local, via une association progressivement devenue opératrice régulière de production de connaissances (2.1.2). Mais cette production, notamment statistique, ne se limite pas aux services de l'État : il convient ainsi d'aborder la structuration progressive d'une base de données par site établie par certaines collectivités, dont la ville centre avant d'analyser la manière dont les associations militantes abordent la question des données personnelles et de leur traitement (2.1.3).

2.1.1. Au niveau national : recensement des sites, recensement des expulsions, et injonction au diagnostic

Suite à l'adoption de la circulaire du 26 août 2012 relative à l'évacuation des campements illicites, la Dihal – à qui est confié le suivi de la mise en œuvre du texte – va établir un mécanisme de collecte de données basé sur les « correspondants locaux » au sein de préfectures. Cette collecte régulière va donner lieu à la production de « recensements nationaux des campements illicites », environ tous les six mois. Par ailleurs, la Délégation va appuyer le développement de « diagnostics sociaux » tels que recommandés dans la circulaire, qu'elle va en grande partie financer.

Les « états des lieux nationaux des campements » : mettre en lumière et maintenir dans l'ombre

Évoqués dans la première partie de cette thèse, les « états des lieux nationaux des campements illicites » (dont la terminologie a progressivement évolué pour intégrer le terme de bidonvilles) sont des documents établis par la Délégation à partir d'une collecte régulière d'information par les préfectures de région, et plus particulièrement par les « correspondants locaux » ou « points de contacts » identifiés au sein de chaque préfecture. Comme le souligne un rapport commandé par l'Onpes (2017), cet état des lieux vient – en partie seulement – combler un vide en matière de connaissance sur le phénomène. En effet, les enquêtes nationales existantes (dont d'une part les recensements généraux de la population effectués

par l'Insee et l'enquête Habitation mobiles et sans-abri⁷⁷, et d'autre part des enquêtes nationales telles que l'enquête nationale logement dite ENL) ou les deux enquêtes Sans-Domicile (enquête SD 2001 et 2012) ne permettent pas d'appréhender de manière fine les « formes particulières d'habitat », dont les squats et bidonvilles, habités par des populations migrantes. Ces manques sont causés soit par la collecte même des données, soit par l'exploitation limitée des données qui pourraient être pertinentes. Le rapport de l'Onpes répertorie également une liste de travaux liés à des commandes publiques locales, prenant la plupart du temps la forme de diagnostics locaux au sein desquels il intègre les enquêtes qui renseignent l'état des lieux national dont il est question ici.

Ces recensements synthétiques – ils dépassent rarement quatre pages – font état du nombre de sites recensés, de leur configuration (de leur durée d'installation, de la nationalité et de l'origine des occupants, du pourcentage de personnes mineures, de la répartition territoriale du phénomène) et indiquent les principales évolutions par rapport aux données précédentes. Si certains focus thématiques peuvent être opérés à la marge, l'approche demeure essentiellement quantitative et ne prend en compte que de manière marginale la dimension du mal-logement. Le premier état des lieux date de décembre 2012 et a ensuite donné lieu à des actualisations semestrielles. Depuis lors et jusqu'à fin 2019, onze « enquêtes » ont ainsi été menées.

Le principal résultat, largement relayé par le gouvernement et les autres acteurs, est la relative stabilité du nombre de personnes vivant dans les sites recensés, entre 16 000 et 20 000 personnes, ce qui permet à ces acteurs de conclure à une absence d'appel d'air ou de phénomène migratoire grandissant. Il génère également, de fait, une *invisibilisation* des expulsions. Cet argumentaire représente finalement l'une des fonctions politiques principales de cet outil statistique : il permet en effet de justifier d'une action publique déterminée et ciblée, par la mobilisation d'un chiffre relativement faible et qui n'évolue pas. C'est d'ailleurs l'un des arguments utilisés par la Dihal pour ne pas intégrer les chiffres relatifs aux campements et bidonvilles de Calais et en Île-de-France. Dans l'état des lieux d'octobre 2015 (comme dans les suivants), il est ainsi mentionné que « *la « jungle » de Calais qui a pu être intégrée dans de*

⁷⁷ Dite « enquête HMSA, cette enquête se fait l'année du recensement des logements dans les communes de moins de 10 000 habitants, et, pour les autres, une fois tous les 5 ans à partir de 2006 (2006, 2011, 2016). Elle est réalisée les deux premiers jours du recensement. La préparation et la réalisation de la collecte sont à la charge des communes, à partir d'un protocole fourni par l'Insee, qui organise et contrôle l'enquête.

précédents recensements a été retirée de celui-ci, le caractère très fluctuant de ce campement (+142 % par rapport à mars 2015 pour atteindre 4 500 personnes) et sa spécificité constituant un biais dans l'analyse du recensement du nombre de personnes vivant en campements illicites, bidonvilles et grands squats sur l'ensemble du territoire national » (Dihal, 2015). Plus qu'une contrainte méthodologique, apparaît ici le choix assumé de ne cibler qu'une partie des sites sur la base de critères relativement subjectifs, choix liés à l'aspect « fluctuant » du phénomène. Cependant, effectué de manière régulière (environ tous les six mois), l'état des lieux aurait pu être un outil de mesure de ces fluctuations qui renseigne a minima sur le problème public, et de manière plus générale sur les réponses locales et nationales développées, soit en matière d'expulsion, soit en matière d'insertion et de relogement des personnes. Toujours est-il que ce choix contribue à cloisonner les publics et maintenir dans l'ombre une partie du problème public des bidonvilles et campements. Lisey Mc Goey parle ainsi de la « stratégie de l'ignorance » (2012), dont Thomas Aguilera (2019) traite également dans la production de données statistiques sur les bidonvilles à Madrid.

Dans son rapport de 2017, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes) avance que pour les travaux produits à partir d'une commande publique, comme ceci est le cas des états des lieux, « *il n'y a commande de connaissance objectivée que lorsque pré-existe une volonté d'action publique. C'est pourquoi ces travaux locaux sur commande publique sont toujours suivis de l'élaboration de plans d'action et d'outils d'action* ». Ainsi, et de la même manière que nous l'observons à Lyon, Aguilera avance que « *l'État ne fait pas que produire du savoir pour gouverner, il produit aussi de l'ignorance pour maintenir à distance des enjeux, des territoires ou des populations jugés comme étant problématiques* » (Aguilera, *op.cit.*). Dans le cas présent, la structuration progressive de connaissances sur une partie du phénomène des squats et bidonvilles s'accompagne d'une organisation volontaire de l'ignorance autour d'une autre partie des situations – notamment les campements d'une partie des migrants non européens, les squats ou habitats précaires habités par des mineurs non accompagnés – permettant de ne pas les inclure dans l'action publique.

Par ailleurs, et malgré la mention présente dans l'ensemble des états de lieux précisant que le recensement n'aborde pas la question ethnique et ne cible pas les « Roms »⁷⁸, ce

⁷⁸ Chaque édition de l'enquête précise « Les données présentées portent sur les bidonvilles, indépendamment de l'origine ethnique ou culturelle de leurs habitants. Elles ne permettent pas de comptabiliser le nombre de personnes s'identifiant ou identifiées comme « Roms » ».

centrage sur une partie seulement des bidonvilles et campements incite de fait à une mésinterprétation des chiffres. Ainsi, dans de très nombreux rapports, articles et travaux d'ordres divers, les chiffres des états des lieux – seule source fiable sur le sujet – sont mobilisés pour établir le nombre de « Roms migrants vivant en squats et bidonvilles » (voir notamment les rapports d'observatoire du Collectif Romeurope), sinon simplement le « nombre de Roms en France »⁷⁹. Un encadré dans un rapport de 2019 établi par la Dihal va lui-même dans ce sens :

« ROMS OU HABITANTS DE BIDONVILLES ? L'instruction du Gouvernement du 25 janvier 2018 vise dans son préambule les bidonvilles et campements illicites, où vivent des ressortissants européens en situation de grande précarité, roumains et bulgares pour la plupart. Ces derniers sont souvent désignés comme Roms, notamment dans leur pays d'origine où ils sont reconnus comme minorité par la loi. Certains s'identifient comme tels. Aux yeux de la République française, ils sont des citoyens européens usant de la liberté de circulation pour trouver des conditions de vie meilleures en France, avec l'intention de s'y installer un temps ou définitivement, comme d'autres le font pour étudier ou travailler. Contrairement à une idée reçue, ils ne sont pas nomades. Ils vivent dans des conditions de vie particulièrement indignes présentant des risques pour eux-mêmes et pouvant être à l'origine de tensions avec le voisinage. En plus de l'absence de logement décent, ils connaissent tous les effets de la très grande précarité : défaut de scolarisation ou d'assiduité, éloignement du marché de l'emploi, manque de soins, exposition à des réseaux de dépendance ou d'emprise et à la délinquance, économie de la misère, mais aussi discriminations parfois. »
(Dihal, 2019).

Enfin, l'état des lieux établi par la Dihal – même s'il demeure l'outil le plus pertinent à ce jour pour établir une vision d'ensemble – connaît certaines limites régulièrement relevées par la Délégation elle-même. Les enquêtes ne permettent pas de mesurer les « entrées et sorties » et ne mettent en lumière que des *stocks*, et non des *flux*. Il ne s'agit donc pas d'un suivi longitudinal. Il est alors possible d'entretenir l'idée, fautive (Bourgeois, Le Clève et al., 2015),

⁷⁹ Cailloce Laure, « Qui sont vraiment les Roms de France ? », 18 septembre 2017, CNRS Le journal (Blog).

que les bidonvilles et squats seraient principalement des nasses au sein desquelles vivraient les mêmes personnes, et non des sas qui seraient une étape dans les trajectoires migratoires ou résidentielles. Ces enquêtes renforcent par ailleurs le stéréotype largement partagé dans la population française d'un « *groupe ethnique vu comme non stratifié, et donc sans opportunité de mobilité sociale ascendante, sans parcours possible de réussite sociale* » (CNCDH, 2014, p.254) ; stéréotype que des enquêtes permettent de démentir (Lièvre, 2016 ; Olivera, 2009).

En outre, et comme le mentionne le rapport commandé par l'Onpes, les remontées d'informations dépendent fortement de la méthode utilisée localement, ainsi que de la représentation que chaque site se fait de l'objet « campements illicites ». Ainsi, « *quelques départements ont pu, au démarrage, faire des remontées sur des regroupements de sans-abri, certains départements prennent en compte les squats, d'autres non ; certains intègrent des campements de gens du voyage, souvent anciens et relevant, du fait des conditions de vie, de l'appellation de bidonvilles, mais cela semble très minoritaire ; dans certains départements, seule une partie du territoire est couverte par l'état des lieux* ». (Onpes, 2017, p.37). A l'appui de ces propos, notons que la Dihal recensait en mars 2015 près de 1 300 personnes vivant en squats et bidonvilles en Rhône Alpes. Or la métropole grenobloise accueillait à minima à elle seule environ 800 personnes. Dans la métropole lyonnaise, une estimation de terrain effectuée sur seulement 3 sites (à Villeurbanne, Saint-Priest et Vaulx-en-Verin) nous avait permis d'estimer la population de ces bidonvilles à environ 700 personnes, sachant qu'au moins 15 sites étaient répartis sur le territoire. Cela signifie qu'en prenant en compte la situation grenobloise et une petite partie de la situation lyonnaise, on dépassait le chiffre officiel donné par la préfecture. Au-delà de cet exemple, il existe une difficulté des services de police et services préfectoraux à estimer de manière fine les populations présentes dans les squats et bidonvilles, les chiffres allant parfois du simple au double entre les données produites par les préfectures et le nombre de personnes recensées ensuite directement sur le terrain, notamment lors des diagnostics. Ceci peut s'expliquer notamment par des difficultés d'accès à certains sites, mais aussi par une situation extrêmement mouvante sur les sites, du fait d'allers-retours au pays, mais aussi et surtout d'arrivées dues aux expulsions d'autres sites.

Ainsi donc, si la production régulière des données nationales peut être mobilisée comme un outil de suivi et de pilotage de la politique publique, elle est aussi révélatrice de logiques politiques liées au ciblage des publics, au maintien volontaire de zones d'ombre statistiques et à la caractérisation du problème public. Les chiffres produits ne font cependant

pas l'objet d'une remise en cause par les associations nationales. Elles ont elles-mêmes développé un outil statistique régulièrement actualisé, mais qui porte sur un pan spécifique de la politique publique, en l'occurrence la politique d'expulsion des sites.

Plus récemment, courant 2019, la Dihal a élaboré un nouvel outil sous forme d'une « *plateforme numérique pour améliorer le suivi et la coordination des politiques, incubé au sein de la Fabrique Numérique des ministères de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales et de la Transition écologique et solidaire* ». (Dihal, 2019). Selon la Délégation, cette plateforme permettra aux utilisateurs (DDCS, préfectures, services de l'État et acteurs auxquels ces derniers auront ouvert des accès) de renseigner et suivre la localisation et les caractéristiques des sites ainsi que les actions de résorption menées dans les bidonvilles, valoriser les actions en donnant accès aux bonnes pratiques de certains acteurs et à des bilans communicables au grand public, échanger avec d'autres acteurs grâce à un annuaire à disposition de tous les utilisateurs. Outil opérationnel de pilotage, cette plateforme ne modifie pas intrinsèquement les modalités de collecte et les types de données.

Faire contrepoint aux recensements : la production associative de données sur les expulsions

La situation des bidonvilles et de leurs habitants, la documentation des initiatives locales et l'analyse des politiques nationales font l'objet de nombreux rapports et écrits de la part du monde associatif, et notamment d'associations nationales telles que la Ligue des droits de l'Homme⁸⁰, Amnesty international, Médecins du Monde⁸¹, ou le Secours catholique. Mais il semble que la seule production de données statistiques régulières soit celle initiée dès 2012 – suite à la circulaire interministérielle, et au même moment que le premier état des lieux national des campements illicites – qui porte spécifiquement sur les expulsions des squats et bidonvilles par la force publique. Cet outil doit son origine à un membre de la Ligue des droits de l'Homme, Philippe Goossens, également membre du bureau de Romeurope pendant de nombreuses années. L'outil s'appuie sur le principe d'un recensement trimestriel basé sur un ensemble de sources, essentiellement des articles de journaux, et des informations recueillies par les collectifs et associations locales. Il documente un ensemble d'éléments liés au type de

⁸⁰ Via notamment la production régulière d'un Rapport national d'observatoire, ainsi que de rapports thématiques.

⁸¹ Via notamment son observatoire de l'accès aux soins, et ses rapports annuels.

site, au statut des propriétaires (public ou privé), au nombre de personnes concernées, aux décisions de justice à l'origine de la procédure et aux solutions éventuellement proposées.

Ce recensement trimestriel, qui donne lieu chaque année à une compilation de données et un rapport annuel, est un outil important du plaidoyer associatif sur l'ensemble de la période. Celui-ci se fonde donc moins sur la présence de bidonvilles ou campements que sur la gestion politique de ceux-ci, l'expulsion sans solution de relogement étant dénoncée comme l'outil quasi-unique de ces politiques.

De 2012 à 2018, ce recensement – tantôt produit officiellement par la LDH, tantôt coproduit avec Romeurope ou le European Roma Rights Center (Errc) – reprend le périmètre des sites recensés par la Dihal. Dans une note de synthèse sur les expulsions de 2018, les auteurs précisent que celui-ci concerne « *les personnes vivant en bidonville et squat, majoritairement citoyens européens, des personnes déjà très discriminées parce qu'elles sont Roms ou perçues comme Roms par les autorités et/ou la société. De nombreuses expulsions de squats ou bidonvilles ont lieu ailleurs en France, notamment à Mayotte ou de façon quotidienne sur le Nord Littoral* ». (Observatoire des expulsions de lieux de vie informels, 2019). En ce sens, la sphère associative (Romeurope regroupant les principales associations et collectifs ayant des actions ciblées vers les bidonvilles ou vers les populations roms) valide la définition implicite contenue dans les états des lieux établis par la Dihal et exclut une part des bidonvilles et campements de son analyse. Le premier rapport annuel, portant sur l'année 2013, s'intitule ainsi « recensement des évacuations forcées de lieux de vie occupés par des Roms étrangers en France ». A partir de 2015, ce titre évoluera légèrement avec l'ajout d'une mention supplémentaire : « *recensement des évacuations forcées de roms en France, ou des personnes désignées comme telles* ».

L'année 2019 marque cependant un tournant important : les porteurs de cette démarche s'associent à un ensemble d'autres acteurs⁸² pour fonder « l'observatoire inter-associatif des expulsions des lieux de vie informels », qui publie un premier rapport fin 2019 (observatoire des expulsions de lieux de vie informels, 2019). Cette nouvelle configuration va de pair avec le choix d'élargir le spectre des sites pris en compte, en y intégrant notamment les « campements de tentes à Calais » et autres habitats de fortunes notamment à Calais et

⁸² Les partenaires de cet observatoire sont : la Fondation Abbé Pierre, Médecins du Monde, la Ligue des droits de l'Homme, le Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, la Plateforme des Soutiens aux migrants, la Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage et l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens.

Grande-Synthe. Ce changement de perspective incite les auteurs du rapport à modifier les termes utilisés pour évoquer les sites concernés. Le rapport utilise ainsi la notion de *lieux de vie informels* ou *habitats informels*, et précise les six réalités qu'elle recouvre : bâtiments occupés, cabanes construites sur des terrains, regroupements de tentes, regroupements de caravanes, regroupements de camping-cars, voitures, camions ; lieux mixtes souvent composés d'un bâtiment auxquelles s'ajoutent des tentes, des caravanes ou des cabanes.

Ces nouvelles modalités de cadrage de la collecte de données modifient de manière très importante la présentation objective de la situation. Si, par exemple, le recensement précédent faisait état en 2018 de 9 688 personnes expulsées de 171 lieux de vie différents, l'observatoire fait état dans sa nouvelle approche et pour l'année 2019 de 1 159 expulsions de lieux de vie, dont 85 % à Calais et Grande-Synthe. La situation des populations roms est donc remise en perspective dans un problème public plus large : « *Des ressortissants afghans étaient présents dans 553 expulsions, des ressortissants érythréens dans 315 cas, des ressortissants soudanais dans 215 cas. Ces nationalités sont surreprésentées dans le territoire du Nord et du Pas-de-Calais. Sur les 181 expulsions signalées en dehors de Calais et Grande-Synthe, 113 ont visé des lieux de vie occupés par des personnes d'Europe de l'Est, Roms ou perçues comme telles, soit 62.4 % des cas. Cela témoigne d'une forte vulnérabilité des personnes perçues comme Roms face au phénomène des expulsions de lieux de vie informels.* »

A l'heure de la rédaction de ce chapitre peut se poser la question des interactions entre l'« état des lieux national » et le rapport du nouvel observatoire des expulsions. En effet, ces deux productions statistiques se fondaient auparavant sur les mêmes définitions des réalités à prendre en compte, permettant des analyses croisées, comme par exemple le pourcentage de sites expulsés par rapport au nombre global de sites. Ceci n'est à ce jour plus envisageable, l'état des lieux national ne permettant pas de saisir le nombre total de « lieux de vie informels » dans la nouvelle définition retenue par les associations. L'analyse croisée de ces deux enquêtes démontre quoi qu'il en soit le rôle de la production statistique dans la définition du problème public ainsi que dans l'orientation donnée à l'action publique. Les évolutions récentes démontrent les luttes existantes autour de l'« ignorance stratégique » (McGoey, *op.cit.*) comme outil de gouvernance et de contrôle social.

Au-delà des enquêtes nationales, l'injonction aux diagnostics sociaux par site

L'une des nouveautés présente à l'époque dans la circulaire du 26 Août 2012⁸³ est le rôle central donné aux « diagnostics sociaux » à effectuer en amont des évacuations, qui doivent permettre de définir des solutions adaptées aux situations individuelles et familiales. La nécessaire coordination avec l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs intervenant dans le champ de l'action sociale est rappelée. La circulaire évoque l'établissement « *d'un diagnostic global et individualisé des personnes vivant dans le campement* » venant après un premier état des lieux centré sur la sécurité des personnes. A la suite de la circulaire, la Dihal va produire plusieurs documents permettant aux acteurs locaux de mettre en place ces diagnostics, via, entre autres, un « vade-mecum » détaillant l'ensemble des dispositions de la circulaire et un guide intitulé « *établir le diagnostic global et individualisé d'un campement illicite* ». (Dihal, 2014).

L'instruction gouvernementale de 2018, qui vient compléter et préciser la circulaire de 2012 confirme ce rôle central des diagnostics, tout en incitant les acteurs locaux à adopter une approche territoriale, donc sur l'ensemble des sites, et plus seulement une analyse site par site. La Dihal recommande ainsi que les diagnostics portent sur la « situation de chacune des familles ou personnes isolées » et qu'il soit « *global pour prendre en compte l'ensemble des problématiques (situation administrative, état de santé, logement, emploi, scolarisation...) et individualisé afin de prendre en compte les spécificités de chacune des familles et de leur projet* ». Une attention particulière doit être portée au repérage des personnes les plus fragiles (personnes malades, jeunes enfants...). Enfin la réalisation du diagnostic doit, dans la mesure du possible, être confiée à des associations et le rapport final doit contenir des recommandations liées aux dispositifs d'insertion à organiser, en mobilisant prioritairement les moyens de droits communs.

Depuis 2012, la Dihal a financé une part importante des diagnostics effectués sur les territoires, la plupart du temps via les préfetures ou les collectivités territoriales concernées, qui elles-mêmes contractualise avec un opérateur. A l'échelle nationale, certains opérateurs se sont spécialisés sur cette question, notamment le Gip Habitat et interventions sociales, ou

⁸³ Circulaire NOR : INT/K/12/33053/C du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, dont le contenu est détaillé plus bas (section 2.2.2).

l'association Trajectoires⁸⁴. Celle-ci a compilé les résultats obtenus dans un rapport intitulé « Habitants de bidonvilles en France : connaissances des parcours et accès aux droits communs » (Peyroux et Le Clève, 2017).

2.1.2. Au niveau de l'État local : la systématisation des diagnostics sociaux

Sur le territoire Lyonnais, les services de l'État ont progressivement systématisé ces diagnostics, notamment à partir de 2015, en confiant leur réalisation à une organisation locale, l'Alpil, Action lyonnaise pour l'insertion par le logement, sur laquelle nous reviendrons largement dans la partie II de la thèse.

Un antécédent : le diagnostic de « bidonville Sempaix » (Saint-Fons) par l'association Trajectoires⁸⁵.

Le premier diagnostic social s'inscrivant dans les recommandations de la circulaire de 2012 date de 2013. Il fut confié par la Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS) à l'association Trajectoires, basée à Paris, sur recommandation de la Dihal. Le diagnostic concernait le bidonville « Sempaix » situé à Saint-Fons. Au sein de la DDCS, le dossier fut suivi directement par le directeur départemental, présent lors d'une première réunion préparatoire, d'un bilan intermédiaire et des restitutions finales. L'équipe chargée du diagnostic était composée de trois personnes, dont l'auteur de la présente thèse. Le profil de l'équipe fût source de débat : à la fois suscitant interrogations et tensions au sein du monde associatif (du fait de la non-connaissance du territoire, de l'origine publique de la commande), à la fois créant une certaine confiance liée au parcours, en particulier associatif, des deux fondateurs de Trajectoire : Alexandre Le Clève, ancien cadre national de la Cimade, co-fondateur et membre du bureau de Romeurope, ancien directeur d'une association parisienne dédiée aux mineurs isolés étrangers ; et Olivier Peyroux, sociologue, reconnu comme l'un des spécialistes de la traite des êtres humains, et plus spécifiquement des mineurs originaires des pays de l'Est, auteur d'un ouvrage de référence sur le sujet (Peyroux, 2013).

⁸⁴ Avec laquelle l'auteur de cette thèse a collaboré dans le cadre de réalisation de diagnostics sociaux (en 2014/2015) et de l'étude « Du bidonville à la ville » (Bourgeois et al., 2015).

⁸⁵ A noter que des bidonvilles et squats ont pu, avant la circulaire de 2012, faire l'objet de diagnostic poussés comme cela fut le cas sur le bidonville de la Soie (Ott, 2015).

Le diagnostic fut mené du 27 novembre au 18 décembre 2013. Il a abouti, d'une part, à un rapport de 30 pages contenant des recommandations, et, d'autre part, à une restitution devant un ensemble d'acteurs publics (services sociaux du département, services de police, agents des différents pôles de la DDCS, préfet délégué à l'égalité des chances). Toute diffusion des résultats ou publication externe du rapport fit l'objet d'une interdiction par la DDCS. Les acteurs locaux associatifs n'eurent donc pas officiellement accès aux éléments présentés.

L'expulsion du terrain eut lieu début mars 2014, en présence de militants associatifs et paroissiens mobilisés par le diocèse⁸⁶. Si certaines familles furent hébergées à l'hôtel⁸⁷, la majorité d'entre elles ne se vit proposer aucune solution. Il est par ailleurs difficile d'évaluer dans quelle mesure les recommandations effectuées dans le cadre du diagnostic furent ou non prises en compte dans cette évacuation.

Le diagnostic effectué par l'Alpil en amont du projet I2E

Pendant plus d'un an et demi, malgré un nombre important d'expulsions⁸⁸, aucun diagnostic ne fut mis en place dans l'agglomération. C'est seulement lors de la phase préparatoire au projet I2E à l'été 2015, que le principe d'un diagnostic social fut adopté par le préfet délégué à l'égalité des chances. Si l'association Trajectoires avait d'abord été sollicitée, c'est finalement une association locale, l'Alpil (Action pour l'insertion par le logement), qui fut missionnée pour réaliser cette étude, financée via la Dihal.

Le choix de l'Alpil comme opérateur du diagnostic.

L'Alpil, est une structure créée à Lyon en 1979 pour lutter contre l'habitat indigne⁸⁹, à la fois sur le plan politique et celui de l'accompagnement des

⁸⁶ Voir notamment le témoignage d'un paroissien sur le site de la Coordination Urgence Migrants : <http://www.coordination-urgence-migrants.org/medias/files/un-mercredi-des-cendres-inedit-1.pdf>

⁸⁷ Voir notamment le communiqué de médecins du monde du 5 mars 2014 :

<https://classes069.blogspot.com/2014/03/communiqu%C3%A9-m%C3%A9decins-du-monde.html>

⁸⁸ En 2014, selon le recensement effectué par la LDH et ERRC, plus de 28 sites firent l'objet d'une expulsion en Rhône-Alpes, deuxième région la plus concernée après Paris, avec 27 % du nombre total d'expulsion en France métropolitaine.

⁸⁹ Pour un aperçu synthétique de l'histoire de l'Alpil, voir notamment l'interview de André Gachet sur le site « Millénaire 3 » de la métropole de Lyon :

<https://www.millenaire3.com/Interview/2010/la-place-de-l-ampil-dans-le-modele-lyonnais-de-solidarite>

personnes. Structure originale et influente dans le réseau local, elle est très active dans l'accompagnement de familles migrantes précaires depuis les années 90, et également motrice dans la production de connaissances sur les phénomènes de sans-abrisme à l'échelle locale⁹⁰ (voir la section 2.1.2). Par ailleurs, l'association participe également aux instances nationales de suivi de la circulaire du 26 août 2012 mises en place par la Dihal.

Le choix d'une structure locale reconnue pour sa connaissance du terrain, du contexte local et national, et des acteurs impliqués, peut être analysé sous divers angles. L'existence de relations partenariales opérationnelles avec d'autres acteurs associatifs est par exemple un atout pour la phase de collecte de données, mais aussi pour leur analyse. Cependant ce choix peut aussi être porteur de difficultés, en fonction notamment du positionnement de l'opérateur au sein du réseau d'acteurs, et d'enjeux d'ordres divers pouvant influencer sur les modalités et les résultats du diagnostic. La Dihal recommande ainsi par exemple d'éviter de confier les diagnostics sociaux à des structures susceptibles d'être ensuite impliquées dans la gestion directe des dispositifs mis en œuvre. Ceci n'était pas le cas pour l'Alpil, et l'on peut conclure des divers entretiens menés une reconnaissance partagée de l'expertise de l'association, et de sa légitimité à effectuer ce type de diagnostic.

La commande concernait l'analyse des besoins uniquement sur trois sites de la métropole, présentés comme les « 3 principaux bidonvilles » du territoire, en amont de leur évacuation programmée. Sans revenir dans le détail de la mise en œuvre du diagnostic (qui sera abordée dans le chapitre IV, section 4.2.3), les éléments suivants doivent être soulignés :

- Un positionnement de « neutralité » affirmé dès l'amont du diagnostic, vis-à-vis des acteurs comme des personnes vivant sur les sites, portant notamment sur le fait que le choix final des personnes ne relevait pas de l'Alpil mais de la préfecture uniquement.
- Un fonctionnement en « mode ouvert » avec les acteurs locaux, via : une information initiale claire sur le processus ; la mise en place de réunions hebdomadaires ouvertes aux

⁹⁰ Voir les publications de l'association sur le site suivant : <http://www.habiter.org/nos-publications/>, et notamment une étude récente portant sur les parcours de 12 personnes sans-abri à Lyon : « En attendant une place. A la marge des dispositifs : parcours de sans-abris à Lyon », Alpil, Décembre 2016.

associations durant toute la phase de diagnostic ; et des sessions de travail communes pour analyser certains résultats et vérifier certaines informations. Plusieurs acteurs publics et privés sont ainsi mentionnés comme ayant participé au diagnostic.

- Un partenariat avec l'association ITD-Monde, en charge du projet de coopération décentralisée de la métropole lyonnaise à Tinca (Roumanie, département du Bihor). Le chargé de mission, français roumanophone, et le médiateur social roumain de l'association ont ainsi, selon le rapport, « fortement contribué au rapport » spécifiquement « afin d'affiner les parcours de vie des ménages, et assurer un lien de confiance avec les personnes concernées ».
- La mise en place d'une première phase exploratoire d'immersion sur les divers sites visant à étudier le fonctionnement des terrains, expliquer la démarche aux personnes, et, selon le rapport « *instaurer une relation de confiance avec les personnes* » (Prime et Pécout, 2015).
- Une analyse portant sur deux niveaux (« global » et « individualisé »), tel que recommandé par la Dihal dans son guide de 2014.

De ces divers éléments, ressort – ici aussi – une stratégie « d'acceptabilité » de la démarche, vis-à-vis des acteurs comme des personnes concernées, vue comme un moyen d'éviter certaines difficultés perçues autour du démarrage du programme Andatu et des phases successives d'intégration de nouveaux bénéficiaires à ce programme⁹¹. Ce diagnostic mènera à un rapport (Prime et Pécout, 2015), encore non diffusé au sein du réseau associatif, et – comme nous le verrons – peu exploité ensuite par les opérateurs du projet I2E. Ainsi, si des éléments recueillis ont visiblement directement influé sur certaines décisions, notamment en termes d'identification puis de sélection des familles, l'analyse des divers documents comme les entretiens amènent au moins trois questionnements sur le rôle et l'impact du diagnostic dans la définition puis la mise en œuvre du projet.

En premier lieu, nous pouvons relever un rôle ambigu du diagnostic, destiné à identifier des besoins pour lesquels une partie de la réponse était déjà définie – en l'occurrence basée sur l'idée de sites temporaires de type « villages d'insertion ». L'exemple le plus parlant ici

⁹¹ En effet, il avait été beaucoup reproché par divers acteurs une forme d'opacité dans la sélection des bénéficiaires de Andatu, et ce à chacune des « vagues » du programme (voir notamment un article de la presse locale sur le « programme opaque d'intégration des roms » : <https://www.rue89lyon.fr/2013/05/03/Andatu-lopaque-programme-dintegration-des-roms/>). Ainsi donc, au-delà de son rôle initial d'information sur la situation des personnes, le diagnostic a-t-il pu aussi jouer un rôle dans la mise en place progressive du dispositif I2E et son acceptation par divers acteurs, impliqués dès cette phase d'identification des besoins.

concerne les « liens communautaires » supposés, et la volonté des ménages en termes de modes de vie. En effet selon le rapport, *« sur les terrains se mélangent des familles qui ne se connaissent pas et n'ont pas les mêmes codes culturels et modes de vie en Roumanie. Il n'existe pas un sentiment culturel d'appartenance à la classe « Rom » ou Tsigane ni la volonté marquée de vivre ensemble ou en communauté. Hormis quelques groupes spécifiques et familiaux repérés, l'ensemble des ménages rencontrés expriment clairement une demande individuelle « sans les autres » et loin du bidonville et de son fonctionnement »*⁹². Si cette analyse peut être discutée ou mise en perspective, elle vient en tout cas directement interroger certains principes centraux définis dès l'amont du projet, notamment la création de lieux d'hébergements collectifs exclusivement destinés aux personnes de ces bidonvilles. Or ce principe comme d'autres avait été défini en amont du diagnostic, qui n'a pu influencer qu'à la marge la philosophie d'ensemble du dispositif.

Également, la diffusion limitée des résultats au réseau local peut interroger, le diagnostic n'ayant fait l'objet d'aucune restitution aux acteurs impliqués, en dehors du commanditaire.

Par ailleurs, nous avons observé une utilisation quasi-inexistante des éléments des diagnostics par l'équipe I2E en dehors de la phase de sélection. D'après nos entretiens, aucun membre de l'équipe I2E (dont ceux arrivés tôt dans le dispositif) n'avaient lu et utilisé, dans leur pratique, les résultats du diagnostic. Or de nombreux éléments auraient pu influencer sur les décisions relatives à l'organisation des sites, à la gestion des conflits entre groupes familiaux et à l'accompagnement socio-professionnel des personnes.

La systématisation de diagnostics par l'Alpil à partir de 2016

A partir de 2016, l'Alpil va voir son rôle évoluer au sein du système local. L'association sera régulièrement sollicitée pour effectuer de nouveaux diagnostics au gré des installations de squats et bidonvilles sur le territoire de l'agglomération. Ceux-ci sont menés par le même binôme, composé de Marion Pécout et Etienne Prime, qui étaient déjà les auteurs des trois

⁹² Notons que le rapport de capitalisation du projet Andatu faisait déjà état des mêmes constats : *« A partir de nos entretiens, il semble, et nos impressions ont été confirmées par les professionnels d'Andatu, que les Roumains ne sont pas particulièrement attachés à leur communauté. Ce serait donc « contre nature » de chercher à les faire cohabiter sur du long terme, et l'option de logement dans le diffus semble être adéquate pour eux (au moins pour les familles rencontrées). (...) Les Roumains rencontrés soulignent surtout leur besoin d'être en lien avec leur famille, leur besoin de proximité avec ceux de leur village, mais en aucun cas ils ne font part d'un besoin de relation avec d'autres Roumains. Ceux qui restent très en lien avec d'autres Roumains sont ceux qui ont besoin de soutien par rapport à la langue. »* (Rapport de capitalisation du projet Andatu, p. 9).

diagnostics pré-I2E. Au fur et à mesure des missions, les outils s'affinent, et se constitue une base de données permettant la mise en lumière de parcours résidentiels sur trois années marquées par la régularité des expulsions sans solutions. Cette base confidentielle n'a cependant pas d'utilisation concrète, ni pour l'Alpil ni pour aucune autre structure, les données personnelles étant confidentielles et non diffusables.

Toujours est-il que par ces prestations régulières demandées à un même opérateur issu du monde associatif local, les services de l'État mettent progressivement en place un mécanisme de production de la connaissance qui, malgré la sous-exploitation des données, démontre la volonté d'une meilleure connaissance des situations en amont des expulsions.

Par ailleurs, l'Alpil a été sollicitée, en 2018, pour initier un mécanisme de veille original sur les situations de rue à Villeurbanne, consistant en la mise en place d'un numéro d'appel à destination des citoyens en cas de découverte de personnes ou familles vivant à la rue ou dans des habitats indignes. Ces appels sont reçus par l'Alpil, qui va alors vérifier les situations et effectuer les liens avec les services sociaux municipaux.

2.1.3. Au sein des collectivités ou des associations : autres modalités de collecte de données.

Au-delà des diagnostics sociaux, qui demeurent des enquêtes menées ponctuellement sur un site donné, d'autres systèmes de collecte de données ont émergé ces dernières années.

Au niveau des collectivités, au-delà des données existantes au sein des services sociaux (à partir notamment des domiciliations), une systématisation progressive de données sur les sites s'est instaurée sur certains territoires. Ainsi à Lyon, comme nous le verrons dans ce chapitre, une « cellule squat » a progressivement été mise en place, rapidement dotée d'un outil informatique – sous la forme d'un tableau Excel – non sur les situations individuelles mais sur les squats, bidonvilles et campements identifiés sur le territoire de la ville. Ici, contrairement par exemple au recensement national, l'ensemble des sites sont pris en compte, les bidonvilles ou campements « roms » ne représentant qu'une partie des situations renseignées. L'outil mis en œuvre est d'abord conçu dans un but opérationnel de veille et de suivi, permettant notamment de classer les sites en fonction du type de propriétaire, des populations présentes, de la dangerosité du site (concernant notamment les installations électriques, l'état du bâti...) et d'anticiper certaines actions à mener, juridiques par exemple. C'est également un

outil à dimension politique, une synthèse du tableau étant transmise en amont des conseils municipaux afin que le maire et son cabinet puisse à la fois suivre les situations et anticiper d'éventuelles questions.

Au niveau des associations intervenant auprès des familles, la production de données quantitatives ou qualitatives se pose différemment en fonction de leurs missions, du statut du personnel (salarié/bénévole) et des moyens administratifs à disposition. Toutes ont cependant mis en place des outils, parfois très structurés, parfois peu stabilisés. Il peut arriver que des bénévoles disposant d'une bonne maîtrise informatique élaborent des outils permettant un suivi individuel relativement précis des familles, malgré les expulsions répétées et la perte régulière des documents. Si certaines structurent et appliquent strictement les règles de confidentialité des données personnelles, d'autres – comme cela est le cas dans de très nombreuses structures de l'action sociale – ne disposent d'aucune politique spécifique et s'assignent elles-mêmes de manière relativement informelle les règles éthiques et déontologiques.

En résumé sur la production de connaissances et d'ignorances

Dans cette section, nous avons pu mesurer l'importance de la production de connaissances mais aussi d'ignorances liées au problème public de la réapparition de squats et de bidonvilles. Au-delà de sa fonction de connaissances, la production de données notamment statistiques est un instrument de définition du problème, et de sélection des situations éligibles à l'action publique.

Le cadre national, s'il évolue progressivement, établit par la statistique une frontière relativement nette – même si non explicite – entre les sites habités par des ressortissants européens, objets de la politique publique, et les autres, laissés dans l'ombre statistique. Il crée ainsi un « îlot d'ignorance stratégique » autour des situations vécues par d'autres populations très précarisées, au premier rang desquels les migrants subsahariens ou fuyant des conflits et vivant en campements de fortune.

Cette production de connaissances et d'ignorances nous paraît être un instrument à part entière de l'action publique, à la fois dans les données qu'elle produit, mais aussi dans les partenariats qu'elle suppose, dans les jeux d'acteurs qu'elle suscite, et dans les normes, valeurs et conceptions du problème publics qu'elle transporte.

2.2. Une lutte définitionnelle : le conflit franco-européen autour de la définition du problème public

Comme nous l'avons vu, la production statistique et de connaissances donne un premier contour à la manière dont s'est progressivement construit le problème public des squats et bidonvilles qui se constituent à nouveau. Dans cette seconde sous-partie, nous proposons de prolonger l'analyse en nous intéressant aux cadres réglementaires, législatifs et stratégiques progressivement produits. Dans notre perspective de sociologie de l'action publique, nous adopterons cependant une perspective non seulement basée sur les textes, mais également sur les discours et la dimension cognitive de la production des politiques publiques. Afin de mettre en lumière la perspective française adoptée, nous aborderons dans un premier temps le prisme européen élaboré depuis les années 1990 à l'échelle européenne, et majoritairement rejetée par la France (2.2.1). Nous nous centrerons ensuite sur l'évolution des textes et des conceptions du problème public sur le territoire national (2.2.2) avant de voir en quelle mesure demeure une forme de racialisation souterraine du problème public (2.2.3).

2.2.1. Le prisme européen centré sur la reconnaissance d'une minorité rom discriminée, et son rejet par la France

L'un des rares points de consensus au sein des réseaux d'acteurs français publics et privés se trouve être le rejet de l'approche développée au niveau communautaire par la Commission européenne et le Conseil de l'Europe, approche largement diffusée par l'*Open Society Foundation* de Georges Soros ainsi qu'un important réseau d'acteurs associatifs et universitaires au niveau européen. En se fondant sur le fait que la majorité des habitants des

bidonvilles sont de « culture rom », elle place la question des squats et bidonvilles sous l'angle du respect des droits des minorités, et de la lutte contre les discriminations.

Un référentiel européen aux contours clairs : droits civiques, empowerment et lutte contre les discriminations

Dans un article extrêmement précis, Martin Olivera détaille la « fabrique » progressive d'une « question rom » à l'échelle européenne depuis les années 90, par une coalition de cause entre divers acteurs publics et privés (institutions européennes, réseaux transnationaux, institutions internationales, et certaines agences des Nations Unies). Il évoque ainsi « *la perspective (aujourd'hui) officiellement validée par les institutions européennes et des ONG internationales selon lesquelles les différents groupes roms/tsiganes forment bel et bien une seule et même population problématique, objet de sommets officiels, de « recommandations » et de « politiques d'inclusion globales »* » (Olivera, 2012, 117). La quasi-totalité des acteurs précédemment cités définissent donc cette population de manière peu ou prou identique, qui peut être résumée ainsi :

« Les Roms constituent la plus grande minorité ethnique d'Europe. Sur une population totale estimée entre 10 à 12 millions de personnes en Europe, environ six millions vivent au sein de l'UE et la plupart d'entre eux sont des citoyens européens. Dans l'Union européenne, bon nombre de Roms sont victimes de préjugés et d'exclusion sociale, même si les pays de l'UE ont interdit la discrimination. »⁹³

Nous l'avons montré, la production statistique joue un rôle central dans la définition du problème public. Or selon Martin Olivera, cette institutionnalisation d'une communauté de « Roms Européens » vu comme un public prioritaire de politiques d'inclusion sociale s'est fondée sur une intense activité statistique prenant la forme de recherches quantitatives, déclinées en rapports d'expertise à destination des institutions européennes et internationales, et servant ensuite de base explicative aux actions menées⁹⁴. Rappelant les débats scientifiques

⁹³ http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/index_fr.htm

⁹⁴ Nous ne pouvons revenir ici en détail sur ces nombreuses études et recherches. Notons cependant le rôle clef de la Banque Mondiale, très active dans la production de données et d'analyses, ainsi que celui du Conseil de l'Europe dont le « Glossaire terminologique raisonné sur les questions Roms » se veut le document de référence pour l'ensemble des acteurs.

et critiques de cette « approche primordialiste » dans la catégorisation commune de groupes sociaux, l'auteur remarque l'absence totale de ces débats dans les rapports et études : même si la plupart d'entre eux reconnaissent la diversité des groupes à l'intérieur de la catégorie « Rom », celle-ci n'est jamais prise en compte, ni dans l'analyse des enjeux, ni dans les préconisations ou recommandations. Selon Olivera, « *il ne s'agit finalement pas tant de voir si « les Roms » sont bel et bien pauvres et ségrégués (ceci étant tenu pour définitivement acquis), mais de mesurer l'ampleur de leur marginalité* », ce qui porte selon lui la marque de travaux qui incluent dès leur conception une « ethnicisation de la pauvreté ». De nombreux biais dans la sélection des échantillons peuvent ainsi être relevés : dans un rapport du PNUD de 2002, sont ainsi exclus du panel plus de 500 questionnaires sur les 1 800 rejetés provenant des personnes roms ne vivant pas dans les quartiers pauvres et majoritairement habités par des Roms (« répandus parmi d'autres groupes ethniques »). Ainsi donc, la mise à l'agenda européenne campe d'abord sur la reconnaissance politique d'un groupe ethnique marginalisé socialement et économiquement, progressivement devenu un objet politique uniforme.

Cette approche peut être mise en parallèle avec la notion d'« *ethnicisation* » en matière de politique publique, qui recouvre de nombreuses réalités et définitions. Nous retiendrons ici la définition apportée par Primon, qui la caractérise comme un « *processus de construction de frontières et de désignation de groupes sociaux* », groupes qui, en l'occurrence, « *sont définis (socialement) ou se définissent eux-mêmes par leur origine ou leur culture* » (Primon, 2007, 5). Il ne s'agit donc pas de poser a priori l'existence de groupes dits ethniques, mais bien au contraire de mettre l'accent sur le caractère relationnel ou construit de tels groupes ou catégories de personnes. En matière d'action publique, l'*ethnicisation* consisterait donc en une construction d'un groupe identifié comme public de politiques publiques, auxquels sont attachés des caractéristiques ethniques propres, générant des mesures spécifiques en termes d'action publique.

A partir de ce prisme pouvant être qualifié de référentiel des droits civiques, les acteurs européens ont défini un ensemble de réponses devant permettre d'endiguer le « cycle de pauvreté » connu par les populations identifiées. Ces réponses sont développées dans de nombreux textes, stratégies ou programmes européens⁹⁵, dont le « cadre de l'Union

⁹⁵ Notamment diverses résolutions de la commission européenne depuis 2005, les 10 principes fondamentaux communs pour l'inclusion des Roms en 2009, ou les nombreuses recommandations du Conseil de l'Europe (<http://www.coe.int/fr/web/portal/roma-related-texts>)

Européenne pour des stratégies nationales d'intégration des Roms », adopté en 2011, suivi d'une résolution adoptée en 2013⁹⁶, et d'un rapport de suivi adopté en 2016 (Commission Européenne, 2016) . Nous pouvons en dégager trois éléments principaux :

Tout d'abord, le « cadre européen » de 2011 – comme la plupart des rapports et études issues du réseau d'acteur identifié – recommande la mise en place de « positive actions », c'est-à-dire de mesures ciblant explicitement la minorité rom, pour réduire les inégalités qu'elle affronte :

« Pour réaliser des progrès majeurs en termes d'intégration des Roms, il est à présent essentiel de passer à la vitesse supérieure et de faire en sorte que des politiques d'intégration nationales, régionales et locales soient clairement et spécifiquement centrées sur les Roms (...). Le principe d'égalité de traitement n'empêche pas les États membres de maintenir ou d'adopter des mesures spécifiques destinées à prévenir ou à compenser les inégalités liées à l'origine raciale ou ethnique. » (Commission Européenne, 2011).

Cette injonction est régulièrement réitérée par l'Union Européenne, notamment dans ses rapports de suivi du cadre européen, et comprend des injonctions à la mise en place de statistiques ethniques. Certaines recommandations européennes apparaissent parfois relativement originales ou en tout cas éloignées des conceptions françaises.... Le rapport du Commissaire Européen aux Droits de l'Homme, paru en 2015, préconise ainsi « *le recrutement de policiers au sein des groupes minoritaires (qui) aiderait aussi à réduire le risque de violences à motivation raciste et contribuerait à ce que la police reflète mieux la diversité de la société* ». L'un des pendants de ces politiques spécifiques envers la minorité rom est le développement d'outils et processus permettant à la fois une meilleure mesure des discriminations et un meilleur suivi des mesures destinées à les combattre. Dans son rapport de suivi de la mise en œuvre du cadre européen, la « Décade pour l'inclusion des Roms » regrette notamment l'absence de statistiques ethniques en France, qui « *affecte négativement le monitoring des politiques gouvernementales* » et empêche « *une lutte efficace contre les discriminations* » (Mile et al., 2014, p.26).

⁹⁶ « Résolution du Parlement européen du 12 décembre 2013 sur les progrès accomplis dans le déploiement des stratégies nationales d'intégration des Roms ». <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0594+0+DOC+XML+V0//FR>

Deuxième élément : la « pleine participation sociale et politique » des Roms en tant que Roms. Reprenant les « fondamentaux » des mouvements historiques de défense des droits des minorités – notamment les minorités noires, homosexuelles, ou mouvement des personnes handicapées (Heyer *et al.*, 2013) – les porteurs de l’approche européenne s’appuient sur une idée maîtresse résumée par le slogan « *nothing about us without us* ». Il s’agit ici d’affirmer qu’une politique publique ne peut répondre de manière pertinente aux besoins d’une population discriminée que si des membres de cette communauté participent directement à son élaboration, à sa mise en œuvre et à son évaluation. Ceci suppose à la fois un cadre permettant cette participation, mais également l’existence de leaders et de mouvements en mesure d’investir le champ public. Il convient de noter également la différenciation opérée ici entre organisations non représentatives et organisations représentatives, c’est-à-dire exclusivement composées de personnes issues de la « communauté ». Sans qu’une définition officielle n’ait aujourd’hui émergée, les organisations de la société civile (opérateurs associatifs, organisations de plaidoyer...) défendant les Roms doivent être distinguées des organisations principalement composées de personnes issues de cette minorité et tirant une part de leur légitimité du fait même de cette appartenance. Le rapport sur la France de la Décennie pour l’inclusion des Roms (*op.cit.*) regrette l’« écart entre les conceptions et les acceptions de l’expression « association Rom ». En effet, il existe de nombreuses associations en France qui sont généralement appelées « association départementale des gens du voyage ». Cependant dans la plupart des cas, ces associations ne sont pas dirigées par des Roms, et leur personnel n’est pas Rom » (Mile *et al.*, 2014, p.25).

Enfin, la notion d’« *empowerment* », individuel et collectif – dans sa traduction française le « renforcement de la capacité d’agir » des groupes vulnérables – est également largement présente dans les textes et stratégies. Directement liée au principe de participation politique et sociale des personnes, l’objectif de la stratégie d’*empowerment* est double :

A un niveau « macro » ou politique, il s’agit de permettre ou encourager l’émergence de mouvements collectifs et de leaders individuels qui soient en mesure de représenter la « communauté », de défendre ses intérêts et d’agir en son nom, afin de garantir des actions adaptées aux besoins et attentes des personnes elles-mêmes. L’un des projets les plus emblématiques est la formation de « Leaders Roms » au sein de l’Université d’Europe Centrale (CEU), cofondée et financée par Georges Soros depuis 1991, à travers le « Roma Access Program » (RAP), accessible uniquement à des « *étudiants Roms prometteurs* » afin de les

accompagner dans la poursuite d'études supérieures (masters principalement). L'objectif avoué du programme est de « *former des jeunes étudiants Roms talentueux afin de servir de modèles et de leaders pour la communauté Rom dans son ensemble* ».

A un niveau plus micro ou individuel, il s'agit de renforcer les compétences individuelles des personnes afin d'améliorer leur capacité d'insertion. De très nombreux projets ont été soutenus et financés en ce sens par divers bailleurs (dont la Commission Européenne, la Banque Mondiale, ou l'Open Society Foundation) comme entre autres : Le programme « *Empow – air* » – *empowering women against intimate partnership violence in Roma Communities* – mené dans trois pays par l'association espagnole SURT, ou le projet expérimental « *RomCivic* » mis en place en France par l'association « *les enfants du Canal* » depuis novembre 2013.

Un référentiel rejeté par le gouvernement français au nom la « tradition républicaine »

Soumise comme les autres États – dans le cadre du texte de 2011 évoqué plus haut – à l'obligation de développer une « *stratégie d'intégration des Roms* », la France a produit en 2011 une stratégie intitulée « *une place égale dans la société française* », qui rejette dès son introduction les fondamentaux de l'approche européenne. Le document estime en effet que « *le terme Rom renvoie à une notion ethnique inopérante en droit français pour construire des politiques publiques* » et précise que « *la tradition républicaine française, qui se traduit par une conception exigeante du principe d'égalité, ne permet pas d'envisager des mesures qui seraient spécifiquement ciblées sur un groupe ethnique* »⁹⁷. Cette position officielle sera réaffirmée à de nombreuses reprises, notamment lors des réunions des « *points de contacts nationaux* » chargés du suivi des stratégies nationales. Ainsi, dans sa « *contribution française sur l'évolution du cadre européen pour l'inclusion des Roms* » de 2016, la Dihal « *rappelle la spécificité de l'approche française, (...) qui interdit de cibler une catégorie de la population française en raison de son origine ethnique* », tout en précisant que « *cette approche non ethnique des enjeux d'inclusion des populations dites « roms » n'est nullement incompatible avec la mise en œuvre*

⁹⁷ Gouvernement français, « *Une place égale dans la société française : Stratégie du gouvernement français pour l'inclusion des Roms dans le cadre de la communication de la Commission du 5 avril 2011 et des conclusions du Conseil du 19 mai 2011* », 2011.

d'actions ambitieuses de lutte contre les discriminations visant les «Roms» ou d'actions de promotion de la culture romani » (Dihal, 2016, 1).

Aujourd'hui, ce positionnement gouvernemental de refus de toute forme d'*ethnisation* semble de prime abord largement partagé par les acteurs concernés (réseaux académiques, associatifs, ou d'acteurs publics). Cependant, derrière cet apparent consensus existe un ensemble de débats et de tensions depuis les années 2000, notamment au sein du monde associatif. En effet, les premières mobilisations associatives dans les années 90 puis 2000 sont d'abord portées par des associations de défense des droits de l'homme, telles que la Ligue des droits de l'homme, le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP), ou Amnesty international qui vont développer des actions de plaidoyer centrées sur la lutte contre les discriminations à l'égard des Roms, en tant que minorité ethnique⁹⁸. En 2000, suite à un colloque intitulé « Roms, Sintés, Kalés, Tsiganes en Europe : promouvoir la santé et les droits d'une minorités en détresse », ces organisations vont s'allier à un ensemble d'autres acteurs (dont Médecins du Monde, le Ccfp-Terres solidaires, le Secours catholique...) pour créer le « Collectif national droits de l'homme Romeurope », aujourd'hui composé de plus de 40 organisations nationales ou locales. Ce Collectif va jouer un rôle prépondérant dans la reconnaissance de la « question rom », et avoir une influence forte sur les prises de décision politiques dans le domaine (Bergeon, 2016), comme nous le détaillerons plus bas.

Au sein de Romeurope comme de nombreuses associations, la place à donner à la dimension ethnique dans le travail de plaidoyer demeure objet de nombreux débats internes. Dans sa communication, le collectif use aujourd'hui du terme de « *personnes présentes en France originaires d'Europe de l'Est étant en situation de grande précarité et pouvant vivre dans des bidonvilles, des squats ou d'autres lieux de survie* »⁹⁹. Selon l'organisation, « *il ne s'agit en aucun cas de nier une appartenance à une minorité ou à une culture, mais bien d'inscrire son action dans le droit commun. Utiliser le terme de « bidonville » vise à inscrire cet habitat précaire dans ses dimensions urbaine, sociale, économique et historique* ». Ce choix de vocabulaire permettrait « *de resituer les habitants des bidonvilles actuels dans l'histoire des migrations en*

⁹⁸ Voir notamment les nombreux rapports et communiqués de ces organisations sur la période, dont par exemple : Ligue des droits de l'homme, « Expulsion de Roms : la LDH s'inquiète et proteste (Communiqué de presse) », 10 Août 2012 ; Amnesty International, *Condamnés à l'errance : les expulsions forcées de Roms en France*, Amnesty International, 2013 ; Ligue des droits de l'homme, *Les Roms ont des droits : guide à l'usage des collectivités territoriales et des acteurs locaux*, 2014.

⁹⁹ Site du CNDH Romeurope, rubrique « présentation », consulté le 30 septembre 2020. <https://www.romeurope.org/cndh-romeurope/#presentation>

France, en même temps que de refuser une approche uniquement ethnique de la question¹⁰⁰ ». Cependant, à l'instar de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) le collectif que le terme de « Roms » demeure nécessaire « *quand l'exclusion de ces populations est abordée sous le prisme de l'intolérance, du racisme et des discriminations* »¹⁰¹.

Par ailleurs dans les faits, on observe de nombreuses « incursions » de l'approche européenne à travers le positionnement de certains acteurs associatifs dont les associations représentatives telles que la Voix des Roms, des projets d'« empowerment » tel que le projet « Romcivic »¹⁰² ou de représentation politique de la communauté Rom. Le collectif Romeurope lui-même semble évoluer sur cette question, développant depuis 2015 un ensemble d'actions visant à une représentation politique des personnes roms habitant de bidonvilles, à la fois au sein de ses propres instances (conseil d'administration), de son équipe salariée (avec le recrutement de la juriste Anina Ciuciu, auteure de l'ouvrage « *Je suis Tsigane et je le reste – des camps de réfugiés roms aux bancs de la Sorbonne* », (présentée dans le chapitre 1, section 1.2.1), mais aussi lors de rencontres institutionnelles ou associatives. Cependant, ces incursions de l'approche des droits civiques et de l'« autoreprésentation » demeurent très largement minoritaires en France, et ne constituent pas loin s'en faut le socle de l'action publique visant les squats et bidonvilles habités par des personnes identifiées comme Roms.

2.2.2. Un « modèle universaliste » ? L'évolution progressive de la conception française du problème public, à travers sa « politique de circulaires ».

Quelle approche, quelle conception du problème public prédomine-t-elle donc en France ? Quels sont les fondements et les modalités concrètes de « l'approche universaliste et républicaine » officiellement défendue par le gouvernement français devant les instances européennes ? En première analyse, nous proposerons ici une mise en lumière rétrospective des principaux textes ciblant spécifiquement les « campements illicites » ou « bidonvilles » depuis les années 2010, et qui marquent une certaine évolution dans « l'étiquetage » du problème et dans les solutions proposées. Il s'agit principalement de circulaires administratives,

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Projet expérimental mis en place en France par l'association « les enfants du Canal » depuis novembre 2013, qui vise notamment à former et accompagner une trentaine de « jeunes Roms issus de bidonvilles » via le dispositif du service civique, afin « apporter la preuve que les jeunes roms sont une richesse pour la France, comme tous les jeunes de ce pays » (Les enfants du Canal, 2017).

textes situés donc au bas de la hiérarchie des normes, sans valeur législative ou réglementaire, mais assimilables à de simples notes de services de l'administration à ses agents, en l'occurrence les préfets de région (Bourgeois, 2019a).



Figure 11 - Les 3 vagues de circulaires autour des « campements illicites » (Bourgeois et Louvion, 2018)

Ces trois circulaires ont été produites sous trois mandatures différentes, celle de Nicolas Sarkozy, celle de François Hollande, et celle de Emmanuel Macron.

Des années 2000 à 2012, la prédominance d'un paradigme « légaliste et sécuritaire » en matière d'action publique étatique

Dès les premières manifestations du problème public dans les années 1990 et début des années 2000, émergent des réponses publiques nationales et locales qui s'attachent d'abord au caractère illicite des sites et de la présence des personnes sur le territoire. Pour reprendre les étapes établies par Zittoun (2013) dans la fabrique des politiques publiques, cette approche que nous qualifierons de « légaliste et sécuritaire » (Legros et Vitale, 2011) procède à un « étiquetage » de la situation centré sur un nouvel objet politique, celui du « campement illicite » (Cousin, 2013a). Le problème public est ainsi constitué par l'occupation illégale d'une partie de l'espace public et de terrain privés, ainsi que par la présence irrégulière de personnes

étrangères sur le territoire. Les « publics de victimes » sont les propriétaires publics ou privés des sites concernés, les riverains des installations, et de manière plus générale l'État de droit. Les responsables du problème sont à la fois les institutions européennes et les États dont sont originaires les personnes, les personnes concernées elles-mêmes (vues comme immigrés illégaux), mais également les institutions étatiques perçues comme trop laxistes dans l'application du droit de propriété et des droits des étrangers. Le « récit apocalyptique » qui en est le corollaire est celui d'une généralisation d'espaces de non-droit, du développement de la délinquance vis-à-vis notamment des riverains, et d'un accroissement incontrôlé du nombre de migrants précaires. En ce sens, les actions immédiates recommandées sont principalement la destruction des squats et des bidonvilles, l'empêchement de toute nouvelle installation, l'expulsion des personnes hors du territoire, le développement d'actions diplomatiques avec les pays d'origine. Cette approche est principalement portée par le corps exécutif, les institutions déconcentrées, certaines collectivités locales et divers mouvements citoyens au niveau local.

La première traduction de cette approche dans les textes date du milieu des années 2000, avec l'adoption de mesures spécifiques visant à limiter les phénomènes migratoires en provenance des pays de l'Est, au moment notamment de l'accession de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union Européenne (2007). Pendant sept ans (soit la période maximale au regard du droit communautaire), la France a ainsi décidé d'appliquer des « mesures transitoires » à ces deux États, limitant fortement l'accès à l'emploi de leurs ressortissants, mesures qui prirent fin le 1^{er} janvier 2014. Dans la même période, on observe une politique massive de reconduite à la frontière ciblée sur les citoyens roumains et bulgares via notamment la circulaire NOR/INT/D/06/00115/C de décembre 2006, qui établissait les « modalités d'admission au séjour et d'éloignement des ressortissants roumains et bulgares à partir du 1^{er} janvier 2007 ».

La seconde manifestation de cette approche se trouve dans trois circulaires ministérielles de 2010, centrées exclusivement sur la « lutte contre les campements illicites ». C'est à cette époque de la « French Roma Crisis » (Cossée, 2011 ; McGarry et Drake, 2013) que fut d'abord adoptée la circulaire du 24 juin 2010 qui incitait les préfets à poursuivre deux objectifs : d'une part, procéder urgemment à l'évacuation des « campements illicites » et prévenir toute nouvelle installation ; d'autre part, prendre des mesures d'éloignement de leurs occupants lorsque ceux-ci n'ont pas la nationalité française et se trouvent en situation irrégulière. Suivant la demande exprimée par le Président Nicolas Sarkozy dans son discours de

Grenoble, le ministre de l'Intérieur produisit une nouvelle circulaire le 5 août 2010¹⁰³, qui ajoutait des objectifs chiffrés : évacuation de 300 campements ou implantations illicites dans les 3 mois et « *réalisation minimale d'une opération importante par semaine (évacuation, démantèlement ou reconduite), concernant prioritairement les Roms* ». C'est cette mention ethnique, absente du texte précédent, qui amena à une forte mobilisation politique, médiatique et européenne¹⁰⁴. Face notamment aux menaces de sanction européenne, le gouvernement dut adopter une troisième circulaire le 13 septembre 2010, ayant également pour titre « *l'évacuation des campements illicites* », mais enlevant toute référence aux Roms, et évoquant les évacuations « *de toute installation illégale, quels qu'en soient les occupants* ».

Largement dénoncée par les acteurs associatifs et les institutions européennes, cette politique de l'expulsion sans solutions de relogement fut la principale réponse apportée de la fin des années 2000 au milieu des années 2010. Elle a donné lieu à un ensemble de travaux universitaires mettant en lumière ses impacts en termes de marginalisation (Legros et Vitale, 2011), les interactions et liens entre stratégies d'expulsion, de mise en attente et d'expulsion (Aguilera, 2018), ou les mobilisations associatives et citoyennes contre celles-ci (Boschetti et Vitale, 2011 ; Bruneteaux et Benarrosh-Orsoni, 2012). Dans un récent numéro de la revue *L'année sociologique* consacré à la notion d'expulsion, plusieurs contributeurs insistent par ailleurs sur l'idée selon laquelle la notion d'expulsion contiendrait un très large ensemble de réalités et de processus de relevant cependant d'une même dynamique de « mise à l'écart » structurante et systémique au sein des sociétés libérales contemporaines (Aguilera *et al.*, 2018 ; Sassen *et al.*, 2018).

La circulaire d'août 2012 : les prémises d'un nouveau modèle ?

Le 26 août 2012, le gouvernement fraîchement élu produit une nouvelle circulaire « *relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites* ». Signée par sept ministres, celle-ci est organisée en quatre parties : « *mobiliser les services de l'État et les acteurs locaux concernés ; établir un diagnostic ; mettre en place un*

¹⁰³ Circulaire « Bart » NOR IOCK1017881J du 5 août 2010 sur l'évacuation des campements illicites.

¹⁰⁴ Voir notamment la « déclaration sur l'évolution de la situation des Roms » du 14 septembre 2010 de Viviane Reding, Vice-Présidente de la Commission européenne : http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-428_fr.htm

accompagnement en matière de scolarisation, en matière sanitaire, en matière d'hébergement et d'accueil, en matière d'insertion professionnelle ; mobiliser les moyens disponibles »¹⁰⁵.

Cette circulaire est notamment le résultat d'un plaidoyer associatif mené lors de la campagne présidentielle, et qui avait amené le candidat Hollande à prendre position sur la question en amont de l'élection¹⁰⁶, puis les associations à interpeller le nouveau président élu dès sa prise de fonction¹⁰⁷.

Comme cela était le cas dans les textes antérieurs, cette circulaire est donc d'abord centrée sur un objectif d'« évacuation des campements illicites ». En conservant la terminologie employée par le gouvernement précédent, elle consolide le « campement illicite » comme objet politique. Elle ne fixe cependant pas d'objectifs quantitatifs, et n'aborde qu'à la marge l'éloignement des personnes en situation irrégulière en précisant que *« s'il apparaît à l'occasion de ces opérations que certaines personnes ne se trouvent pas dans une situation régulière au regard des règles régissant le droit de séjour en France, il vous appartient d'en tirer toutes les conséquences, selon le droit commun »*¹⁰⁸. Par ailleurs, contrairement aux circulaires précédentes, le texte insiste sur la nécessaire anticipation des évacuations, notamment du point de vue de l'accompagnement social des personnes, notions absentes des textes de 2010. Il reconnaît *« les situations humaines très difficiles de populations qui n'ont pas, naguère, bénéficié du respect républicain »*, et précise les actions à mener pour l'accompagnement social des personnes et leur accès au droit commun, notamment concernant le logement. Il donne un rôle central aux « diagnostics sociaux », à effectuer en amont des évacuations, et qui doivent permettre de définir des solutions adaptées aux situations individuelles et familiales. La nécessaire coordination avec l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs intervenant dans le champ de l'action sociale est rappelée. Enfin, au-delà du contenu, qui diffère donc en partie des textes antérieurs, l'un des aspects notables de cette circulaire est le mécanisme de suivi de la mise en œuvre des dispositions prises, via une mission spécifique confiée au Délégué

¹⁰⁵ Circulaire interministérielle NOR : INT/K/12/33053/C du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.

¹⁰⁶ Voir le courrier de réponse du candidat sur le site du Collectif Romeurope : https://www.romeurope.org/IMG/pdf/Reponse_Partie_Socialiste.pdf

¹⁰⁷ Voir le communiqué de presse du Collectif Romeurope du 29 juin 2012 « Romeurope demande au premier ministre de rompre avec le passé » : https://www.romeurope.org/wp-content/uploads/2012/06/Communique_de_presse_CNDH_Romeurope_juin_2012.pdf

¹⁰⁸ Circulaire interministérielle NOR : INT/K/12/33053/C du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.

Interministériel à l'Habitat et à l'Accès au logement (Dihal), comme instance de suivi de la mise en œuvre de la circulaire, disposant pour cela d'un budget dédié.

Pourtant, malgré ces signes d'un possible glissement dans la conception du problème public, l'application du texte par les acteurs étatiques démontre, dans les années suivant sa publication, une forte persistance de l'approche légaliste et sécuritaire, dont la circulaire conservait la terminologie à travers un objectif central d'« évacuation des campements illicites ». Dans son avis de novembre 2014, la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme concluait ainsi que la circulaire « *se limite dans son application à une justification de pure forme d'une politique par ailleurs répressive et axée sur les « campements illicites » (...), les évacuations de bidonvilles (se succédant) à un rythme jamais atteint sur l'ensemble du territoire* »¹⁰⁹. Dans son « rapport politique » de septembre 2015 le CNDH Romeurope estimait que « *demande l'application de cette circulaire n'a manifestement aujourd'hui plus aucun sens. Faute de pouvoir obtenir son application, nous devons la considérer comme caduque* »¹¹⁰.

Depuis le milieu des années 2010 : vers une reconnaissance de l'objet « bidonville » et de la dimension sociale du problème public

En parallèle du paradigme légaliste et sécuritaire – qui demeure prédominant – va émerger à partir des années 2010 une autre conception reposant sur les principes de la lutte contre la grande précarité, pour l'« accès au droit commun » et l'insertion sociale des populations les plus précaires. Cette préoccupation est portée par une multitude d'acteurs associatifs ou publics travaillant directement ou indirectement avec ce public des politiques sociales que représentent les habitants des bidonvilles. Elle va progressivement irriguer les textes gouvernementaux, dont « l'instruction gouvernementale » de janvier 2018 sur laquelle nous reviendrons, à partir notamment d'un combat pour l'abandon de la dimension ethnique et de la dimension sécuritaire, au profit d'une dimension plus sociale portée notamment par le terme de « bidonville ».

¹⁰⁹ Commission nationale consultative des Droits de l'Homme, *Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles - Mettre fin à la violation des droits*, 2014.

¹¹⁰ CNDH Romeurope, *Rapport politique 2015 du CNDH Romeurope/ Bannissement n.m. fig : action de déclarer, proclamer indigne de toute considération une personne ; la dénoncer au mépris public*, 2015.

« Moi je suis arrivé en 2014 sur la question bénévole/des migrants (...) et c'était plus facile parce que déjà on commence à me parler de bidonvilles plus que de Roms (...). Moi je situe souvent cette mutation autour de l'année 2013-14, par là. Je pense qu'en 2012, (les associations sont) encore un peu à attaquer uniquement sur la discrimination ethnique, et ça a changé ensuite... »

(Salarié d'une association nationale pour l'accès au logement. Entretien du 15 février 2018).

La période de cette « mutation » n'est pas anodine : elle correspond en effet à la fin des mesures transitoires imposées par l'État aux ressortissants roumains limitant l'accès au marché du travail (voir section 1.4). Cette bascule permet alors d'envisager des actions plus larges visant à l'insertion sociale et économique des personnes sur le territoire national.

Plusieurs événements ou actions associatives vont ainsi, dans cette période, insister sur la nécessité de sortir de la qualification ethnique du phénomène, en mobilisant de nouvelles terminologies. Nous pouvons citer ici trois exemples de ces actions :

Le premier exemple est celui de la « Charte pour le respect des droits et la dignité des occupants de terrain », publiée en octobre 2014 par une trentaine d'organisations¹¹¹, qui *"s'appuie sur le droit français, européen et international pour rappeler les droits des personnes, et les obligations de l'ensemble des acteurs"*¹¹². Composée de 19 articles, la charte a pour objectif de trouver *« un juste équilibre entre le droit de propriété à valeur constitutionnelle et les droits fondamentaux des occupants, notamment leur droit au logement »*¹¹³. Le terme « Rom » est absent de la totalité des articles, le texte visant à placer la problématique uniquement sous l'angle juridique, et non de la discrimination ethnique.

Autre illustration du glissement d'approche, la campagne « 25 ans d'expulsion de bidonvilles » initiée en septembre 2015 par un spectre ouvert d'associations (dont en grande partie les mêmes que celles à l'origine de la charte) et d'acteurs académiques et universitaires (Réseau Urba-Rom, MSH, Cité de l'architecture). Cette campagne vise explicitement à *« faire reconnaître l'existence des bidonvilles »*, et à la *« mise en place d'une politique concrète de*

¹¹¹ <http://www.fondation-abbe-pierre.fr/nos-actions/comprendre-et-interpeller/charte-pour-le-respect-des-droits-et-la-dignite-des-occupants-de-terrains>

¹¹² Collectif inter-associatif « Charte pour le respect des droits et la dignité des occupants de terrain », 2014.

¹¹³ Ibid

résorption des bidonvilles »¹¹⁴, ceux-ci étant également entendus de manière large¹¹⁵. Cette campagne renforce la dynamique commune autour d'un objet « bidonville » déconnecté de la « question Rom », en incitant notamment les maires et présidents d'agglomérations à signer une lettre d'engagement stipulant qu'ils s'engagent « à utiliser dans (leurs) interventions publiques et (leurs) écrits le terme bidonville pour désigner l'habitat précaire et informel, en lieu et place des termes « camps ou campements » »¹¹⁶. La stratégie d'influence porte ses fruits selon un salarié d'une association nationale reconnue :

« Les "25 ans de bidonvilles" ça a permis de vrais changements : à chaque fois qu'on savait qu'il y avait quelqu'un qui parlait aux médias ou aux politiques, on lui disait : "n'oublie pas, "bidonvilles"". Et puis à chaque fois, la première leçon qui était dite aux journalistes, c'était : "nous on parle de "bidonvilles", parce que...". Puis ensuite, on faisait notre interview. » (Salarié d'une association nationale pour l'accès au logement. Entretien du 15 février 2018).

A la même période, en 2015, une forte dynamique se crée autour de la probable expulsion du bidonville dit « du Samaritain » à la Courneuve, qui existait depuis 2008 (Cousin, 2015), et qui connaissait l'intervention de plusieurs associations depuis des années (dont l'ASET, Association d'Aide à la Scolarisation des Enfants Tsiganes, Les Enfants du Canal ou Médecins du Monde). A l'initiative de certaines de ces associations, et en lien avec Romeurope et un collectif local composé d'universitaires¹¹⁷, d'architectes, de travailleurs sociaux, d'élus, de bénéficiaires, ou de cinéastes (Masson-Diez, 2016), une proposition alternative de résorption progressive du bidonville est proposée à la mairie. Dans le même temps est mis en place un projet – initié par l'association La voix des Roms – de « community organizing », méthode théorisée par Saul Alinsky pour l'émancipation des classes populaires¹¹⁸ (Balazard et al., 2016 ;

¹¹⁴ Campagne 25 ans de bidonvilles. 2014. « 25 ans de politiques coûteuses et inutiles d'expulsion des bidonvilles - Note de positionnement ».

¹¹⁵ Le texte de la campagne évoque ainsi « les travailleurs saisonniers du Sud de la France, les personnes sans domicile fixe du bois de Vincennes, « les habitants de la Jungle de Calais, les cabaniers de l'Hérault, les migrants d'Europe Orientale, etc. »

¹¹⁶ Campagne 25 ans de bidonvilles, « Modèle de lettre d'engagement des maires d'Île-de-France », 2014. <http://www.25ansbidonvilles.org/la-campagne-en-questions/>

¹¹⁷ Dont Grégoire Cousin, anthropologue et juriste, dont le Samaritain était l'un des terrains de recherche notamment dans le cadre du projet de recherche Migrom. Il propose une description ethnographique et sociologique du bidonville sur le temps long, dans un chapitre d'ouvrage paru en 2017 (Cousin, 2017)

¹¹⁸ Le « community Organizing », apparu dans les années 1930, est conçu comme un moyen concret d'accroître le pouvoir des classes populaires, à travers une méthodologie reposant sur trois piliers principaux : mobiliser des personnes concernées par un enjeu précis ; Former ces personnes et les accompagner, souvent par des professionnels de la méthode appelés « community organizers » (ici en l'occurrence une consultante mobilisée bénévolement par la Voix des Roms).

Talpin et Balazard, 2016 ; Talpin, 2018). Il repose notamment sur la mise en lumière médiatique de certains habitants du bidonville, dont un jeune impliqué dans le projet Romcivic et candidat à une émission de télé-crochet¹¹⁹, qui lancera une pétition signée par 40 000 personnes (Cousin, 2017). L'expulsion est cependant maintenue, et intervient le 27 août 2015. Dans l'abondante communication faite autour de l'expulsion, outre cette exposition directe des habitants eux-mêmes, les militants et associations décident d'utiliser le terme de « plus vieux bidonville de France » pour désigner le site. Un nombre important de médias nationaux et internationaux se font le relais de l'expulsion, et de ce terme qui pour la première fois fait revenir le mot de bidonville dans les médias¹²⁰, au lieu de « campements Roms » ou « campements illicites »¹²¹. Cet évènement contribue donc de manière directe au glissement sémantique et définitionnel du problème public.

Dans la même période, ce mouvement est présent au sein de la Dihal, chez qui est visible la volonté de passer de la « question rom » à la reconnaissance du bidonville comme objet politique. Cette volonté est visible dès 2013, avec par exemple la co-organisation par la Dihal de deux journées d'études portant sur la politique de Résorption de l'habitat insalubre (RHI) dans les années 70, et ses « enseignements pour aujourd'hui »¹²², faisant clairement le lien entre les bidonvilles de l'époque et les situations vécues dans les « campements illicites ». Par ailleurs la notion de bidonville apparait momentanément en janvier 2014 dans une annonce de la ministre du Logement d'une « mission nationale de résorption des bidonvilles » portée par ADOMA (ancienne SONACOTRA) sous un pilotage global assuré par la Dihal. Malgré une ambition initiale de disparition des bidonvilles « sur l'ensemble du territoire », depuis son lancement en mars 2014 cette « mission ADOMA » a finalement pris la forme d'une « mission de préfiguration » sur quatre territoires pilotes¹²³, dont l'éventuelle généralisation sur le

¹¹⁹ Parmi de nombreux articles sur lui : B.S. « La Courneuve : le jeune Rom se bat contre l'expulsion de son bidonville », *Le parisien*, 7 août 2015 ; C.W. ; « The Voice »: L'un des présélectionnés est un ado expulsé du bidonville de La Courneuve », *20 minutes*, 1^{er} septembre 2015.

¹²⁰ Entre autres médias ayant intégré l'expression « l'expulsion du plus vieux bidonville de France » dans un titre d'article, citons notamment Paris Match, les Inrocks, Ouest France, Cnews, Le Monde, Libération, Le Point, L'express, Le Parisien, Les échos, le Journal du dimanche, le New York Times, RFI, The Independent.

¹²¹ Pour exemple, à partir des archives du journal Le Monde nous avons pu établir que en 2014, soit l'année précédant l'expulsion du bidonville du Samaritain, 55 articles du journal contenaient le terme « Rom » dans le titre, soit plus d'un article par semaine en moyenne, sans qu'aucun ne contienne le terme « bidonville », auquel est préféré le terme de « camps ou campements » (11 articles). Aucun article de la même année n'évoque la problématique des campements sans que le mot Rom n'apparaisse.

¹²² Colloques du 10 décembre 2013 et du 10 décembre 2014, dont les actes ont été compilés dans un document coordonné par Marie-Claude Blanc – Chaléard et Thibault Tellier (Blanc-Chaléard et Tellier, 2015).

¹²³ Voir la présentation officielle de la mission : <http://www.fnars.org/champs-d-action/hebergement-logement/actualites-accueil-hebergement-menu/5045-la-mission-d-adoma-dans-le-cadre-de-la-resorption-des-bidonvilles>

territoire n'a finalement pas été mise en œuvre. Malgré cette ampleur très limitée – due notamment à des moyens restreints – et les nombreuses critiques dont elle fait l'objet (Romeurope, 2015), cette mission se fondait sur une logique radicalement différente des approches dominantes jusque-là dans les textes et initiatives gouvernementales, en repositionnant le problème public sur un triple enjeu d'accès au logement, d'accompagnement social, et de coordination des actions au niveau des territoires. Enfin, l'évolution au sein de la Dihal est également observable dans les termes utilisés dans les documents officiels de la Délégation, comme les « états des lieux des campements illicites », produits de manière régulière par la Délégation depuis 2012. Si de 2012 à 2014 le terme de « campement illicite » est le seul utilisé, celui de bidonville apparaît au sein du document daté d'octobre 2015¹²⁴, puis directement dans le titre dans le document produit en novembre 2016¹²⁵.

On observe donc à cette époque la formation progressive d'une « coalition de cause » (ou « advocacy coalition framework »), définie par Sabatier comme un regroupement de spécialistes d'un domaine d'une politique, partageant « *un ensemble de croyances normatives et de perceptions du monde* », et qui « *agissent de concert afin de traduire leur croyance en une politique publique* » (Sabatier, 2019, 46).

Pour revenir à la grille de lecture proposée par Zittoun (2013) dans la fabrique des politiques publiques, l'étiquetage de la situation ici défendu porte sur la résurgence de bidonvilles définis comme des poches de grande précarité, des habitats insalubres occupés par des populations connaissant un accès limité au droit commun. Le principal public de victimes est donc constitué des habitants des bidonvilles eux-mêmes, soumis à des conditions de vie indignes et des violations de droits. Dans cette conception du problème public, les principaux responsables de la situation sont les acteurs publics étatiques et les collectivités locales, accusés de ne pas garantir un plein accès aux droits des personnes, et de mettre en place des mesures visant à les exclure des dispositifs existants (via par exemple les refus de domiciliation ou de scolarisation des enfants). Les mesures d'expulsion et de démantèlement des sites sont perçues comme l'une des causes de la situation, à l'origine de ruptures dans les accompagnements sociaux ou la scolarisation des enfants¹²⁶. Par ailleurs, le problème public

¹²⁴ Dihal, « État des lieux national des campements illicites et grands squats, Octobre 2015 (6ème édition) », 2015.

¹²⁵ Dihal. 2016. « État des lieux national des campements illicites, grands squats et bidonvilles de novembre 2016 (8ème édition) », 2016.

¹²⁶ Voir notamment les rapports et études produits entre autres par le Collectif Romeurope, Amnesty International, la Ligue des Droits de l'Homme, ou la Fondation Abbé Pierre.

est le plus souvent replacé dans une perspective générale de mal-logement et de précarisation de la société, et de politiques sociales insuffisantes pour y répondre (Domergue et Huyghe, 2015). Le « discours apocalyptique » lié à cette approche porte sur la déliquescence de l'État social, le développement de nouveaux enjeux de santé publique, et le risque de « génération sacrifiée »¹²⁷ en termes d'insertion. Enfin, les appels aux actions immédiates portent à la fois sur la mise en place d'un moratoire sur les expulsions et le développement de stratégies territoriales de résorption des bidonvilles, par des actions intégrées d'accompagnement social portant sur l'accès à l'emploi, à la santé, à la scolarisation, au logement.

L'instruction gouvernementale du 25 janvier 2018 : un aboutissement ?

Une manifestation de l'évolution des discours s'incarne dans « l'instruction du Gouvernement » adoptée le 25 janvier 2018, visant à « donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles ». De même nature juridique que les circulaires précédentes, ce texte est issu d'une démarche de consultation d'un ensemble d'acteurs publics, associatifs ou académiques¹²⁸. Initiée en 2016 (sous le gouvernement Valls, Bernard Cazeneuve étant ministre de l'intérieur) cette démarche devait aboutir – selon la présentation faite à ces acteurs à l'époque par la Dihal - à la production d'un document devant « prolonger la circulaire de 2012 et conforter les acteurs de terrain »¹²⁹, sans préciser la nature prévue du texte.

Ce n'est qu'un an et demi plus tard, en janvier 2018 (après, donc, l'élection présidentielle de 2017, et alors que Gérard Collomb est ministre de l'intérieur), que le texte est publié sous le titre « d'instruction gouvernementale » et est signé par huit ministres. Ce texte fixe la feuille de route des préfets en quatre parties : 1/ Mettre en place une stratégie territoriale pour le traitement des campements illicites et des bidonvilles en vue de leur résorption ; 2/ Apporter des réponses différenciées en fonction des caractéristiques des campements et des personnes ; 3/ Lutter contre la grande précarité et assurer le respect des

¹²⁷ Campagne 25 ans de bidonvilles, « 25 ans de politique coûteuse et inutiles d'expulsion des bidonvilles », Note de positionnement, 2014.

¹²⁸ Dont l'auteur de cet article, invité en tant qu'universitaire, comme mentionné en introduction.

¹²⁹ Note de terrain, réunion du Groupe national de suivi de la circulaire du 26 Août 2012, propos tenu par le Délégué interministériel à l'hébergement et l'accès au logement.

lois de la République ; 4/ Mobiliser les financements de l'État et rechercher les cofinancements.

Excepté la tentative avortée de « mission nationale de résorption des bidonvilles » évoquée plus haut, l'instruction gouvernementale de 2018 est le premier texte officiel, depuis les années 1970, à mobiliser le terme de « bidonville » pour désigner le problème public (Bourgois, 2019a). Le texte marquerait alors un tournant important dans le processus définitionnel, ou dans l'« étiquetage » du problème public autour de ces habitats précaires : en passant du « campement illicite » au « bidonville », le gouvernement reconnaîtrait la primauté des situations humaines et sociales sur le caractère illicite des installations et sur l'irrégularité des situations administratives. Dans son texte de présentation de la circulaire et du dispositif de suivi de son application (Dihal, 2018b, 2), la Dihal évoque ainsi un « changement de modèle », consistant à « dépasser l'approche centrée sur les évacuations de campements illicites (...) le déclencheur de l'action publique étant l'existence du bidonville, non celle de la décision d'évacuation ». Le texte lui-même fixe un horizon de cinq ans pour une « résorption durable de ces bidonvilles », à travers notamment des stratégies territoriales définissant les voies d'accès au « droit commun ».

Cependant, malgré l'affichage d'une rupture nette dans la définition du problème public, nous avons, dans un article récent (dont nous reprenons ci-dessous les principaux éléments), mis en perspective les ambiguïtés contenues dans l'instruction de 2018 quant aux « contours » de la définition du bidonville (Bourgois, 2019a). Tout d'abord, le titre lui-même n'abandonne pas la notion de « campements illicites », qui reste accolée à celle de « bidonvilles ». Deux hypothèses peuvent donc être ici formulées : soit les deux notions désignent deux réalités différentes, soit elles décrivent les mêmes situations, vues en même temps sous l'angle des situations sociales des personnes et du caractère illicite de l'habitat. C'est cette seconde option qui prévaut selon nous, les deux notions semblant recouvrir la même situation résidentielle dans le texte. Par ailleurs, si le texte ne donne aucune définition précise de l'objet concerné par la politique publique, le résumé introductif donne des éléments sur les réalités prises en compte. Celui-ci indique ainsi que « la France compte près de 570 bidonvilles où vivent 16 000 personnes, pour une grande partie d'entre elles ressortissantes roumaines et bulgares ». Par cette mention, le texte se centre donc exclusivement sur les migrants européens, en l'occurrence les citoyens principalement roumains et souvent désignés comme Roms, et pris en compte dans les « recensements » réguliers établis par la Dihal. Il

évacue *de facto* les milliers de migrants extra-communautaires vivant en bidonvilles ou campements, notamment à Calais, Paris et dans certaines autres agglomérations. Apparaît ainsi – en parallèle à l’approche par situation sociale ou sanitaire – le maintien d’une approche qui cloisonne l’action publique en fonction des statuts administratifs et nationalités : les migrants « communautaires » d’une part, les « extra-communautaires » d’autre part.

Cette ambivalence quant à l’objet même de la circulaire trouve certaines explications dans le processus d’élaboration du texte, et dans les perceptions des divers acteurs impliqués. Si comme nous l’avons analysé plus haut, une coalition de cause (Sabatier, *op.cit*) s’est formée entre 2012 et 2015 entre certaines associations et la Dihal, celle-ci va se heurter, dans le processus de production du texte, à une autre coalition au sein du « sous-système de la politique publique » (Sabatier, *op.cit.*). Les différents entretiens menés dans le cadre de notre enquête mettent en lumière trois étapes dans la production de la circulaire qui renseignent sur la lutte définitionnelle présente au sein même du gouvernement.

La première étape est celle de la production d’une première version du texte, basée sur un ensemble d’ateliers de travail animés par la Dihal en 2016 et regroupant un large ensemble de représentants associatifs, d’agents de collectivités territoriales, de chercheurs et spécialistes. Ce texte fera l’objet d’un large consensus au sein de ce groupe, qui mèneront un des principaux contributeurs, membres d’une association locale spécialisée dans l’accès au logement, à dire « *ah bah nous maintenant, on ne plus dire grand-chose, ils ont tout repris, tout, quasiment à la lettre près, de la contribution qu’on avait faite ! (rires)* » (Salarié d’une association locale, entretien du 24 avril 2018).

Le texte va ensuite connaître un parcours chaotique au sein de la machine administrative. Elle va ainsi être soumise par trois fois avant d’être validée lors de la quatrième tentative. La première aura lieu sous le gouvernement Valls (Bernard Cazeneuve étant ministre de l’intérieur), et essuiera un premier refus. La deuxième sous le gouvernement Cazeneuve (Bruno Leroux puis Matthias Fekel étant à l’intérieur) connaîtra le même traitement. Puis survient la campagne électorale pour les élections de 2017, et de la même manière qu’en 2012, le Collectif Romeurope et d’autres structures vont solliciter les candidats autour du traitement des squats et bidonvilles. La réponse du candidat Emmanuel Macron s’inspire très directement du plaidoyer associatif et s’inscrit en parfaite cohérence avec l’esprit du projet de circulaire.

« *La réponse d’Emmanuel Macron, il y a des éléments qui ont l’air tout droit sortis de nos plaquettes de la campagne « 25 ans de politique d’expulsions des*

bidonvilles » (...). Il y a vraiment des phrases qui disent "politique coûteuse, inutile et hypocrite". C'est comme ça qu'il désigne la politique d'expulsion. Et c'est vraiment, c'est du copier-coller... » (Salarié d'une association nationale de défense des droits. Entretien du 21 février 2018).

En septembre et octobre 2017, à la perspective de la trêve hivernale et alors que des débats ont lieu sur les mécanismes d'orientation des migrants¹³⁰, le sujets des « campements » et bidonvilles » réapparaît sur l'agenda médiatique et politique par divers canaux : la présidente de la région Île-de-France déplore dans les médias la manque de solutions face aux « cent bidonvilles » sur le territoire¹³¹, puis peu de temps après la une du journal *Le Monde* titre: « Ces 570 bidonvilles que la France ne veut pas voir¹³² », générant de nombreux débats dans les médias. L'article repose en grande partie sur les propos de chercheurs (Thomas Aguillera, Thibault Besozzi, Yvan Gastaut, Olivier Peyroux, Tommaso Vitale), et de cadres associatifs nationaux (Florian Huygues, de la Fondation Abbé Pierre, et Manon Fillonneau du collectif Romeurope).

Dans ce contexte, la Dihal sollicitée par le gouvernement ressort le projet de circulaire, qui fait l'objet d'un troisième refus et d'une demande de clarification de certains termes. A notre connaissance, s'ensuivent un ensemble d'échanges principalement avec le ministère de l'intérieur, alors dirigé par Gérard Collomb, autour du périmètre précis de la circulaire, sur lequel seront interrogées les associations reconnues sur cette question.

« Le ministère de l'Intérieur, sur cette circulaire, bloquait sur le fait qu'ils aient peur que cela s'applique à Calais etc. Mais, ils avaient surtout très peur – et ça, je ne l'avais pas compris – de faire une circulaire type 2010, circulaire Hortefeux sur les Roms, qu'ils soient vraiment accusés de faire une circulaire sur les Roms. (...) Et du coup, ils disaient : "il faut que juridiquement on soit super béton, on ne peut pas refaire la circulaire de 2010." On a même échangé longtemps avec une personne du ministère qui disait "il nous faut trouver des critères objectifs qui

¹³⁰ *Le Monde* avec AFP, « L'État va ouvrir des centres de pré-accueil pour les migrants en Ile-de-France », *Le Monde*, 25 septembre 2017.

¹³¹ *Le Figaro* avec AFP, « Migrants : « plus de 100 bidonvilles en Ile de France selon Valérie Pécresse », *Lefigaro.fr*, 26 septembre 2017.

¹³² Baumard, Maryline, « Ces 570 bidonvilles que la France ne veut pas voir », *Le Monde.*, 19 octobre 2017.

différencient Calais, les campements parisiens... de tentes, parisiens d'ailleurs et pas que parisiens, les gens en tente etc...

Q : « Et pourquoi ce refus à votre avis, pourquoi ne pas intégrer Calais, la Chapelle... ? »

« Parce que c'est piloté par l'Intérieur uniquement. Parce que c'est une politique publique qui n'est pas du tout pilotée par le Logement, par la Santé... Parce que (toutes les structures dédiées aux migrants et demandeurs d'asile), tout ça c'est l'Intérieur qui pilote et qui finance (...). Donc, l'Intérieur veut continuer à gérer le côté migrants, autres que Roumains et Bulgares... »

(Salarié d'une association nationale de défense des droits. Entretien du 21 février 2018).

Cette séquence de débats autour de l'objet « bidonvilles » et des contours de la circulaire va finalement déboucher sur un accord fondé sur l'idée, mentionnée dans la circulaire, d'une « reprise du périmètre de la circulaire de 2012 ». Elle renseigne sur les conceptions diverses présentes au sein même du gouvernement et des services autour de l'objet bidonvilles et campements, et des enjeux pour chacune des coalitions de cause.

2.2.3. Malgré les évolutions, une racialisation souterraine de la question des bidonvilles

Au vu de l'évolution des textes, des actions de terrain, et du discours des acteurs, nous pourrions donc conclure de premier abord à une évolution de fond dans la définition du problème public et dans les fondements de l'action publique visant les désormais nommés « bidonvilles ». Évolution qui mènerait à une définition du problème public uniquement centrée sur la situation sociale et économique des personnes concernées, d'abord perçues comme des victimes du mal-logement et de la grande précarité, et non comme des membres d'une communauté désireuse de vivre en marge de la société contemporaine. Cependant, une analyse précise des discours de politique publique vient fortement relativiser ce constat, et met en lumière des mécanismes sous-jacents de *racialisation* (Fassin et al., 2009) ou *essentialisation* du problème social, à travers les textes, les discours, mais aussi les actions spécifiquement mises en œuvre pour une population perçue comme marginale. La notion de *Racisation* peut

être définie comme la « *biologisation de la perception sociale, à partir d'une marque somatique qui fonde (socialement) la «race», et qui repose en définitive sur la croyance en une différenciation biophysique de l'espèce humaine* » (Primon, 2007). Concernant la *racialisation* des politiques sociales, celle-ci est au cœur des travaux de Martin Gilens (Gilens, 1999), qui mobilise cette notion pour démontrer les représentations raciales du *Welfare* et de la pauvreté aux États-Unis, pouvant provoquer des phénomènes de non-recours aux programmes sociaux, éducatifs, sanitaires... pour les minorités noires soupçonnées d'utiliser les aides de manière abusive (Warin, 2010) .

Enfin, malgré le refus officiel de la plupart des acteurs d'une approche « ethniciste ou essentialiste », l'analyse des discours – politiques, médiatiques ou au sein de la société française – fait apparaître un ensemble assez cohérent de normes et représentations du problème public que nous pouvons qualifier à la fois de racisation et de « racialisation » de la question des bidonvilles.

Dans le champ politique l'une des périodes ayant concentré le plus d'expressions de cette approche du problème public fut celui de la « French roma crisis » de 2010 (McGarry 2011, cousin, 2013), marquée notamment par le « discours de Grenoble » de Juillet 2010 : le président de la République Nicolas Sarkozy y annonçait son intention de « *mettre un terme aux implantations sauvages de campements de Roms, de procéder à la destruction de ces implantations, et à l'expulsion de leurs habitants* »¹³³. Un autre « pic » politique autour de la question eut lieu à l'automne 2013, marqué notamment par les propos tenus le 24 septembre 2013 par Manuel Valls, alors Ministre de l'Intérieur, qui eurent un fort écho : évoquant les « populations d'origine Rom », le ministre estimait qu'il était « *illusoire de penser qu'on règle le problème de ces populations uniquement à travers l'insertion* »¹³⁴. En effet selon lui, « *ces populations ont des modes de vie extrêmement différentes des nôtres, et qui sont évidemment en confrontation (...). Il faut tenir compte de cela. Et donc cela veut bien dire que les Roms ont vocation à revenir en Roumanie ou en Bulgarie* ».

Sans qu'il ne soit possible ici de mesurer l'impact de ces discours sur l'opinion publique, on observe en parallèle au sein de la population française à une véritable emprise de la

¹³³ Voir l'intégralité du discours de Grenoble du 30 juillet 2010 sur le site suivant : <https://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/2014/03/27/25001-20140327ARTFIG00084-le-discours-de-grenoble-de-nicolas-sarkozy.php> (consulté le 01 octobre 2020).

¹³⁴ Agence France Presse, « Pour Valls, « les Roms ont vocation à rentrer en Roumanie ou en Bulgarie » », *Libération*, 24 septembre 2013.

représentation du Rom voleur, nomade, et exploiteur d'enfant¹³⁵. On est face au stéréotype majoritaire « *d'un groupe ethnique vu comme non stratifié, et donc sans opportunité de mobilité sociale* ».

Une manifestation violente de cette situation eu lieu en mars 2019, avec la diffusion d'une rumeur concernant des enlèvements d'enfants « par des Roms » à des fins de trafic d'organes ou de prostitution en Seine-Saint-Denis¹³⁶. Elle engendrera une série de violences contre des habitants de squats et bidonvilles, allant jusqu'à des tentatives de lynchages. Ce type de rumeurs et de stéréotypes demeure présent en France comme dans d'autres pays dont l'Italie (Vitale, 2019), et s'inscrirait dans la lignée de l'antitsiganisme politique relevé par Cousin et Lacaze (2020). Il est à noter cependant que des rapports plus récents mettent à jour une amélioration des représentations :

« [En 2019] *la tendance à la réduction des préjugés envers les Roms est lente, progressive mais continue depuis plusieurs années [...]. À titre d'exemple, en novembre 2018, 52,6 % des personnes interrogées pensent que les Roms – et plus spécifiquement les Roms migrants – ne veulent pas s'intégrer en France. Autrement dit, ce cliché est encore partagé par plus de la moitié de la société française. Ils étaient néanmoins 55 % en 2016 et 78 % en 2013 à le penser.* » (Mayer et al., 2019).

Ainsi donc – et malgré les évolutions évoquées ci-dessus – nous pouvons conclure à une réapparition de la racialisation des bidonvilles, du fait notamment de discours qui instillent l'idée qu'il s'agit du mode de vie « naturel » d'une population caractérisée comme rom. Cette grille de lecture du phénomène des bidonvilles est une construction sociale qui se caractérise par l'attribution de caractéristiques supposées, majoritairement négatives, à une communauté en particulier. Cette grille de lecture dépasse cependant largement le phénomène des bidonvilles en France, en s'ancrant dans un « anti-tsiganisme » en général (Sigona 2011, Fassin 2014), ciblant fortement tous les gens du voyage. Cette représentation racialisée des bidonvilles comme problème public n'apparaît pas dans les textes et dispositifs officiels¹³⁷. Si

¹³⁵ Voir notamment à ce sujet les rapports annuels sur « La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie », de la Commission Nationale Consultative des droits de l'homme.

¹³⁶ Mannuzel M. et AFP « Enlèvements d'enfants par des Roms : itinéraire d'une rumeur », *Libération*, 27 mars 2019.

¹³⁷ A de rares exceptions près cependant, dont la circulaire du 5 août 2010 évoquée plus haut, qui ciblait spécifiquement les « campements Roms », ou une note interne au commissariat du 6^{ème} arrondissement de Paris d'avril 2014, intitulée "consignes sur les Roms", qui fut ensuite « rectifiée » par les services.

elle agit sur l'opinion publique et au-delà dans le traitement local des situations, elle ne peut – au regard des principes constitutionnels et des engagements internationaux de la France – être assumée comme principe d'une politique publique de résorption des bidonvilles et plus globalement de traitement de « la question Rom ». Les apparences de la neutralité sont sauvées dans l'affichage officiel du problème public, mais les discours de politiques publiques qui le précèdent ou l'accompagnent laissent entendre que le problème est la population rom et non les bidonvilles.

Ces discours qui paraissent à contre-courant des évolutions constatées au niveau de circulaires ministérielles vont à l'encontre d'un traitement social de la résorption des bidonvilles. Ce qui peut paraître ici paradoxal est significatif de luttes d'influence et de duplicités quand une politique de l'opinion conduit à des discours politiques en décalage avec l'action publique. Ce que l'on peut relever, même partiellement, sur la scène gouvernementale et sur la scène médiatique, se retrouve aussi au local, si bien que le sort des bidonvilles dépend concrètement du système d'acteurs qui parvient à prendre la main sur le traitement institutionnel de leur résorption.

CONCLUSION DU CHAPITRE II. Une lutte inachevée

Nous avons mis en lumière dans ce chapitre les tensions et débats à l'œuvre autour d'un phénomène social réapparu dans les années 90 : celui de personnes migrantes habitant en squats et bidonvilles dans les grandes agglomérations françaises, et identifiées comme « Roms ».

Notre premier constat est que le processus définitionnel – qui opère le passage du phénomène social au problème public - semble largement abouti au niveau européen, à travers un ensemble de textes, de dispositifs, de stratégies, de mécanismes de financements, qui convergent vers une définition marquée par l'approche des droits civiques, de la lutte contre les discriminations, à partir de la reconnaissance d'une minorité ethnique « Rom » caractérisée entre autres par la grande précarité et l'exclusion.

Si le gouvernement français rejette cette grille de lecture qu'il juge « ethnique » et appelle de ses vœux une approche « universaliste et républicaine », celle-ci ne semble pas, dans les faits, faire l'objet d'un cadre et de références aussi claires, malgré d'importantes évolutions. Ainsi, les années 2000 et le début des années 2010 sont marquée par une approche que l'on peut qualifier de « légaliste et sécuritaire » principalement centrée sur l'expulsion des sites et l'éloignement des personnes. A partir du début des années 2010, émerge progressivement, et d'abord en parallèle à la grille sécuritaire, une coalition de cause entre grandes associations, Dihal et certaines collectivités, autour d'une définition centrée sur les situations sociales vécues par les personnes, en termes notamment de mal-logement et de grande précarité. Initiée par la circulaire du 26 août 2012, cette approche se trouve confirmée et développée dans l'instruction gouvernementale de janvier 2018, qui pour la première fois depuis les années 70 reprend le terme de « bidonvilles » et appelle clairement à leur résorption sur cinq années.

Nous défendons cependant l'idée que dans le texte comme dans les modalités de l'action publique, le processus décisionnel est loin d'être achevé, une lecture *racialisante* et *essentialisante* du problème public demeurent à l'œuvre au sein de certains réseaux d'action publique, et peuvent – c'est notre hypothèse – influencer les réponses locales. La prochaine partie va vérifier cette hypothèse et surtout expliquer comment au regard de ces tensions et débats une politique locale de résorption des bidonvilles peut prendre place.

CONCLUSION DE LA PARTIE I.

Cette première partie était consacrée à la manière dont le phénomène social lié à la réapparition des squats et bidonvilles depuis les années 90 a été transformé en problème public à la fois au niveau local, national et européen. L'enquête sur cette dimension de la politique publique nous amène à trois constats principaux :

Le premier constat touche à la situation particulière de sans-abrisme et de mal logement des populations originaires d'Europe de l'Est, et spécialement de Roumanie. Nous avons pu établir les principaux contours de ce phénomène né dans les années 1990 et 2000, marqué par la présence de familles ayant migré pour des raisons principalement économiques, mais qui connaissent des situations sociales et des parcours très variés, loin de la vision d'une communauté homogène et sans stratification sociale. A partir de trois parcours « ascendants », nous avons démontré l'existence de choix et stratégies diverses en termes de survie économique, de parcours résidentiels, de création de réseaux sur le territoire de l'agglomération. Nous avons également pu mettre en lumière les frontières poreuses pouvant exister entre la catégorie de « Roms en bidonvilles » et celles de « sans-abri », en démontrant la variété des modes d'habitat au cours des parcours résidentiels, la proximité des pratiques liées à la survie économique.

Le deuxième constat est celui, justement, d'une lutte définitionnelle encore en cours au niveau national, et qui s'oppose dans une large part aux définitions et solutions établies à l'échelle européenne. Nous avons ainsi pu démontrer à la fois le refus d'une approche basée sur la reconnaissance d'une minorité ethnique discriminée, et sur l'affirmation officielle d'une reconnaissance de situations de mal-logement et de non-accès aux droits, justifiant d'une action publique reconnaissant récemment le terme de « bidonville ». Au-delà de ces affirmations, nous avons démontré l'existence sous-jacente d'une perception récurrente lié à des représentations *raciales* du problème public.

A partir de ces contours du problème public et de sa perception par les acteurs nationaux et européens, nous pouvons à présent aborder le cœur de notre recherche : la manière dont, au niveau local, le système public a élaboré un ensemble de réponses variées dont nous faisons l'hypothèse qu'elles forment *in fine* une politique locale institutionnalisée et multi-niveaux, reposant sur des principes de dérogation aux droits et de non-recours organisé.

PARTIE II.

UNE ACTION PUBLIQUE LOCALE
INSTITUTIONALISEE, AUX INSTRUMENT
MULTIPLES

PARTIE II. UNE ACTION PUBLIQUE LOCALE INSTITUTIONNALISEE, AUX INSTRUMENTS MULTIPLES

Des travaux récents proposent des lectures très variées et parfois contradictoires des politiques publiques locales visant les squats et bidonvilles dits « roms ». Des auteurs comme Eric Fassin insistent sur la dimension ethnique des politiques publiques et dénoncent une « politique municipale de la race » (Fassin et al., 2014). D'autres mettent en avant les « bricolages » ou « accommodements » locaux (Benarrosh-Orsoni, 2011 ; Olivera, 2016 ; Potot, 2016b) visibles notamment au travers des projets d'insertion ciblant spécifiquement et explicitement les « populations Roms ». L'accent est mis ici sur le volet expérimental et non pérenne des réponses publiques, qui visent à combler l'absence de cadre et de réponses gouvernementales. A l'inverse, certaines recherches insistent plus sur la dimension institutionnalisée et structurée de ces réponses publiques : au niveau national, Grégoire Cousin met ainsi l'accent sur l'émergence de mesures visant à l'éloignement du territoire, fondées sur des logiques de répression contre la pauvreté visible (Cousin, 2013b). Au niveau local, Thomas Aguilera met en évidence la structuration progressive de politiques locales institutionnalisées, routinisées, et insiste sur le fait que, loin d'une faillite de gouvernement, les « illégalismes urbains » font l'objet de stratégies publiques visant à les gouverner et les contrôler (Aguilera, 2017). Sans nier l'influence de la dimension ethnique dans les décisions publiques, ni la présence de dispositifs bricolés à l'échelle locale, nous nous inscrivons dans cette dernière approche qui met en avant le fait qu'aucune situation n'est « ingouvernée », et qu'il ne convient pas de raisonner en termes d'échec ou de faillite, mais en termes de formes de gouvernement (Aguilera, *op.cit.*).

Ainsi, cette deuxième partie vise à mettre en lumière l'existence sur notre terrain d'enquête d'un large spectre de réponses et de processus, de plus en plus structurés et institutionnalisés, qui s'appuient sur des logiques et objectifs variés. Il s'agira d'inventorier les principes et modalités des actions mises en œuvre. En nous fondant sur l'approche par les instruments présentée en introduction (section 3.2 de l'introduction), nous proposons de nous intéresser à deux types principaux. D'une part, les projets, qui sont caractérisés par la définition d'objectifs à atteindre, une temporalité limitée, un budget spécifique et non pérenne, une ou des équipes spécifiquement dédiées, et un principe de *non-reductibilité* de l'action. D'autre part, les services ou dispositifs, qui se réfèrent à des actions pérennes au sein des politiques

publiques, encadrées juridiquement et réglementairement, bénéficiant de budgets identifiés et reconductibles.

A partir d'une mise à plat, qui cherche à être exhaustive, des instruments d'action publique mis en œuvre ou mobilisés pour développer la réponse publique de la résorption des squats et bidonville, cette deuxième partie a donc pour ambition de reconstituer le puzzle de l'action publique locale menée dans cet objectif, en en démontrant les cohérences et les articulations, et en mettant en lumière le fonctionnement en réseau des divers acteurs impliqués.

Le premier chapitre de cette partie sera consacré à une rétrospective historique (1930 – 1995) permettant d'éclairer les choix contemporains de l'action publique, par une mise en lumière de dynamiques propres au territoire ayant structuré la gestion politique des migrants précaires sur cette longue période (chapitre III). Nous porterons ensuite le regard sur le rôle des projets dans la politique contemporaine, en analysant les deux principaux mis en œuvre entre 2015 et 2019 sur le territoire de l'agglomération : d'une part, les deux volets du projet « I2E », insertion par l'école et l'emploi, initié par la préfecture du Rhône et centré sur un objectif d'insertion sur le territoire français ; d'autre part, un projet de coopération décentralisée mis en œuvre entre le Grand Lyon et la commune de Tinca en Roumanie, visant à l'insertion des personnes dans leur pays d'origine (chapitre IV). Puis nous étudierons un autre type d'instruments, avec les dispositifs mis en œuvre ou mobilisés dans un objectif d'assistance et de « mise à l'abri », ou bien dans un objectif d'éloignement et d'expulsion (chapitre V).

CHAPITRE III. LES EMPREINTES DE L'HISTOIRE.

La gestion politique des migrants précaires dans l'agglomération lyonnaise des années 1930 aux années 1990.

Dans notre approche de l'action publique territoriale, la dimension historique des problèmes sociaux et de leur traitement fait partie intégrante de la notion de « système local », et en constitue l'une des dimensions clefs. Mingione et al., cités par P. Loncle (Loncle, 2011) insistent ainsi sur la nécessité d'une prise en compte des « traditions urbaines » (*urban traditions*), de l'histoire économique et sociale du territoire, mais également des phénomènes sociaux et des réseaux d'acteurs :

*« In order to grasp the structure of local systems, we need to view them within the framework of national models, focusing in particular how the latter have adapted to the actual social, economic and cultural configuration of specific cities. For this reason, it is important to take into account the various urban traditions. These can be seen in terms of their economic history, the patterns of development and organisation of civil society, the changing sets of relevant actors, as well as their demographic history and the spatial distribution of different social groups (...). In this context, local welfare systems can be conceived as dynamic entities in which the specific social and cultural context gives rise to a specific mix of actors involved in strategies for implementing social policies ».*¹³⁸ (Mingione, Oberti et Pereirinha, 2002, 37).

Les auteurs insistent ainsi sur le fait que les systèmes locaux sont des entités dynamiques, toujours en construction, mais qui reposent sur une histoire et un « contexte culturel » qui influent fortement sur la physionomie des réseaux d'acteurs, les rôles de chacun dans la construction des politiques sociales. En ce sens, ces travaux posent la question de l'héritage, et de la « dépendance au chemin emprunté » ou « Path dependence » (Palier, 2014 ;

¹³⁸ « Afin d'appréhender la structure des systèmes locaux, nous devons les replacer dans le cadre de modèles nationaux, en nous concentrant en particulier sur la manière dont ces derniers se sont adaptés à la configuration sociale, économique et culturelle réelle de chaque ville. Pour cette raison, il est important de prendre en compte les différentes traditions urbaines. Celles – ci peuvent être appréhendées sous l'angle de leur histoire économique, des modèles de développement et d'organisation de la société civile, des configurations mouvantes d'acteurs concernés, ainsi que de leur histoire démographique et de la répartition spatiale des différents groupes sociaux (...). Dans ce contexte, les systèmes locaux de protection sociale peuvent être conçus comme des entités dynamiques au sein desquelles le contexte social et culturel spécifique donne lieu à un mélange spécifique d'acteurs impliqués dans les stratégies de mise en œuvre des politiques sociales » (Traduction de l'auteur).

Pierson, 1993, 2000) des politiques locales, c'est-à-dire des phénomènes de forte continuité entre politiques publiques, qui interrogent la capacité de l'action locale à innover, à emprunter des voies nouvelles dans la résolution des problèmes sociaux. A l'inverse des approches fondées sur le choix rationnel lorsqu'elles ne tiennent pas compte du contexte institutionnel, la notion de *path dependence* insiste sur la tendance des politiques publiques – et notamment des politiques sociales – à reposer sur des formes d'inertie et de résistance au changement, du fait des coûts que représenterait celui-ci en matière d'investissement, de coordination, ou d'apprentissage. L'approche par la *path dependence* incite ainsi à se méfier des discours revendiquant des « changements de paradigmes » ou des « évolutions historiques » lors d'adoption de nouveaux textes ou de la mise en œuvre de « nouveaux » dispositifs. Si elle peut parfois amener à minorer certains changements réels au sein des politiques ou des institutions (Palier et Bonoli, 1999), elle oblige cependant à prendre en compte l'histoire, les normes et valeurs préexistantes à la politique observée, et à ne pas en sous-estimer les permanences.

Concernant le phénomène historique des bidonvilles, de l'habitat dégradé et du mal-logement dans l'agglomération lyonnaise, celui-ci a fait l'objet de travaux de diverses natures (thèses, ouvrages, mémoires de master ou de DEA, documentaires¹³⁹) qui permettent de comprendre l'origine des phénomènes, les modes de vie et de survie dans les espaces concernés, les relations sociales dans et hors du bidonville, ainsi que les réponses publiques apportées par les acteurs locaux. L'ambition de cette partie est d'offrir une vision synthétique d'ensemble à partir de ces travaux, qui puisse alimenter une réflexion comparative avec les phénomènes plus récents. En effet, si les continuités ou ruptures entre les politiques de résorption des années 1960 et celles des années 2010 a déjà fait l'objet d'articles ou communications (principalement : Costil et Roche, 2015 ; Legros, Olivier, 2011), ceux-ci concernent principalement la région parisienne et proposent des pistes de réflexions qui méritent d'être explorées à l'aune d'autres territoires. Nous nous inscrivons cependant dans une approche et une intention, proches de ces auteurs, notamment de Costil et Roche pour qui la « *comparaison diachronique est envisageable dès lors que son objet (les dispositifs de relogement d'habitants de bidonvilles), l'échelle d'analyse (micro-locale) et l'échelle temporelle*

¹³⁹ Produit dans le courant de la recherche doctorale, un documentaire réalisé par Olivier Chavanon sociologue, et Eric Blanc, historien, retrace de manière claire et incarnée les principales étapes de ce pan de l'histoire locale. Intitulé « baraquas, villages nègres et bidonvilles » (Chavanon et Blanc, 2018)¹³⁹, il donne la parole à certains anciens habitants comme à des spécialistes de cette période, dont Jacques Barou ou Axelle Brodriez-Dolino, dont les travaux permettent de comprendre l'histoire migratoire locale et le rôle des acteurs publics et associatifs dans les réponses apportées aux situations sociales vécues par les habitants des baraquas et bidonvilles.

*(bornage de la période dans les années 1960 et 2000) sont définis (Green, 1990) ». Précision importante, les auteurs expliquent cependant « ne pas prétendre expliquer le plus proche par le plus lointain (Bloch, ([1949] 1997) et voir des causalités entre les formes urbaines des villages d'insertion et celles des cités de transit ». Ils cherchent par contre « des filiations, les traces d'inerties, en prenant au mot Marcel Roncayolo et en approchant les « constructions territoriales » comme du « temps consolidé » » (Costil et Roche, *Op.cit.*, p.66).*

Ce chapitre est structuré autour des trois périodes antérieures au phénomène des années 1990. La première est celle des « campements », « taudis », et sites nommés « villages nègres », dans l'entre-deux guerres, qui ont fait l'objet d'une campagne de destruction dans les années 30 (3.1.). La seconde, au cours de laquelle apparaît le terme de bidonville va de la fin de la seconde guerre au milieu des années 1960. Elle verra une première expérience locale de résorption (3.2.). La troisième période, des années 1970 au milieu des années 1990, est marquée par une succession de mouvements migratoires de personnes demandant la protection de l'État Français, qui va générer un ensemble de réponses associatives et publiques (3.3.) A partir de ces trois périodes, nous proposerons des pistes de caractérisation de la politique locale de traitement des étrangers en situation de mal-logement de manière générale, et des « bidonvilles roms » en particulier.

3.1. 1915 – 1940 : baraques, « villages nègres » et politique d'expulsion sans relogement.

Il est fréquent que la référence à des phénomènes précédents d'habitat très dégradé ne concerne que la période de l'après-guerre. Or l'agglomération lyonnaise, comme d'autres territoires, a connu le développement dans l'entre-deux guerres de formes d'habitats similaires à ce qui sera ensuite nommé « bidonvilles », et dont le traitement par les pouvoirs publics est déjà significatif de certaines dynamiques locales.

3.1.1. Un phénomène lié à une industrialisation rapide et massive.

Les premières traces d'habitat très dégradé au XXème siècle à Lyon datent de 1917, et concernent des baraquements militaires insalubres situés dans le quartier de Gerland, chemin

Debourg¹⁴⁰. Ils sont habités par 1 500 jeunes originaires d'Algérie (alors colonie française) réquisitionnés pour travailler dans les usines d'armement. Un médecin militaire s'alarme dans un rapport de la situation : « *ces baraquements sont la négation même de toute hygiène* » (Chavanon et Blanc, 2018). Ces ouvriers d'outre-mer seront, pour la plupart, rapatriés autoritairement dès la fin de la première guerre (de Ochandiano, 2012).

Dans l'entre-deux guerres, les populations concernées par ces types d'habitat proviennent majoritairement de l'étranger, en particulier de pays européens voisins, pour répondre au besoin de main d'œuvre. En effet, à partir des années 1920, la même partie du territoire, l'« Est lyonnais »¹⁴¹, va connaître un intense et rapide essor économique, lié à l'industrialisation du pays. L'une des conséquences en est l'accélération du mouvement d'urbanisation, débuté au XIX^{ème} siècle, et la disparition, en quelques années, de campagnes situées dans les communes qui jouxtent Lyon. Il en est ainsi de Villeurbanne, dont la population va doubler en vingt ans, passant de 40 000 à 80 000 entre 1919 et 1937 (Chavanon et Blanc, *op.cit.*).

Ces transformations massives et rapides attirent de nouveaux arrivants, dont de nombreux étrangers principalement italiens – estimés à plus d'un million en France en 1931, et à plus de 1700 dans le quartier de Gerland – mais également espagnols, portugais, polonais, ou russes. Nombre d'entre eux vont, à leur arrivée, s'installer dans des baraquements de bois et de papier goudronné, le plus souvent construits sur des terrains laissés à disposition par les pouvoirs publics.

Comme ceci fut le cas dans d'autres agglomérations, certains ensembles furent nommés « villages nègres » par les populations locales¹⁴² ; le terme de « nègre » faisant référence à l'étranger, à la personne différente et que l'on craint (Chavanon, 1997). Olivier Chavanon, à qui l'on doit une partie des principaux travaux sur la période, décrit notamment la situation du « village nègre » du 8^{ème} arrondissement de Lyon, habité dans les années 1930 par environ 1 500 personnes, soit « *300 familles d'Italiens, d'Espagnols, de Gitans, de Polonais et*

¹⁴⁰ Aujourd'hui avenue Debourg.

¹⁴¹ Qui comprend certains quartiers de Lyon comme Gerland ou l'actuel 8^{ème} arrondissement, et des communes comme Villeurbanne, Saint-Priest, Bron, Vaulx-en-Velin.

¹⁴² L'expression « village nègre » semble être née en Algérie au XIX^{ème} siècle, sous la colonisation, pour désigner soit des villages déjà existants, soit des quartiers urbains réservés aux « indigènes » (Luste Boulbina, 2010). Il sera mobilisé par la suite pour désigner différentes réalités : des installations lors des expositions universelles ou d'expositions nationales comme celle de Genève en 1936, formes de zoos humains sensés décrire la réalité de l'habitat et des conditions de vie en Afrique (dankhal, 2015 ; Minder, 2014) ; les abris de fortune construits par les poilus lors de la guerre de 14-18 (dankhal, 2015), puis les quartiers insalubres objets de ce paragraphe.

de Russes ». Le « village » est situé en face d'un quartier en pleine construction, celui des États-Unis, « *fruit de la collaboration du maire Edouard Herriot et de l'architecte Tony Garnier* », et dont les logements accueillent à partir du milieu des années 1930 les familles françaises en pleine ascension sociale : l'ensemble se veut être le fleuron de la modernité et du progrès social. Forme d'antithèse de cette construction moderne, le « village nègre » situé à quelques mètres s'est progressivement étendu sur plusieurs hectares au gré de l'arrivée des familles. Selon Chavanon, à l'intérieur « *se trouvaient un point d'eau, des épiceries, un coiffeur et une chapelle* », les nouveaux arrivants louant « *tantôt une baraque déjà construite, tantôt montant la leur avec des planches et du papier goudronné* ». A côté de ces quartiers importants tels que celui du 8^{ème} arrondissement, se développent également de nombreux îlots plus restreints composés de quelques familles, parfois tolérés par des arrêtés municipaux.

Les bureaux d'hygiène municipaux signalent progressivement des situations problématiques, et les organisations caritatives commencent à développer des actions ciblées. Ainsi, dans les années 1930, Marie-Louise Bayle, fondatrice des « Demoiselles apostoliques de Marie Immaculée » (1926) ouvre un dispensaire rue de Gerland afin de soigner les habitants des bidonvilles. Ce dispensaire est soutenu et financé par une famille locale de notables, les Chappet-Rodet, et s'inscrit dans un « *projet global d'encadrement religieux et paroissial du quartier* » (Samson et Lemire, 2003). Les « demoiselles », laïques non consacrées qui se surnomment elles-mêmes les « défricheuses de la zone », ont donc pour mission principale l'évangélisation du quartier dans un contexte d'affrontement entre l'Église catholique et le Parti communiste pour l'encadrement des masses laborieuses. Cette concurrence s'incarne dans la création par les jeunesses communistes de Gerland de la « pensée rouge », cercle de jeunes filles chargées de l'action sociale en direction des mères et des familles (Samson et Lemire, *op.cit.*). Cette période a fait l'objet d'un reportage photographique de long terme par les « demoiselles » elles-mêmes, mis en lumière dans les années 2000 par des chercheurs et étudiants de l'École normale supérieure de Lyon, à travers une exposition et un ouvrage, intitulé « *Baraques. Dispensaire la mouche – Gerland. 1929 – 1936* ». Ces 76 photographies, qui accompagnent à l'époque un texte structuré autour de « quatre-vingt-dix-sept *Histoires de Gerland* »¹⁴³, sont un témoignage rare des conditions de vie dans le quartier, ainsi que des représentations des sœurs sur les populations.

¹⁴³ Apostoliques de Marie Immaculée (AMI), 1936, « Histoires de Gerland », manuscrit dactylographié non paginé, Archives des AMI, cité par Salson et Lemire, 2003.

La période est donc marquée par la forte mobilisation de mouvements divers, parfois opposés et rivaux, auprès des populations très précaires du quartier, dont les habitants des taudis et baraques. Il apparaît que l'Église joue ici un rôle central, non seulement à l'échelle du diocèse, mais également à l'échelle du quartier et de la paroisse. Notons cependant que les réponses sont également mises en place à l'échelle plus large de la ville : plus de 30 % des personnes bénéficiant de l'asile municipal de Lyon sont étrangères, hors habitants des colonies, en 1930 et 1931 (Brodiez-Dolino, 2018a, p.117).

3.1.2. Une campagne d'expulsion dans les années 1930, et la disparition de la mémoire collective.

Dès le milieu des années 1920, les taudis, baraques et « villages nègres » font l'objet d'une attention politique. En février 1928, « *au vu des problèmes d'hygiène et de sécurité que posent les mesures établies dans le quartier de Gerland* », le maire de Lyon interdit toute nouvelle construction de ce type dans le quartier et décide d'évacuer à court terme des habitations existantes. Le projet n'aboutit pas, et les installations se multiplient les années suivantes (de Ochandiano, 2012, p.7). C'est à la fin des années 1930, dans un contexte de crise économique marquée par une opinion publique de plus hostile aux étrangers, que de nombreuses zones implantées de cabanes vont faire l'objet d'opérations de destruction par la mairie de Lyon et les autres communes. Ceci sera le cas du « village nègre » de Montplaisir et de nombreux terrains à Gerland et Villeurbanne (Chavanon et Blanc, 2018).

Ces opérations, qui se concluent parfois par l'incendie volontaire de baraques, se font alors sans solutions organisées de relogement. Les familles sont obligées de s'appuyer sur leur tissu relationnel pour trouver des solutions de court terme puis envisager l'achat d'une maison ou d'un appartement. Plusieurs récits recueillis auprès de personnes ayant vécu enfants en baraques évoquent ainsi des expulsions rapides, et l'obligation de se débrouiller sans aide. Un témoin parle de l'importance de maintenir des liens entre les familles : « *on s'est retrouvé ensuite dans les mêmes quartiers* », où les familles achètent un logement dès qu'elles le peuvent. Une dame évoque ainsi le fait que ses parents, « *dès qu'ils ont eu un peu d'argent* », ont acheté une petite maison rue Debourg « *parce qu'ils ne voulaient pas changer de quartier. Même s'il n'était pas bien, mais pour eux il était très bien* » (Chavanon et Blanc, 2018, 50'). D'autres familles vont cependant changer de territoire au sein de la métropole.

Or, malgré la présence relativement récente de ces lieux au sein du territoire, ils sont quasi-inexistants dans la mémoire collective des quartiers. Chavanon évoque une « *amnésie générale qui frappe ces lieux* » qu'il qualifie de « *trous noirs dans notre mémoire collective* » car n'ayant laissé « *aucune trace morphologique dans l'espace, aucune empreinte physique susceptible de rappeler leur existence, et aucun document n'y faisant référence dans les archives municipales ou départementales* » (Chavanon, 1997). C'est ce qui rend d'autant plus précieux le travail des historiens sur ce pan de l'histoire de l'agglomération, construit à partir de rares archives et témoignages.

3.2. 1945 - 1970 : le temps des bidonvilles et la structuration de la réponse publique.

Comme de nombreuses autres agglomérations, c'est dans les années 1950 et 1960, dans un contexte de reconstruction nationale et de fin du système colonial, que se développent des ensembles d'habitats dégradés rapidement nommés bidonvilles. Y vivent des populations d'origines diverses majoritairement employées dans les usines locales.

3.2.1. Un phénomène massif, lié à la reconstruction du pays.

L'apparition en France de ce que les historiens s'accordent aujourd'hui à nommer « bidonvilles » s'inscrit principalement dans la dynamique de reconstruction du pays suite à la seconde guerre mondiale et à la politique d'appel à la main d'œuvre étrangère (Gastaut, 2004). A cette époque, on estime que plus de 75 000 personnes habitaient les bidonvilles. Un rapport du ministère de l'équipement et du logement (1966) relève que trois régions accueillait alors 90 % des habitants des 255 bidonvilles repérés¹⁴⁴ : Paris et sa banlieue (62 %), la Provence (19 %) et le Nord (8 %). Plus particulièrement, huit communes hébergeaient à elles seules les deux tiers de la population des bidonvilles dont Champigny-sur-Marne (15 000), Nanterre (10 000) et Saint-Denis (5 000). Les habitants des bidonvilles étaient majoritairement, mais non exclusivement, de nationalité étrangère, 20 % d'entre eux sont de nationalité française et se trouvent principalement présents à Noisy-le-Grand. Si la plupart des bidonvilles concentraient des migrants venant d'un même pays, aucun d'entre eux n'était constitué d'une seule

¹⁴⁴ Ministère de l'Équipement et du Logement, *Études sur la résorption des bidonvilles*, rapport 771142C3569, 1966.

nationalité. Les plus nombreux sont les Algériens - notamment à Nanterre ou Saint Denis – et les Portugais – notamment à Champigny sur Marne, le plus gros bidonville de l'hexagone qui accueillait plus de 15 000 personnes (Volovitch-Tavarès, 1995). Les autres populations étaient principalement originaires du Maroc, de Tunisie, d'Italie et d'Espagne, sans oublier non plus des Français. L'une des communes les plus concernées était Nanterre, où 17 bidonvilles se développèrent et dont le plus connu était l'« îlot de la folie » : sur plus de 23 hectares, à proximité du chantier du futur quartier de la Défense, vivaient de 8 à 10 000 personnes dont une majorité d'Algériens. Ce bidonville a pour caractéristique de s'être développé dans un quartier de baraques sommaires occupées par plusieurs centaines de familles de chiffonniers parisiens depuis le début du siècle (Gastaut, *op.cit*).

Une politique de résorption à partir du milieu des années 60 : les lois Debré (1966) et Vivien (1970).

A l'échelle nationale, les réponses politiques apportées au phénomène des bidonvilles furent d'abord sécuritaires, marquées notamment par une volonté de contrôle social et politique, et de prévention de toute extension des lieux. Dans la région parisienne, la préfecture de police confia notamment à la « brigade Z », appelée aussi « brigade des démolisseurs », une mission de surveillance, de pression et de destruction de certaines baraques, afin notamment de prévenir toute nouvelle arrivée (Gastaut, 2004 ; Hervo, 2001). Outre cette préoccupation spatiale, les mesures prises avaient également un objectif sécuritaire et politique : dans le contexte de la guerre d'Algérie, les autorités craignaient en effet le développement de foyers du Front de Libération Nationale au sein des bidonvilles, vus comme des bases arrière de l'organisation.

A partir du milieu des années 1960, un autre discours et une autre politique émergent : de foyers de sédition, les bidonvilles vont progressivement être considérés comme des lieux insalubres et comme des entraves pour les politiques de développement urbain des trente glorieuses (Tellier, 2012). Les bidonvilles vont ainsi être intégrés dans la politique dite « RHI »

(Résorption de l'habitat insalubre »)¹⁴⁵, et faire l'objet de dispositifs spécifiques visant leur éradication complète du paysage urbain.

Prémices de cette politique RHI, la loi Debré du 14 décembre 1964¹⁴⁶ porte essentiellement sur l'expropriation et la prise de possession accélérée des terrains sur lesquels ont été édifiés des « locaux impropres à l'habitation ». La loi autorise ainsi les communes à exproprier les terrains sur lesquels les bidonvilles sont installés, afin de les libérer pour construire des logements. Un relogement durable ou provisoire doit être proposé aux occupants. Cette loi sera complétée par la loi Nungesser du 12 juillet 1966¹⁴⁷ pour permettre à l'État et à ses établissements publics de procéder, par procédure accélérée, à l'expropriation des bidonvilles pour construire des logements sociaux et de l'habitat provisoire.

Mais c'est surtout la loi Vivien de juillet 1970¹⁴⁸ qui donne toute sa dimension à la politique RHI, en inscrivant la résorption des bidonvilles dans une ambition plus large, comprenant l'insalubrité de bâtis construits « *en dur* » (Blanc-Chaléard, 2015). La loi Vivien embrasse à la fois des enjeux urbains et sociaux, et intègre une dimension d'accompagnement social. Dans le cadre de cette politique dite RHI, l'État se dote d'outils spécifiques avec notamment cinq sociétés HLM, les « Logis », filiales de la Sonacotra, société d'État pour le logement des immigrés. Elles auront pour mission première la construction de cités d'habitation sur le site même du bidonville. Ces « cités de transit » sont destinées théoriquement « *aux seules familles présentant des difficultés d'insertion* » et dont le séjour ne devait pas dépasser deux ans. Elles se sont multipliées dès 1967 au rythme de 3 000 logements par an jusqu'au début des années 1970.

Comme le souligne Marie-Claude Blanc Chaléard (*op.cit.*), un des outils clefs de cette politique est le Gip, Groupe Interministériel Permanent, créé par le premier ministre en 1971, et dirigé par Robert Lion. Il a trois missions principales : 1) l'information pour recenser les logements insalubres ; 2) la programmation pour définir les priorités et identifier les moyens nécessaires ; 3) l'établissement du bilan des actions entreprises et la surveillance de leur réalisation. La mise en place de ce groupe permet une implication forte de plusieurs ministères,

¹⁴⁵ Voir à ce sujet les actes du colloque « La résorption de l'habitat insalubre : retour sur une politique publique des années 70 », sous la direction scientifique de Marie-Claude Blanc – Chaléard et Thibault Tellier, juin 2012, dont plusieurs conclusions sont reprises dans ce chapitre.

¹⁴⁶ Loi n° 64-1229 du 14 décembre 1964 tendant à faciliter aux fins de reconstruction ou d'aménagement, l'expropriation des terrains sur lesquels sont édifiés des locaux d'habitation insalubres et irrécupérables, communément appelés "bidonvilles"

¹⁴⁷ Loi n°66-507 du 12 juillet 1966 modifiant la loi n° 64-1229 du 14 décembre 1964.

¹⁴⁸ Loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre.

dont le ministère de l'Intérieur, et joue un rôle important dans l'implication des acteurs au niveau territorial, notamment le corps préfectoral.

En 1971, la résorption du bidonville de la Folie à Nanterre est effectuée en présence de Jacques Chaban-Delmas, alors Premier ministre. En 1976, le gouvernement annonce officiellement la destruction du dernier grand bidonville de France, « la Digue des Français » à Nice. Il sera rasé et avec lui plusieurs autres, si bien qu'en cinq ans, les bidonvilles auront quasiment disparu, au profit notamment des cités de transit.

3.2.2. A Lyon, des sites nombreux et divers, résultats conjugués de phénomènes migratoires et de la crise du logement.

Comme présenté ci-dessus, l'après seconde guerre mondiale est marquée par une importante vague de migration liée notamment au besoin de main-d'œuvre dans l'effort de reconstruction nationale. La situation spécifique des travailleurs étrangers à Lyon dans les années 1950 et 1960 a fait l'objet de travaux qui permettent de saisir les différentes dimensions du phénomène. Citons notamment la thèse de Emilie Elongbil-Ewane (2014), qui propose une comparaison avec les politiques du logement des Turcs à Berlin-Est, les travaux de Chavanon et Blanc (2018, *op.cit.*), ceux de Axelle Brodiez-Dolino à partir notamment de recherches sur les associations caritatives, dont principalement le Foyer « Notre Dame des sans-abris » (Brodiez-Dolino, 2020 ; Dolino-Brodiez, 2013). Certains mémoires étudiants sont également centrés sur cette période, dont le mémoire de Gaëlle Toulemonde sur les bidonvilles dans l'agglomération lyonnaise (Toulemonde, 2013).

D'après ces travaux, à Lyon comme dans de nombreux territoires, l'arrivée de ceux que l'on désigne alors comme les « français musulmans d'Algérie » représente la part la plus importante du phénomène migratoire, faisant l'objet d'une attention spécifique de la part des autorités françaises et de diverses stratégies de limitation et d'encadrement (Barou, 2007). Il s'agit principalement d'une migration de travail, l'emploi d'une main d'œuvre immigrée devenant progressivement une nécessité avec les signes de la reprise économique. Ainsi, à Lyon, plusieurs grandes entreprises doivent faire face à une forte augmentation de la demande de main-d'œuvre, notamment les entreprises automobiles Berliet, la société de textiles Rhodiaceta, ou Rhône-Poulenc (Elongbil-Ewane, 2014). Ce mouvement, qui a débuté dans la période coloniale, va continuer lors de la guerre d'Algérie et après les accords d'Évian en 1962.

De 1951 à 1960, le nombre de « travailleurs nord-africains » va doubler, passant de 7 500 à 14 500 travailleurs. Parmi eux, seuls 2 000 sont d'origine tunisienne ou marocaine, et 90 % vivent et travaillent dans l'agglomération lyonnaise.

Dans le même temps, à partir de la Libération, la crise du logement s'amplifie, à Lyon comme dans d'autres grandes cités industrielles. Or « *dans un contexte où l'État rechigne encore, par principe libéral et respect de la propriété privée, à intervenir dans le domaine de l'habitat, les travailleurs migrants se retrouvent dans les premiers temps seuls responsables de leur logement. C'est ainsi qu'émergent, à côté des hôtels surpeuplés logeant en masse une population de célibataires désargentés et économes, les premières baraques* » (Toulemonde, 2013). C'est surtout à partir de 1950 que semblent apparaître les premiers bidonvilles, qui ne feront l'objet d'un premier recensement qu'en 1958 : le bidonville dit des Buërs à Vénissieux, celui dit de la Lône-Félizat dans le 7^{ème} arrondissement de Lyon, etc. En 1955, cinq nouveaux « quartiers de travailleurs musulmans » sont signalés, dont un site de 400 personnes près de Perrache (Chavanon et Blanc, 2018).

Le recensement de 1958, effectué par l'administration préfectorale (Toulemonde, *op.cit.*), fait état de quinze bidonvilles dans l'agglomération lyonnaise, majoritairement à Vénissieux (Chemin des Buërs, chemin de la boulangère) et dans le quartier de Gerland (bidonville de la Rue Palandre, bidonville du quai Fillon, ou celui de la Lône-Felizat sur les bords du Rhône face à l'actuel musée des Confluences). Si la majorité des habitants est algérienne, certains sites sont exclusivement habités par des personnes d'autres nationalités, notamment tunisienne (La Lône-Felizat), deuxième nationalité représentée. Les divers sites de l'agglomération connaissent donc une ségrégation selon la nationalité, mais aussi entre bidonvilles habités par des célibataires et ceux habités par des familles : selon Gaëlle Toulemonde, si le quartier de Gerland loge majoritairement des célibataires, celui des Buërs abrite plutôt des familles.

Le mémoire de Gaëlle Toulemonde permet de mieux saisir les raisons des migrations, les régions et villages d'origine et les structurations familiales¹⁴⁹ : ainsi la majorité des personnes étaient issues de communes rurales pauvres, notamment de la région de Kabylie en ce qui concerne l'Algérie, dont les conditions de vie difficiles ont été déterminantes dans la décision du départ. La migration s'est effectuée en deux temps : une première arrivée d'hommes seuls,

¹⁴⁹ Notamment page 21 et suivantes, dont la partie II.A. intitulée « Echouer au bidonville : les trajectoires personnelles ».

ensuite rejoints par leur famille. Concernant la vie au sein des bidonvilles, l'auteure décrit un phénomène de regroupement de personnes issues du même village, ou de la même région, et une forte marginalisation de populations minoritaires, dont les « gitans » ou les forains, et certaines familles françaises. Les mécanismes dits de « marchand de sommeil » sont courants, consistant à louer les baraques et garnis, et prenant appui dans un contexte plus large de « marché noir du logement ». Les conditions d'hygiène, rendues compliquées par l'absence de raccordement à l'eau (pompes en dehors du bidonville), sont marquées par la présence importante de rats – liée au manque d'évacuation des déchets – et par des incendies fréquents. Concernant l'habitat lui-même, les formes sont variées (roulottes, anciens trams et baraques vont progressivement devenir la norme) et la plupart du temps le chauffage se fait au poêle. Dans les sites habités par des familles existe une frontière forte entre l'extérieur de la baraque et l'intérieur, où l'on accorde une certaine attention à la décoration, à l'aménagement.

Ces caractéristiques résonnent fortement avec celles de la vague migratoire des années 1990 et 2000 en provenance d'Europe de l'Est, ce qui permet de « déséthniciser » le phénomène des « migrations roms », par la mise en lumière de similarités très fortes dans la mise en place de solutions de survie par les populations migrantes précaires.

3.2.3. Les premières réactions publiques et associatives : hébergement, aide caritative et contrôle des populations.

Une impulsion politique commune de la mairie de Lyon et du préfet de région.

Les premiers signes d'une volonté politique de résorption systématique des bidonvilles sont visibles à partir de 1957, date de l'arrivée de Louis Pradel à la mairie de Lyon, suite au décès d'Édouard Herriot. Le nouveau maire indique en effet vouloir régler le problème rapidement (Chavanon et Blanc, 2018) alors même que la guerre d'Algérie est encore en cours, et donne une forte dimension politique au problème public.

C'est en 1958 que les premières opérations de destruction sont lancées à Lyon, d'abord dans le secteur de Gerland avec notamment celle du bidonville dit de la Lône-Felizat, en bord de Rhône, qui comptait plus de 400 baraques (le bidonville le plus important de toute la région). En deux ans, l'ensemble des bidonvilles du territoire lyonnais seront démantelés, faisant à chaque fois l'objet d'une communication importante mettant notamment en scène le maire

Louis Pradel alors que les opérations sont, de fait, principalement gérées par les services de la préfecture, avec l'appui du service d'hygiène de la ville, de la police, et de certaines associations. Suite à chaque expulsion, est appliquée une stratégie que nous pouvons qualifier « d'empêchement » de toute réinstallation, et d'expulsion dès les premières tentatives. Le maire Pradel se dit « *impitoyable avec ceux qui tenteront de s'installer* » à nouveau : « *il faut les faire déguerpir* » dira-t-il (Blanc et Chavanon, 1'19).

La « résorption » des bidonvilles sera plus longue dans les autres villes de l'agglomération, dont Villeurbanne. Les opérations débiteront dès 1960, avec le démantèlement de l'important bidonville des Buërs, habité par des Algériens (Battaglia, 2010). En 1964 une conférence de presse annonce la fin des bidonvilles dans l'agglomération, mais ceux-ci vont réapparaître très vite. Selon Toulemonde (2013, 6), on peut considérer que « *la résorption du micro-bidonville de la rue Charles-Martin, en février 1972, représente une limite extrême après laquelle le terme de « bidonville » disparaît des tribunes de presse et des rapports administratifs* ».

Une triple justification sanitaire, sociale et sécuritaire.

Jusqu'en 1964 et la loi Debré, la résorption des bidonvilles est régie par l'article L28 du code de la Santé publique, modifié le 1^{er} mars 1957, qui prévoit que le Préfet peut prononcer un « *arrêté d'interdiction de jour et de nuit* » interdisant l'habitat sur des sites insalubres. Ainsi, comme le note Toulemonde (p.67), « *rien dans la loi n'oblige alors les autorités à coupler résorption et relogement* », estimant ainsi que « *n'étaient les volontés propres des autorités locales, la question n'aurait pas été abordée à Lyon avant 1964* ». L'auteure estime en effet que la politique de résorption initiée à Lyon et dans l'agglomération repose sur une double justification sanitaire et sociale avec pour double objectif de supprimer ces anomalies urbaines et insérer (ou réinsérer) leurs habitants. Elle relève notamment les relogements s'effectuent quasi-systématiquement entre les mois d'octobre et de février, ce qui témoigne de l'impact des conditions de vie hivernales sur la réponse publique, suite notamment à la prise de conscience provoquée par l'appel de l'Abbé Pierre en 1954.

A la lecture des textes et mesures de l'époque, il apparaît en outre qu'une troisième justification est perceptible, liée à des raisons sécuritaires et de contrôle : les bidonvilles sont perçus comme des lieux largement contrôlés par le FLN algérien, et donc possiblement

dangereux du point de vue de la sécurité publique. Dans sa thèse, Émilie Elongbil-Ewane revient largement sur ces enjeux sécuritaires et sur les mécanismes de contrôle et de régulation des populations par les services de l'État notamment (Elongbil-Ewane, 2012, 2014).

Enfin, une quatrième justification peut être avancée, reposant sur des intérêts immobiliers et fonciers des collectivités et de l'État, par la récupération de terrains pouvant accueillir des opérations immobilières (Bernardot, 1999).

En amont des expulsions : repérage, tri et sélection.

Les travaux cités ci-dessus font état d'une structuration progressive de la méthode de démantèlement mise en place par les services concernés, notamment en amont des opérations pour identifier les baraques et les personnes y vivant. Selon Blanc, cette méthode mise par écrit consiste d'abord à identifier les baraques (numérotation) puis à recenser précisément les personnes.

La première caractéristique de la méthode employée est la catégorisation des populations en différents groupes, et notamment en premier lieu entre hommes (ou « travailleurs ») célibataires et « familles musulmanes », laissant donc de côté les familles françaises (notamment de nomades sédentarisées) ou européennes vivant sur les mêmes sites, et qui ne semblent pas identifiées comme destinataires de la politique publique au même titre que les autres. La catégorisation « travailleur célibataire » et « familles musulmanes » se matérialise notamment dans les procédés de numérotation des baraques en amont des expulsions, avec un code couleur permettant d'identifier sans y entrer le profil de l'habitant ou des habitants. Sur certains sites comme la Lône-Felizat (Lyon), ce travail de numérotation va de pair avec une cartographie du bidonville séparé en 9 secteurs de taille égale, afin d'envisager une évaluation progressive par secteur (Toulemonde, *op.cit.*, p. 45 ; Chavanon et Blanc, *op.cit.*).

Par ailleurs, la dimension politique est présente via l'identification des engagements réels ou supposés des personnes. Ainsi, lors de l'évacuation du bidonville des Buërs, l'analyse des archives effectuées par Toulemonde révèle que des demandes d'extraits d'actes de naissance sont envoyées dans les municipalités algériennes, puis des fiches de Renseignement Généraux demandées au ministère de l'Intérieur et examinées pour ajouter, le cas échéant, les observations défavorables au crayon : « *Sur les 61 fiches, 13 font l'objet d'« avis défavorable ».*

Ce sont tous des militants ou des responsables FLN » : ils seront ensuite caractérisés entre « à surveiller », « dangereux », ou « très dangereux ». » (Toulemonde, *op.cit.*, p.58).

Dans un premier temps, donc, ne sont concernés par les relogements que les hommes seuls, « travailleurs migrants » perçus comme prioritaires, et dont la présence en France est estimée être provisoire et liée à une forme de migration saisonnière pour le travail. Les principales réponses consistent alors en des « bons » pour les foyers de la Sonacotral (créée en 1956 puis devenue Sonacotra en 1960) via sa filiale Logirel. Ce n'est que dans un second temps, et de manière très progressive, que les services de l'État vont envisager le relogement des « familles musulmanes ». D'autres sous-catégorisations vont encore être effectuées, visant à identifier les familles pouvant être relogées rapidement en fonction de leur adaptation supposée à la société française, et de leur « *bonnes tenues et adaptation* ».

Ces critères d'adaptation se retrouvent également au niveau national, et notamment dans le rapport d'un groupe de travail animé à partir de 1966 par André Trintignac. Selon Cohen et David, ce rapport « *s'inspirant en partie de l'approche « scientifique » de l'association ATD, produit une catégorisation des familles suivant leurs possibilités d'« intégration », en partie liée à des considérations ethniques* (Blanc-Chaléard, 2008). *L'implication dans ce travail de rationalisation d'organismes auparavant spécialisés dans le travail social en direction des Nord-Africains n'est pas sans influencer sur le développement de cette grille de lecture* » (Cohen et David, 2012). Bien que le rapport ait insisté sur la nécessité de reloger les familles les plus « adaptées » directement en HLM classique, l'enjeu symbolique de la disparition des bidonvilles de Nanterre, où vivent encore plus de 500 familles, conduit au relogement précipité de ces familles en cités de transit quel que soit leur supposé niveau d'adaptation. Entre le 15 juin et le 10 juillet 1971, plus de 350 familles sont ainsi systématiquement relogées dans des cités construites pour l'occasion.

3.2.4. Pour les travailleurs célibataires : les foyers – hôtels et foyers-dortoirs, et les prémisses des cités de transit.

Dans un premier temps, les actions menées par les associations et pouvoirs publics qui ciblent donc les « travailleurs célibataires » apparaissent relativement bricolées, et consistent principalement en des centres comme celui de la Part-Dieu qui sera suivi d'une dizaine d'autres construits et gérés par des associations spécialisées (Maison du travailleur algérien, Comité

local des amitiés africaines...). De nouvelles solutions apparaissent entre 1958 et 1960, avec l'adoption d'une politique plus volontariste visant à la résorption des sites, d'abord sur Lyon, puis dans les autres communes concernées.

Du début à la fin des années 50 : des foyers d'hébergement aux conditions difficiles

Si dans la plupart des travaux l'année 1958 apparaît comme celle du lancement d'une action publique de résorption des bidonvilles et de relogement des personnes, il est important de mentionner les réponses mises en œuvre avant cette date qui ont certainement contribué à ce que l'action publique locale précède l'action nationale. En effet, face au double phénomène de l'arrivée de travailleurs étrangers et de la crise du logement, une première réponse consiste à imaginer la mise en œuvre par différents acteurs de solutions d'hébergement plus ou moins temporaires. Au début des années 50 en effet, le manque de solution est criant, « *l'asile municipal de nuit ne les accueillant qu'exceptionnellement et sur recommandation officielle, et celui de l'Armée du Salut ne leur réservant qu'un petit quota des lits disponibles* ». (Brodiez-Dolino, 2018).

Ainsi, furent mis en place à Lyon comme dans d'autres territoires, des « centres d'hébergement » que l'on peut regrouper en deux catégories : les cantonnements d'entreprise gérés et pris en charge par les employeurs (qui recouvrent à la fois des lieux collectifs mais aussi des appartements ou des maisons individuelles pour les salariés), et les foyers d'hébergement, gérés eux, le plus souvent, par des associations ou par une société d'économie mixte. Plusieurs de ces foyers furent installés dans des anciennes casernes militaires, comme la caserne de la Doua, ou celle de la Part-Dieu, dans le 3^{ème} arrondissement. Celle-ci fut l'un des foyers d'hébergement le plus important de la période. Géré par l'Association lyonnaise pour l'hébergement des travailleurs nord-Africains (Alhna¹⁵⁰) et prévu pour accueillir 1 600 personnes, ce foyer abrita en moyenne plus de 2 000 hommes, dont plus de 90 % algériens. Plusieurs études décrivent des conditions de vie extrêmement précaires, marquées par le froid, la promiscuité, l'inadaptation des bâtiments et l'insalubrité – principalement les anciennes

¹⁵⁰ L'Alhna est administrée par un comité de gestion présidé par le directeur départemental du travail et de la main d'œuvre et composé d'un représentant du préfet, d'un représentant du maire de Lyon, de trois représentants des organisations syndicales patronales (métallurgie, textile, produits chimiques), de trois représentants des organisations (Elongbil-Ewane, 2014, 148).

écuries de la caserne (Barou, 2007). Par ailleurs, selon Elongbil-Ewane, le centre est classé par les autorités comme un foyer fortement politisé du fait de la forte influence du FLN auprès des personnes hébergées. Pour la préfecture, il représente ainsi un danger réel pour la sécurité intérieure, amenant à la mise en place de mécanismes de contrôles importants à l'intérieur (Elongbil-Ewane, *op.cit*). A partir de 1960, il fera l'objet d'une fermeture progressive, puis définitive en 1965.

Par ailleurs, plusieurs associations caritatives principalement catholiques, se développent à cette époque, concentrant une partie de leurs actions sur les travailleurs nord-Africains mal logés. L'une des structures locales la plus emblématique est l'œuvre « Notre Dame des Sans-Abris », fondée par le père Gabriel Rosset en 1950, suite à l'initiative d'un groupe de professeurs catholiques membres des conférences Saint Vincent de Paul, et représentants de la Paroisse Universitaire. Le premier foyer ouvre ses portes en décembre 1950, et est toujours en activité aujourd'hui, rue Sébastien Gryphe dans le 7^{ème} arrondissement de Lyon. Dans la mise en récit interne du « FNDSA » (ou Foyer Notre Dame des Sans-Abri), l'accueil des travailleurs migrants tient une place importante, Gabriel Rosset mentionnant dans l'un de ses ouvrages la mort par le froid de trois Algériens une nuit de février 1951, alors que la veille, ils avaient été refusés par le foyer, faute de place (Rosset, 1975). Cet évènement tragique l'amènera à imposer dès avril 1951 un quota correspondant à la moitié des lits disponibles (Brodiez-Dolino, 2018). Comme nous le verrons ci-dessous, au-delà de l'hébergement et de l'aide sociale, le FNDSA deviendra rapidement un acteur de la résorption des bidonvilles, en développant des activités liées au logement.

A partir de 1959 : Les « Foyers - hôtels » de la Sonacotra.

La politique de résorption annoncée par Louis Pradel s'incarne d'abord dans la destruction des anciens centres remplacés par des structures plus adaptées, construites notamment par la société d'économie mixte Sonacotral ¹⁵¹. Créée en 1956, elle a pour objet « *le financement, la construction et l'aménagement de locaux d'habitation destinés aux Français musulmans originaires d'Algérie venus travailler en métropole et à leur famille* » ¹⁵². Dans l'agglomération lyonnaise comme dans d'autres territoires, la Sonacotral devint ainsi

¹⁵¹ Société nationale de construction de logement pour les travailleurs algériens, qui deviendra ensuite Sonacotra.

¹⁵² Article 116 de la loi n°56-780 du 4 août 1956.

« *l'opérateur institutionnel officieux de résorption des bidonvilles avant la création du cadre juridique de cette politique – loi Debré de 1964 et loi Vivien de 1970* » (Bernardot, 1999). Dès 1959, elle développera des foyers destinés aux célibataires, mais sur un modèle dit « Logeco » (appartements de cinq à six pièces aménagées pour accueillir une dizaine de célibataires) pouvant par la suite être réaménagés en cas de remplacement des célibataires par des familles.

Trois foyers sont ainsi rapidement construits avec deux modalités possibles de gestion : une gestion directe par la Sonacotra, ou une gestion indirecte via des associations (ce qui sera le cas pour deux des trois premiers centres). En 1959 est inauguré un « foyer hôtel » rue de Pressensé à Villeurbanne, dont la gestion est confiée à la Maison de l'Afrique du nord (Man) : le foyer peut accueillir près de 250 personnes, dans 27 appartements. Quelques années plus tard en 1967, selon la préfecture du Rhône, il existe 4 116 places en foyers pour les travailleurs étrangers, réparties dans neuf « foyers-hôtels » et dix « foyers-dortoirs », sur des modalités d'hébergement collectif (Elongbli, *op.cit.*, p.158). Les directions de plusieurs structures sont assurées par d'anciens militaires, dont l'« expérience coloniale » est valorisée, et ce encore après l'indépendance de l'Algérie. Selon Elongbil-Ewane, la vie des foyers est initialement organisée autour de deux volets fortement imbriqués : un volet « éducatif » et un volet « surveillance ». Sur les 9 foyers-hôtels en 1967, principalement construits dans l'Est Lyonnais, cinq sont confiés à des associations locales (comme la Man, L'Althram ou le comité des amitiés algériennes), ce qui semble être une spécificité lyonnaise, la Sonacotra gérant une majorité de structures dans l'ensemble du territoire français (Bernardot, *op. cit.*). C'est « *une illustration de la forte présence et de la forte implication du réseau associatif lyonnais dans la prise en charge des migrant-e-s et plus particulièrement, dans celle de leur hébergement* » (Elongbil-Ewane, 2014).

Mais la mise en place de ces « foyers Sanocotra » ne suffit pas à faire face aux besoins de logement des travailleurs étrangers, estimés en 1966 à 38 000 dans l'agglomération lyonnaise (dont 18 000 Algériens, 4000 Tunisiens, 900 marocains, et 15 000 européens¹⁵³). D'autres solutions vont alors être développées.

La solution des « foyers-dortoirs » ou « foyers économiques » pour faire face à la pénurie.

¹⁵³ Archives Départementales du Rhône, fonds 248 W 85 : Colonel le Page : « *Les besoins en logement des travailleurs étrangers vivant en célibataires, les statistiques départementales au 31 décembre 1966* », cités par Elongbil, 2014.

En 1967, le Service de liaison et de promotion des migrants (SLPM), qui coordonne l'ensemble de la politique locale de résorption des bidonvilles, décide de créer de nouveaux foyers « économiques » ou « dortoirs », pouvant accueillir plus de personnes, dans des conditions plus sommaires que les foyers Sonacotra. La même année, 6 foyers sont créés, et gérés par des associations (dont la Maison de l'Afrique du Nord pour trois d'entre eux). Ils accueillent chacun entre 160 et 340 personnes. Le nombre de foyers va continuer à croître plusieurs années. Une part importante est gérée par la Man, qui devient l'un des principaux bailleurs de l'agglomération, soutenu en partie par le Fas (Fonds d'action sociale des migrants). De manière plus générale, les associations locales sont devenues en quelques années des acteurs clefs du dispositif de résorption des bidonvilles et de l'hébergement collectif des travailleurs étrangers, en lien étroit avec les acteurs publics mais aussi avec les employeurs, dont beaucoup sont présents dans les conseils d'administration des associations et contribuent à leur financement.

3.2.5. Le relogement des « familles musulmanes » orchestrés par les associations : entre « transit », « dépannage » et « réadaptation »

Si les acteurs publics vont prendre en compte le relogement des familles dans un second temps, certains acteurs associatifs avaient déjà développés un ensemble de réponses de logement ou d'hébergement, à partir notamment de l'appel lancé par l'Abbé Pierre en 1954. L'une des associations les plus actives sera le Foyer Notre Dame des Sans-Abri (FNDSA), et le « Comité de dépannage Abbé Pierre » créé en 1954 après une visite de l'Abbé Pierre et porté principalement par « le Foyer ». Les actions du FNDSA ont fait l'objet d'importantes recherches par l'historienne Axelle Brodiez-Dolino : celles-ci permettent d'éclairer les logiques locales et donnent des éléments précieux sur les outils et approches mobilisés¹⁵⁴. Sur l'ensemble de la période (1950–1970) on peut distinguer trois formes d'hébergement ou de logement déployés pour les familles.

Pour les familles françaises et européennes : l'absence de solutions publiques.

¹⁵⁴ Voir notamment son ouvrage « Combattre la pauvreté », en particulier le chapitre 10 (Dolino-Brodiez, 2013), ainsi que l'ouvrage plus récent portant spécifiquement sur l'histoire du Foyer Notre Dame des Sans-Abri (2020).

Comme nous l'avons vu, les bidonvilles de l'après-guerre étaient, de manière certes minoritaire, habités par des familles françaises – en partie identifiée comme « nomades sédentarisés » ou « forains » – et européennes (portugaises, italiennes, espagnoles). Ces familles furent exclues de l'obligation de relogement décidée par les collectivités et services de l'État (Toulemonde, *op.cit.*). Cette mise à l'écart fut appliquée dès les premières mesures, avant même la loi Debré de 1964, et eut pour conséquence d'obliger certaines familles à trouver des solutions par elles-mêmes, comme ceci avait été le cas dans l'entre-deux guerres.

Cependant, certains travaux font état de réponses associatives ciblées sur ces familles. A partir notamment des archives départementales, Toulemonde fait ainsi état du relogement par le FNDSA de 35 personnes du bidonville de Saint-Priest, issues de deux familles désignées comme « gitanes » (Toulemonde, *op.cit.*, p.79). Plus largement, en 1967, le FNDSA accueille, dans treize « cités », 312 familles dont 113 algériennes (soit 36 %), 96 françaises, 68 « étrangères européennes »¹⁵⁵. Ces chiffres amènent à relativiser l'exclusion des familles autres qu'algériennes, dans les opérations de relogement et de résorption.

Construction de chalets provisoires et rénovation de logements : les « camps de secours et de réadaptation » ou « cités de dépannage ».

Dès 1954 – soit 4 ans avant le lancement de l'action publique de résorption – le comité de dépannage Abbé Pierre et le FNDSA vont développer une solution relativement originale consistant en des chalets provisoires en bois, sur des sites privés ou publics, en fonction des opportunités. En parallèle, des logements anciens sont parfois rénovés et mis à disposition des familles. La première expérience a lieu en 1954, avec l'achat à la Mulatière d'une grande maison dans un parc de deux hectares (une vingtaine de logements), puis au Point du jour (20 logements dans une maison, 26 chalets dans un parc), puis dans un ensemble de communes de l'agglomération, à la fois à l'Est et à l'Ouest de Lyon. A la fin des années 1950, plus de 350 logements ont été construits, répartis en une trentaine de « cités de dépannage » (Dolino-Brodiez, 2013).

Mais le FNDSA n'est pas la seule association à mettre en œuvre ce type de réponse : la Man (Maison de l'Afrique du Nord) notamment, va également en 1957 construire six chalets

¹⁵⁵ Source : AD du Rhône, 248 W 250 Situation du logement dans la région Rhône-Alpes, 1967-1968, cité par Elongbil, 2014, p.278

de dépannage en bois sur un terrain loué au département du Rhône, Route de Crémieu à Vaulx-en-Velin. Financés par le ministère de l'Intérieur, ils abritent des logements de type F3 qui peuvent accueillir douze familles exclusivement « françaises musulmanes d'Algérie ».

L'ensemble de ces sites est pensé ou présenté comme une étape « entre » le logement insalubre et le logement définitif.

Le développement des « cités de transit », et l'accompagnement vers le logement.

A partir de ces expériences, de nombreux sites, progressivement regroupés sous le terme de « cités de transit », malgré leur diversité (Cohen et David, 2012), vont se développer sur l'ensemble du territoire¹⁵⁶. Ils ont pour point commun d'être présentés comme des lieux temporaires avant l'accès au logement, en l'occurrence majoritairement HLM. A partir de 1964, ils bénéficient d'un nouveau cadre juridique avec la loi Debré qui introduit un arsenal juridique concernant l'ensemble des étapes de la résorption des bidonvilles. En 1965, est mise en place une commission départementale d'attribution pour les logements financés par le Fas. L'objectif va alors devenir principalement l'accès au parc HLM des familles étrangères, via notamment les logements de Logirel, filiale locale de la Sonacotra. En matière de construction de logements, le département et la Sonacotra bénéficieront de l'aide du Fas (Fonds d'Action Sociale), qui prend le relais du ministère de l'Intérieur et du ministère du Travail qui avaient financé les premières réalisations dans ce domaine. En finançant les foyers de travailleurs migrants, le Fas, qui est à l'origine un fonds destiné à fournir des aides sociales aux Algériens, devient dans les faits l'un des principaux financeurs du relogement (Elongbil-Ewane, 2014, p. 280).

Ces opérations de relogement vont se prolonger jusque dans les années 1970, dans des conditions diverses et avec des réussites variées, certaines familles relogées étant parfois de nouveau rapidement confrontées à des situations de mal-logement.

¹⁵⁶ Nous ne pouvons ici revenir sur la généalogie du terme et l'histoire du développement des cités de transit. L'article de Cohen et David de 2012 en donne une vision synthétique et pertinente, ainsi que l'article de Jean-Paul Tricart dans la *Revue française de sociologie* (Tricart, 1977). Voir également les travaux de Colette Pétonnet, Marie-Claude Blanc-Chaléard, Jacques Barou.

3.2.6. Au-delà des bidonvilles : une réponse plus large et une reconnaissance des phénomènes de mal logement

Comme cela a été mentionné plus haut, la politique de résorption des bidonvilles à Lyon doit être resituée dans un mouvement plus large et plus ancien¹⁵⁷ de lutte contre ce qui est qualifié à l'époque d'habitat indigne ou insalubre. On y retrouve notamment les quartiers des pentes de la Croix-Rousse et de Moncey-Voltaire la Guillotière, qui abritaient autrefois les populations ouvrières, et qui connaissent dès la première moitié du 20^{ème} siècle une très forte dégradation de leur bâti (Michel, 2019). Comme sur l'ensemble du territoire français (Blanc-Chaléard, 2015), c'est cependant la loi Vivien de juillet 1970 qui va donner une nouvelle dimension à cette lutte, par un nouveau cadre et de nouveaux moyens pilotés par l'État. Pour André Gachet, disant lui-même qu'il « travaille sur les questions de logements merdiques depuis le milieu des années 70¹⁵⁸ », c'est également la loi du 27 juillet 1973 relative à l'hébergement collectif qui va jouer un rôle important :

« Il y a eu d'abord une première phase, qui a été une phase de reconnaissance, reconnaissance au sens de légitimité, des personnes vivant dans les taudis. Ça n'a pas été sans mal. Ça s'est fait d'abord grâce au droit (...) lorsqu'en 73, y a eu l'apparition de la loi contre l'hébergement collectif et abusif, loi qui existe toujours, qui a été très mal perçue évidemment par les marchands de sommeil et par le patronat (...). Avec une première étape, qui était la connaissance (...) avec obligation de déclaration. Et puis tout de suite dans la foulée, le législateur est revenu là-dessus, en disant il ne suffit pas d'avoir une loi coercitive, encore faut-il qu'on puisse résoudre le problème des gens qui sont dedans. Et là y'a le deuxième volet de la loi qui est apparu : réquisitions, expropriations, délaissement possible pour les propriétaires lorsque la propriété du fonds n'était pas la même que la propriété des murs. Enfin, il s'est passé quelque chose. On a commencé à donner du droit à ceux qui étaient mal traités par leur condition de logement. Ça c'est la première étape. A l'échelle nationale. » (Conseiller métropolitain et ancien salarié de l'Alpil. Entretien du 20 novembre 2017).

¹⁵⁷ Lyon fut par exemple la ville de naissance du mouvement des Pact, centre de Propagande et action contre le taudis, créé par Jean Vila en 1942.

¹⁵⁸ Entretien André Gachet, Lyon, 12 décembre 2016.

La deuxième étape est identifiée par André Gachet et se déroule à l'échelle locale :

« La deuxième étape, elle a été très locale avec toutes les grandes opérations de renouvellements urbains de l'époque, qu'il s'agisse des pentes de la Croix-Rousse, du secteur Saxe-Colbert, du secteur du Palais de Justice, et après dans une moindre mesure de Saint-Clair, de Vaise, parce qu'il y a des zones par ici aussi. Donc les secteurs où il y avait de la transformation urbaine, démolitions reconstructions. Tous ces lieux étaient des lieux où se concentrait une population dans un habitat précaire, souvent dégueulasse et souvent celui des marchands de sommeil qui étaient les derniers avec les meublés. Si je prends par exemple le seul terrain du Palais de Justice, c'était 600 à 700 lits en meublé. La montée de la grande cote autant. Donc c'est énorme. Avant, les occupants des meublés c'était ça, l'hôtel ferme, les clients s'en vont. Ils n'ont pas de droits. Et y a eu une évolution à ce moment-là. Qui a été une évolution faite à partir d'une alliance entre technicité et militance. Tu trouves ça dans le bouquin « de la Courly à la Métropole ». C'est Cédric Polère, qui a écrit ça¹⁵⁹. Où on retrouve ça, avec les acteurs qui sont Cimade, qui sont Alpil, et cætera. (...) Ça, ça va tenir jusqu'au milieu des années 90, ce mouvement ascendant (...) avec une espèce de décalque des zones de transformation urbaine et des zones d'occupation (...), parce qu'on a fait de la vacance (...). Ça a été une époque très faste. Des conventions d'occupation précaire, on en a fait des centaines et des centaines. C'est pour ça d'ailleurs qu'un jour on a créé une association pour les gérer, tellement on avait besoin d'un outil, qui était aussi un outil d'innovation. C'est-à-dire que ces récupérations de lieux temporaires, enfin de lieux à durée de vie limitée dans le temps, permettaient d'innover, d'inventer des solutions de transition, et cætera. Premiers hôtels sociaux, des choses comme ça. Donc ça c'est la fin de la période, je vais dire positive. » (Ibid).

Ainsi donc, des années 1970 aux années 1990, de nombreux programmes et opérations portés par un large ensemble d'opérateurs vont accompagner les transformations de la ville et de la métropole. Le réseau associatif continue à se structurer, autour d'associations et de personnalités locales. Ces évolutions et dynamiques sont indissociables de nouveaux

¹⁵⁹ Polère C., (2014), *De la Courly au Grand Lyon: histoire d'une communauté urbaine*, Lyon, Lieux dits éditions, 480 p.

phénomènes migratoires visibles à partir des années 1970, et de nouveaux cadres nationaux liés notamment au droit d'asile.

3.3. 1975 – 1995 : migrations, asile et mal-logement

Dans les mêmes années 70, la ville de Lyon comme de nombreuses autres villes françaises, se trouve concernée par l'arrivée de nouvelles populations majoritairement demandeuses de protection de la part de l'État français, en vertu de la convention de Genève du 28 juillet 1951. Au niveau national, est mis en place en 1973 le Dispositif national d'accueil (DNA), financé par la Direction de la population et des migrations (DPM) au titre de l'aide sociale. Il permet aux demandeurs d'asile et réfugiés dépourvus de ressources suffisantes et de logement, d'être hébergés dans des centres spécialisés – Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) et Centres provisoires d'hébergement (CPH) – placés sous le contrôle administratif, social et financier des Directions départementales de l'action sanitaire et sociale (Ddass)¹⁶⁰. L'ensemble de la population accueillie dans ce dispositif se retrouvait sous l'appellation de « réfugié » regroupant d'une part les réfugiés ayant déposé leur demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) ou de la Commission des recours des réfugiés (CRR) et en attente d'une réponse, et d'autre part les réfugiés statutaires c'est-à-dire ayant obtenu le statut de réfugié selon la Convention de Genève¹⁶¹. Au niveau national, c'est l'association France terre d'asile (FTDA) qui se voit confier la coordination et l'animation du dispositif.

Comme le soulignent Bourgeois, Ebermeyer et Sevin (2004), la mise en œuvre locale de ce dispositif d'État repose cependant largement sur les associations, qui se voient déléguer la gestion en lien avec les services déconcentrés de l'État. Les auteures, tout comme Bourgeois et Brachet (2003), reviennent sur le déploiement de ce dispositif à Lyon : en s'appuyant en partie sur les dispositifs et acteurs déjà existants, les acteurs locaux vont mettre en place un « dispositif d'accueil », comme déclinaison du DNA à Lyon.

¹⁶⁰ Ministère des affaires sociales, direction de la population et des migrations, sous-direction ACI3. 2014. « Dispositif national d'accueil (DNA) en faveur des Demandeurs d'asile et réfugiés 1975 - 2007 », archives nationales.

¹⁶¹ Le DNA existe toujours de nos jours, et a subi un ensemble de réformes sur lesquelles nous ne pouvons revenir ici. Il est constitué de dispositifs hétérogènes (Cada, Huda, Caes, Centre de transit, CAO, Pradha) pour un total d'environ 100 000 places. Pour des informations institutionnelles sur l'actualité du dispositif, voir le site de l'OFII, qui coordonne le DNA à l'échelle nationale (<http://www.ofii.fr/demande-d-asile>). Pour un regard associatif sur la réalité du DNA aujourd'hui, voir notamment l'état des lieux 2020 des dispositifs d'accueil des demandeurs d'asile réalisé par la Cimade (<https://www.lacimade.org/schemas-regionaux-daccueil-des-demandeurs-dasile-quel-etat-des-lieux/>) ou le 20^{ème} rapport sur l'Asile en France et en Europe de l'association Forum Réfugiés – Cosi (2020).

« Il s'avère que ce système (le DNA), très centralisé et adapté à des arrivées à Paris, a montré ses limites dès la fin des années 1970 avec l'augmentation progressive d'arrivées de réfugiés en province. Des dispositifs locaux, parallèles au dispositif national, se sont donc progressivement mis en place. C'est le cas en particulier du département du Rhône. » (Bourgeois et Brachet, 2003).

Les auteurs situent l'origine de l'histoire de l'accueil à Lyon en 1973-1974, avec l'ouverture d'un premier Centre provisoire d'hébergement (CPH) par l'association Pierre Valdo¹⁶², destiné aux réfugiés chiliens fuyant le pays suite au coup d'État du général Pinochet. D'autres structures sont ensuite ouvertes pour répondre aux arrivées de réfugiés du Sud-Est asiatique – crise dite des « Boat Peoples » vietnamiens, notamment par le Secours catholique.

En 1982, de nouvelles arrivées de réfugiés en provenance du Zaïre (aujourd'hui le Congo) incitent plusieurs associations et institutions à créer le Crardda (Comité rhodanien d'accueil des réfugiés et de défense du droit d'asile), qui deviendra « Forum Réfugiés » en 2000 puis « Forum Réfugiés – Cosi » en 2012¹⁶³. Ses initiateurs sont Le Service social d'aide aux émigrants (SSAE)¹⁶⁴, le Secours catholique, la Cimade, la Fédération de l'entraide protestante, le Centre Pierre Valdo, la Sonacotra et la Maison du Travailleur étranger (MTE), responsables de l'accueil des réfugiés dans le Rhône (Arcidiaco, 2015). Le Crardda ouvre un premier CPH de 40 places à Villeurbanne, puis un second centre à Bron.

En 1984, les mêmes acteurs créent une Commission locale d'admission (Cla) dédiée à l'examen des demandes d'asile et à l'orientation des personnes vers les différentes structures, en lien avec la commission nationale. Selon Bourgeois et al., *« la Cla illustre la construction du travail inter-associatif en direction des réfugiés puisqu'elle réunit plusieurs associations en contact avec les réfugiés (Forum réfugiés, SSAE, centre Pierre Valdo, Cimade, Secours*

¹⁶² L'association Pierre Valdo prend ses origines en 1948, lorsque l'entraide protestante se voit léguée une propriété rue Pierre Valdo à Lyon, et y organise des chantiers pour les enfants des Églises lyonnaises. Créée en 1967 pour gérer le lieu, l'association « le Centre Pierre Valdo » va ensuite élargir ses activités, notamment à partir de l'accueil des réfugiés chiliens en 1973. Le CPH créé à l'époque existe encore aujourd'hui. En 2001, l'association devient l'association Entraide Pierre Valdo. Aujourd'hui, elle est présente dans six départements à travers un large ensemble d'établissements dédiés à l'intégration des réfugiés, à l'accueil des demandeurs d'asile, à l'animation socio-culturelle, à l'accueil de mineurs isolés étrangers.

¹⁶³ Forum-réfugiés Cosi est aujourd'hui un acteur majeur, au niveau national, de l'accueil des réfugiés et de la défense du droit d'asile, dont le rapport annuel sur l'asile en France et Europe fait référence. En 2019, l'association employait 452 salariés et disposait d'un réseau de 282 bénévoles, actifs au sein d'une soixantaine d'établissements ou programmes déployés dans 14 départements.

¹⁶⁴ Cette association créée en 1920 fusionnera ensuite en 2005 avec l'Office des migrations internationales (Omi, lui-même ancien office national de l'immigration), pour devenir l'Anaem, Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations. En 2009 enfin, l'Anaem deviendra l'Ofii, Office français de l'immigration et de l'intégration.

catholique) qui partagent les informations et prennent des décisions communes au regard des capacités d'hébergement dans le département » (Bourgeois et al., 2004, p.207). Jérôme Valluy (2007) note que la création de cette commission locale s'inscrit également dans un contexte de forte tension avec France Terre d'Asile, chargée de la coordination du dispositif national d'accueil. Selon l'auteur, dès sa création, le Crardda va revendiquer « le pouvoir de décider localement, dans le département du Rhône et plus largement dans la région Rhône-Alpes, des entrées dans les centres d'accueil sans dépendre de FTDA qui en décidait jusque-là ». Cette question des entrées dans les centres constitue donc un point central dans les jeux de pouvoir entre les deux structures ».

Ce fonctionnement en réseau, qui s'appuie sur des relations interpersonnelles fortes entre les personnes, va connaître, selon plusieurs acteurs, une crise importante en 1995, autour de la prise en charge des familles roms originaires de Roumanie, et de familles originaires d'Ex-Yougoslavie.

3.4. Un système indissociable du catholicisme social et de « l'art de la conciliation à la lyonnaise »¹⁶⁵

La compréhension de l'action publique locale de lutte contre le sans-abrisme et le mal logement ne peut se faire sans un détour socio-historique de la construction des réseaux et locaux, et de l'influence de l'Église dans celle-ci. Il est en effet fréquent, lorsque l'on aborde les mouvements sociaux à Lyon et le secteur de l'action sociale de manière plus large, que soit évoqué le « catholicisme social » et les « milieux catholiques lyonnais ». De nombreux acteurs ou structures évoqués dans ce chapitre sont régulièrement définis ou se définissent eux-mêmes comme étant proches – à des degrés divers – de ce mouvement (Panassier, 2010b ; Viévard, 2010).

Ce sous-chapitre propose donc un regard large sur l'influence ou tout du moins la présence du catholicisme social dans le traitement du problème social observé¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Outre des éléments issus de certains entretiens avec des acteurs associatifs, cette partie s'appuie fortement sur l'important travail effectué par la direction de la prospective et du développement de la métropole de Lyon, regroupant un ensemble d'entretiens avec les acteurs clefs de l'action sociale à Lyon, des études sur le catholicisme social et autres courants de pensées. L'ensemble de ces contributions est disponible sur le site « Millénaire 3 » de la métropole <https://www.millenaire3.com/>

¹⁶⁶ le risque étant la reprise d'un discours certes structurant pour les acteurs, mais parfois instrumentalisée par eux et difficilement objectivable (Foret, 2006b).

Aux origines du catholicisme social

Le catholicisme social est un mouvement de pensée étroitement lié à l'émergence de la « question sociale », née avec les conséquences sociales de la révolution industrielle. S'il trouve son origine après 1870 dans les cercles catholiques ouvriers à Paris, Lyon va rapidement apparaître à côté de Lille et Paris comme l'épicentre français du mouvement, à travers le mouvement de la chronique sociale (Polère, 2009).

Selon Polère (2009) qui cite Aimé Savard (2005), cette forte diffusion au sein de l'Église locale n'est pas un hasard. Ceci s'inscrit dans l'émergence d'une pensée sociale présente dès les années 1930 à Lyon¹⁶⁷. Entre autres mouvements, très marqué par les grèves des canuts en 1831 puis 1834, Frédéric Ozanam créera les Conférences Saint Vincent de Paul – dont l'objectif est d'amener les jeunes issus des milieux bourgeois à prendre conscience de la question sociale et à s'investir auprès des plus pauvres. Un peu plus tard, en 1859, le Père Antoine Chevrier fonde le Prado, lieu d'accueil et d'éducation d'enfants issus des milieux ouvriers¹⁶⁸.

Le Catholicisme social prend réellement de l'ampleur à partir de la publication de l'encyclique papale¹⁶⁹ *Rerum Novarum* (des choses nouvelles) en 1891, texte fondateur de la doctrine sociale de l'Église¹⁷⁰. Dans cette encyclique, le Pape Léon XIII relie clairement les questions de la pauvreté et de la misère à celle de la propriété privée (Astier et Disselkamp, 2010), et reconnaît le rôle d'intervention de l'État sur les questions économiques et sociales, et donc les limites de la charité privée (Polère, 2009, p.29). Cependant, si le texte condamne « *la misère et la pauvreté qui pèsent injustement sur la majeure partie de la classe ouvrière* » et dénonce les excès du capitalisme¹⁷¹, il porte également une critique frontale au « socialisme athée » :

¹⁶⁷ Pour Polère et d'autres auteurs, les racines sont également présentes dans la pensée Saint-Simoniste, très présente à Lyon ainsi que dans le Fouriérisme.

¹⁶⁸ Le Prado est encore en 2020 une importante association du secteur social et médico-social à Lyon et dans la région Auvergne Rhône-Alpes. L'association intervient dans les domaines de la protection de l'enfance, du handicap, de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'insertion par l'activité économique. Elle est composée de trente-cinq établissements, présents dans cinq départements (Rhône, Ain, Allier, Isère et Loire), et emploie plus de 550 personnes.

¹⁶⁹ Une encyclique est une lettre solennelle du Pape, adressée à l'ensemble de l'Église catholique ou à un groupe spécifique (évêques, clergé, fidèles). Les encycliques sont des textes qui ont le plus souvent valeur d'enseignement et définissent la doctrine de l'Église à propos d'un sujet spécifique.

¹⁷⁰ Le texte est disponible sur le site du Vatican : http://www.vatican.va/content/leo-xiii/fr/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html

¹⁷¹ L'encyclique dénonce en effet « *la concentration entre les mains de quelques-uns de l'industrie et du commerce, devenus le partage d'un petit nombre d'hommes opulents et de ploutocrates qui imposent ainsi un joug presque servile à l'infinie multitude des prolétaires* ».

« *Les socialistes, pour guérir ce mal, poussent à la haine jalouse des pauvres contre les riches. Ils prétendent que toute propriété de biens privés doit être supprimée, que les biens de chacun doivent être communs à tous, et que leur administration doit revenir aux municipalités ou à l'État (...). Mais pareille théorie, loin d'être capable de mettre fin au conflit, ferait tort à la classe ouvrière elle-même, si elle était mise en pratique. D'ailleurs, elle est souverainement injuste en ce qu'elle viole les droits légitimes des propriétaires, qu'elle dénature les fonctions de l'État et tend à bouleverser de fond en comble l'édifice social.* »
(Encyclique Rerum Novarum, 1891).

Dans la lignée de cette critique, Léon XIII exhorte les fidèles à accepter le fait que la nature de l'Homme « rend impossible, dans la société civile, l'élévation de tous au même niveau ». Dans sa dernière partie, l'encyclique appelle à l'action les différents « agents » concernés, qu'il s'agisse de l'Église elle-même (« *nous taire serait aux yeux de tous négliger notre devoir* »), des États et gouvernants, des patrons, des « riches », et des « ouvriers eux-mêmes, dont le sort est ici en jeu ». Le texte aborde ainsi un large ensemble de questions dont celles de la fixation du salaire, de l'action syndicale, du travail des enfants, du droit au repos, de l'application des lois et de la « *justice redistributive* », des impôts ou des corporations permettant la défense et le « *relèvement de la classe ouvrière* ».

Deux mouvements emblématiques nés à Lyon : la chronique sociale et Économie et Humanisme

Dans la foulée de l'encyclique, deux lyonnais (Marius Gonin, ancien canut, et Victor Berne, issue de la grande bourgeoisie) créent la *Chronique des comités du Sud-Est* (1892), qui deviendra ensuite la *Chronique sociale* (1909), revue qui aura un écho considérable et un important réseau d'adhérents, particulièrement dans le Sud-Est de la France. En plus de la revue, la « chronique » deviendra un mouvement qui va générer un large ensemble d'institutions (Durand et Comte, 1992) et mettre en place les Semaines sociales, universités itinérantes, en lien avec les porteurs du mouvement à Lille et Paris¹⁷². Chroniques sociales et

¹⁷² Les Semaines Sociales de France existent toujours en 2020, et constituent un espace important de réflexions alimentant la doctrine sociale de l'Église, mais revendiquant également un rôle d'influence politique

Semaines sociales vont contribuer, dans les décennies suivantes, à faire se rencontrer et travailler ensemble « *les mondes du travail et de l'Église, des ouvriers et des bourgeois, des laïques et des chrétiens (...) dans une volonté partagée de reconnaissance de la dignité humaine et de la justice* » (Panassier, 2010a). Ils vont être des lieux de réflexion sur les grands enjeux sociaux, économiques, et politiques. Pour exemple, animé à partir de 1937 par le résistant Joseph Folliet, le réseau des Semaines sociales va prendre parti contre l'utilisation de la torture par les forces françaises en Algérie, et pour la légitimité des inspirations à l'indépendance. Après la décolonisation, Folliet appelle à la coopération avec les pays du Sud pour aider à leur développement.

Une autre dimension du Catholicisme social concerne les liens entre économie et enjeux sociaux, et le refus de séparer éthique et économie (Polère, 2009). Cette dimension et ces enjeux sont particulièrement présents dans les productions du mouvement Économie et Humanisme (EH), crée à Marseille en 1941 mais rapidement installé à l'Arbresle près de Lyon (1943). Son fondateur, le père Lebret, le décrit comme un centre d'études « *à partir du marxisme* », destiné à enrichir la réflexion économique chrétienne par les acquis de Marx, tout en combattant le matérialisme de ce dernier par des apports de la doctrine sociale de l'Église (Polère, *op.cit.*). Si les liens entre le mouvement EH et le catholicisme social sont complexes et marqués par certaines prises de distance, selon Polère le mouvement – dont la dissolution a été prononcée en 2007 – s'inscrivait malgré tout clairement dans les milieux du catholicisme social. Cet ancrage est également revendiqué par le père Devert, fondateur dans les années 1990 du mouvement Habitat et Humanisme (H&H), également construit sur l'idée d'un lien indissociable entre économie et éthique, entre monde du travail et lutte contre la pauvreté. Dans un entretien en 2006, le directeur de l'époque de la fédération H&H déclarait :

« [Le nom « Habitat et Humanisme »] *a été choisi, très clairement, en référence à Économie et Humanisme. C'était une manière de se placer dans la même filiation spirituelle, celle du père Lebret, du Catholicisme social, etc. Nous n'avons pas de liens institutionnels avec EH, mais il y a des liens entre personnes. Beaucoup des fondateurs de H&H étaient des gens qui soutenaient les Dominicains, ou étaient inspirés par leurs réflexions, par le rôle important qu'ils ont joué à Lyon, dans la pensée sociale et dans un certain nombre d'initiatives sur le projet de la ville, les liens avec le monde économique, le patronat...* » (Foret, 2006a).

Selon Hugues Puel, prêtre dominicain et ancien directeur d'Économie et Humanisme, de nombreuses autres structures s'inscrivent dans le mouvement, dont la Mrie (Mission régionale d'information sur les exclusions, fondée en 1992 sous l'impulsion d'un ensemble de personnalités et de structures lyonnaises), le Ciedel (Centre international d'études pour le développement local), le Forum Citoyen, le mouvement local des Entrepreneurs et dirigeants Chrétiens (EDC). S'y ajoutent, entre autres, Handicap International, créé par trois médecins lyonnais en 1982, ou l'institut Bioforce, créée à l'initiative de la fondation Mérieux.

Imbrication des réseaux et des histoires dans l'action sociale et l'aide aux réfugiés : quelques éléments sur l'Alpil et Forum réfugiés.

Concernant les acteurs et figures associatives plus directement impliqués dans la lutte contre le sans-abrisme et l'habitat indigne, il convient ici de revenir sur l'histoire et le rôle particulier de l'Alpil et du Crardda.

Selon André Gachet (co-fondateur de l'Alpil) ou Marc Uhry (ancien salarié de l'Alpil et ancien directeur régional de la Fondation Abbé Pierre), de nombreuses personnalités lyonnaises actives sur la lutte contre l'habitat indigne et l'accueil des réfugiés sont issus des mouvements militants de mai 1968, du Garm, groupe d'action et de résistance à la militarisation, comme le mentionne André Gachet.

« Le Garm, que fondent à Lyon en 1969 Jean-Pierre Lanvin avec Mireille Debard et bien d'autres, va se révéler être un lieu de rassemblement, de l'ordre de la grande tribu, qui va cimenter de nombreuses initiatives. C'est la grande époque des « opérations commando » pour promouvoir la paix et la justice sociale. Ce groupe activiste, peut-être composé d'une trentaine de personnes, réussissait à mobiliser bien plus largement pour conduire des opérations à l'exemple de l'occupation du PC atomique du Mont Verdun (...); du dépôt d'une gerbe sur laquelle on pouvait lire « Aux sept morts des manœuvres de l'armée » à la caserne de Sathonay ; de l'organisation du concert de Joan Baez ; ou encore de la manifestation sur le Rhône en canots pour éviter d'être délogés par la Police. Ces opérations étaient de grands moments heureux de mobilisation collective, mais ils avaient leurs contreparties moins heureuses, comme les gardes à vue ou

les amendes. A vingt ans, donc encore mineur, j'ai même dû passer devant le juge pour enfants ! » (Direction de la prospective du Grand Lyon, 2010).

Olivier Brachet, interrogé en février 2010 dans le cadre d'un débat sur le militantisme à Lyon, revient également sur ces réseaux et leur imbrication avec l'Église :

« Une part notable de l'action antimilitariste non violente est issue de Lyon, avec une très grosse influence de l'Église : les dominicains, les ordres... Le combat contre le nucléaire, c'est le Général de la Bollardière, c'est Servan-Schreiber... c'est une sorte de liaison entre militaires, non-violence et nucléaire - qu'on retrouvera ensuite dans « la gueule ouverte » et autres tendances du mouvement antinucléaire lyonnais, Malville, le Larzac, etc. Moi j'ai été sur le Larzac à Pâques 72, on était 25 ou 30 (...) Un lieu important de regroupement de tous ces réseaux là - catho, PSU, CFDT, santé, Jules Courmont... - existait à Oullins, autour de Mireille Debard, un personnage central de ce milieu lyonnais qui a été en résonance avec la vie soixante-huitarde ; un milieu à la fois bienfaisant et en rupture, un peu catho, œcuménique, totalement alternatif, larzacien, je ne sais pas quoi... C'est un mélange bizarre, au fond, d'une sorte de ringardisme conservateur un peu révolutionnaire... Enfin, une bizarrerie lyonnaise..., qui est aussi une explication de Lyon. » (Grand Lyon, 2010).

André Gachet évoque également le rôle central de la Cimade, association dans laquelle il a travaillé dans les années 70 aux côtés de Michel Rouge, qui deviendra par la suite responsable de l'Habitat à la Métropole de Lyon. Il évoque également le rôle du jésuite André Legouy dans l'appui aux actions d'accueil des migrants, ainsi que de Monique Hervo, spécialiste reconnue des bidonvilles de l'époque ou d'Olivier Brachet, futur directeur de Forum Réfugiés. Il soulève l'importance des alliances nouées avec des techniciens de différents lieux comme la Serl, l'Agence d'urbanisme de la communauté urbaine, la direction départementale de l'équipement, ou encore le monde HLM.

« Il y a eu un moment sympathique à Lyon où a existé le « groupe des techniciens » qui se réunissait à Bron avec Andrée Chazalette. Véritable pivot, Andrée connaissait vraiment beaucoup de gens dont une partie était passé par le GSU (Groupe de sociologie urbaine), un véritable vivier, et elle savait les réunir

pour, entre militantisme et professionnalisme, leur faire partager une culture commune de la transformation urbaine. La question de l'accès au logement des immigrés était au cœur de ces réflexions. » (Direction de la prospective du Grand Lyon, 2010).

C'est de cette dynamique qu'émergera l'idée d'une nouvelle association dédiée à la lutte contre l'habitat indigne, l'Alpil, Association lyonnaise pour l'insertion par le logement. Elle sera rendue possible grâce à une alliance avec Bernard Lacoïn, issu du milieu bourgeois lyonnais, ancien directeur financier chez Berliet, qui avait des responsabilités au 1 % patronal, et était président de la Société anonyme du foyer Notre Dame des sans-abri. Il deviendra président de l'Alpil, tandis que son épouse Béatrice Bernoux en sera un soutien très important¹⁷³ (Direction de la prospective du Grand Lyon, 2010 ; Foret, 2006). L'Alpil développe rapidement un ensemble d'activités (lutte contre les marchands de sommeil, lutte contre le saturnisme infantile, permanences juridiques...) marquées par une fonction d'interface entre les lieux de décision et les populations en difficultés d'accès ou de maintien dans le logement, rôle que l'on retrouvera de manière forte dans la politique des bidonvilles. Au-delà de ses actions de terrain ou de plaidoyer, l'Alpil deviendra progressivement une sorte de laboratoire d'où émergeront un nombre important de figures associatives, passées à l'association de la fin des années 1990 jusqu'aux années 2010¹⁷⁴.

L'histoire du Crardda prend son origine dans les mêmes années, et lie les questions de pauvreté, de mal logement, à celles de l'asile et de la protection des réfugiés. Elle est créée par un ensemble d'institutions, citées plus haut, qui lui donnent un rôle d'accompagnement des demandeurs d'asile dans le Rhône. Comme pour l'Alpil, l'association fédère dès l'origine un ensemble de compétences très diverses, et de personnes d'origines variées. Elle est construite à la fois autour d'un rôle d'interpellation des institutions, mais aussi d'assistance technique

¹⁷³ Par ailleurs, leur fille Élisabeth Gagneur deviendra également une figure du milieu militant, engagée dans de nombreuses structures dont la Ligue des droits de l'homme, et co-fondatrice de l'association Classes sur laquelle nous reviendrons largement.

¹⁷⁴ Ainsi, dans la période d'enquête de la thèse, nous pouvons citer notamment Véronique Gilet, déléguée régionale ARA de la Fondation Abbé Pierre, Maud Bigot, responsable du Samu Social – Alynéa, Marc Uhry, ancien délégué de la Fondation Abbé Pierre, expert pour la Métropole pour le déploiement de l'approche « Logement d'abord », Thomas Ott, responsable de l'association ITD-Monde (voir chapitre suivant), Adeline Firmin, avocate au barreau de Lyon, Fathi Bouaroua ensuite fondateur en 1992 de l'AMPIL (Association Marseillaise pour l'insertion par le logement) puis directeur régional de la Fondation Abbé Pierre en PACA de 2006 à 2017 et figure militante marseillaise.

auprès d'elles, et de coopération. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, l'association va progressivement prendre des positions.

La rupture de 1995 et les tensions autour de l'asile et du rôle des associations

Le milieu des années 1990 – et l'arrivée des premiers « Roms » – représente un moment de bascule dans la gestion locale des migrants et du mal-logement. C'est notamment la lecture de André Gachet, alors salarié de l'Alpil :

« Jusque 1995, il y a une telle mobilisation dans l'agglomération, qu'on peut dire que le sans-abrisme familial n'existait pas. Ça va commencer avec les migrants de l'Est, mais surtout à partir du moment où ils vont être identifiés comme tsiganes. Jusque-là, la solidarité a joué à plein, c'est vrai (...) Les ex- Yougoslaves sont arrivés après, en 2000. (...) Et donc en 1995, l'énorme changement vient de la demande d'asile, avec le Préfet qui dit que là il faut arrêter... c'est le début de l'installation de la théorie de l'appel d'air. Plus de domiciliation, plus rien. Jusque-là ça marchait très, très bien, y'avait aucun souci. Il y a eu des tas de lieux qui ont été ouverts, et cætera et cætera. Mais 1995, c'est à ce moment-là que y'a eu une banalisation d'abord du sans-abrisme, qui a été assez phénoménale. »

(Conseiller métropolitain et ancien salarié de l'Alpil. Entretien du 20 novembre 2017).

Ces évolutions dans la gestion locale de l'asile ne concernent pas que les institutions publiques. Au sein du monde associatif, des tensions naissent autour de la conditionnalité de l'accueil, et de la fragilisation du système que peut amener une demande massive de la part des familles originaires de l'Est :

« [Suite à l'arrivée des premières familles roms dans les années 90] il y a un microcosme lyonnais qui s'attache immédiatement à la question, issu on va dire de la Cimade, Économie et Humanisme, l'Alpil, le Crardda. Avec ce que moi je résume comme les anciens du Garm. Quand ils avaient 15 ans ils étaient tous dans les groupes d'action antimilitariste, ils allaient s'enchaîner aux casernes tout ça. Ils se connaissent tous depuis le lycée. Mais cette histoire des roms va

faire péter ce groupe. Parce qu'il y en a qui ont une entrée plutôt inconditionnalité, ceux qui travaillent sur le droit au logement, ceux qui travaillent sur le droit à la santé donc l'Alpil, Médecins du Monde... la Cimade est tiraillée, enfin les services de la Cimade, mais pas le boss qui était en même temps le président du Crardda, Jean Costil, qui était le personnage important de toute cette histoire. Et puis les acteurs qui doivent travailler plutôt sur la qualification, l'orientation, les réponses matérielles, qui eux ont besoin de catégoriser, et notamment les défenseurs de l'asile et de la Convention de Genève. Disons, vous voyez bien que tous ces gens qui viennent, qui s'en vont, qui repartent ils demandent l'asile, ça ne va pas... C'est le Crardda principalement qui tient cette ligne, mais aussi, pour partie, le Secours Catholique à l'époque, qui était un petit peu sur cette ligne-là. » (Ancien responsable de la Fondation Abbé Pierre Rhône-Alpes. Entretien du 20 décembre 2017).

Même s'il apparaît difficile d'identifier la cause de la fracture qui semble effectivement s'opérer à l'époque entre ces acteurs, la question de la conditionnalité de l'accueil, et du rôle des associations vis-à-vis de l'État et des politiques migratoires demeure une ligne de tension importante. Pour exemple, quelques années plus tard, en 2009, les responsables de Forum réfugiés (Olivier Brachet), du secours Catholique du Rhône (Daniel Cardot, aumônier, Bruno Lachnitt, délégué¹⁷⁵), du Cosi (Jean-François Ploquin), d'Économie et Humanisme (Hugues Puel, ancien directeur et frère Dominicain), ainsi que le pasteur Jean Costil et le père Bruno-Marie Duffé signent une tribune dans La Croix intitulée « Chrétiens et immigration, penser plus juste pour peser plus fort »¹⁷⁶. Dans cette tribune, les auteurs qui se définissent comme « *chrétiens et engagés dans l'accueil et l'accompagnement des étrangers et notamment des demandeurs d'asile et des « sans-papiers »* » expriment leur malaise « *face à la façon dont (leurs) églises interviennent dans le débat sur l'immigration* », estimant que le principe de l'accueil des étrangers, important dans la tradition chrétienne, « *ne peut suffire pour guider une politique* ». Le texte, qui insiste sur la nécessité d'une « *réflexion exigeante* » sur ces questions, pose de manière très claire l'opinion des auteurs :

¹⁷⁵ Qui fut ensuite directeur de la Mrie, et est en 2020 aumônier régional catholique des prisons Auvergne-Rhône-Alpes.

¹⁷⁶ Brachet O., Cardot D., Duffé B-M., Costil J., Ploquin J-F, Puel H. et Lachnitt B., « Chrétiens et immigration, penser plus juste pour peser plus fort (Tribune) », *La Croix*, 13 janvier 2009.

« Les capacités d'accueil d'un pays ont nécessairement une limite, et nos Églises ne contestent pas la légitimité pour un État de maîtriser les flux migratoires. Aussi la question de la légitimité pour l'État de décider qui peut rester et le retour de qui ne le peut pas ne doit pas être esquivée, si douloureuse soit-elle (...). Assumer cette question douloureuse de façon responsable, c'est aussi porter la question d'une possibilité de retour dans le pays d'origine et contribuer à ce qu'il se fasse dans des conditions dignes. Esquiver systématiquement cette question laisserait penser que chaque étranger arrivé en France doit, par principe, pouvoir y rester. Cette fausse générosité cache une démission, un refus de réfléchir sur la légitimité à rester.»¹⁷⁷

Les auteurs affirment ici à la fois une vision de la demande d'Asile, du rôle des associations, et l'importance de l'Église dans la réponse aux phénomènes migratoires. En réponse au texte, une seconde tribune¹⁷⁸ sera publiée par un ensemble de personnalités dont François Soulage, président du Secours catholique, Guy Aurenche, président du Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD). Sous un titre relativement clair (« *Immigration : quand la référence chrétienne sert à justifier l'injustifiable* »), ils portent une critique du texte à la fois sur le fond, en remettant en cause toute idée de « politique du retour » et sur la forme, en accusant les auteurs de fragiliser certaines avancées politiques autour des politiques migratoires. Mais cette seconde tribune reproche surtout à la première « *d'entretenir un flou absolu sur ceux dont ils parlent* », en confondant « *la situation des réfugiés et demandeurs d'asile et celle des migrants en général* ».

Cet épisode met à jour de fortes tensions entre acteurs autour des approches en matière d'asile et de politiques migratoires, et autour du positionnement de l'Église et des associations vis-à-vis de l'État. Il permet également de relativiser l'apparente uniformité du Catholicisme social, en montrant les approches parfois radicalement divergentes qui peuvent s'y rattacher.

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Aurenche G, Lacaille N., Lasida E., Lavignotte S. et Soulage F., « Immigration : quand la référence chrétienne sert à justifier l'injustifiable (Tribune) », *La Croix*, 3 mars 2009.

CONCLUSION DU CHAPITRE III. Pistes de réflexions pour un analyse par la « dépendance au chemin emprunté ».

Ce chapitre consacré à l'histoire locale de la lutte contre le mal-logement et l'habitat indigne n'est en rien anecdotique ou mineur dans ce travail. Bien au contraire, la lecture des travaux socio-historiques sur cette période ainsi que les échanges avec certains chercheurs¹⁷⁹ nous avons permis d'orienter différemment nos recherches sur les phénomènes contemporains et leurs réponses politiques. Il est ainsi rapidement apparu que les réponses développées dans les années 1950 et 1960 au phénomène des bidonvilles et taudis et celles mises en œuvre des années 1970 aux années 1990 apportaient un éclairage tout à fait pertinent sur les politiques et dynamiques plus récentes, et permettaient de distinguer certaines caractéristiques locales propres. Nous proposons ici de synthétiser les éléments les plus marquants, que nous mobiliserons par la suite comme repères et points de comparaison dans notre analyse du système local et de l'action publique des années 2010.

Une politique locale fondée sur un binôme État / Ville de Lyon, qui précède la politique nationale

Si la politique nationale de résorption des bidonvilles dans les années 1960 est généralement présentée de manière relativement uniforme, une analyse plus fine démontre des particularités territoriales qui renseignent sur les dynamiques et les systèmes locaux d'action publique. Dans le cas de Lyon et de son agglomération, et à partir des travaux étudiés, nous avons pu démontrer l'existence de trois séquences successives : la première voit, dès les années 1950, la mise en place de dispositifs d'urgence ou de transit principalement par le monde associatif, avec une distinction entre les structures dédiées aux familles et celles destinées aux travailleurs célibataires. La deuxième séquence, est celle, à partir de 1957, de la mise à l'agenda politique de la résorption des bidonvilles et de la mise en place d'une action publique spécifique sur le territoire Lyonnais. Cette séquence est politiquement portée par le maire de Lyon et opérationnellement mise en œuvre par les services de l'État, avec l'appui des services municipaux et l'intervention des associations. En deux ans, l'ensemble des bidonvilles de la commune seront résorbés. La dernière séquence, à partir de 1959-1960, est marquée par

¹⁷⁹ Notamment Jacques Barrou et Axelle Brodiez-Dolino, que nous tenons à remercier chaleureusement.

l'extension de cette politique aux autres communes concernées dans l'agglomération, dont Villeurbanne ou Vaulx-en-Velin. Les bidonvilles les plus importants seront expulsés dans les premières années. A partir de 1964 -1965, seront mobilisés les instruments et méthodes inclus dans la loi Debré, menant à une résorption complète en 1972.

Ainsi donc, nous retenons la précocité de la réponse locale par rapport à la réponse nationale, sur des fondements relativement similaires, c'est-à-dire une logique d'expulsion accompagnée d'opérations de relogement. Nous retenons également que cette politique locale fut initiée de manière conjointe par les collectivités locales (en premier lieu le maire de Lyon) et les services de l'État, avec une forte personnalisation et médiatisation. Selon Toulemonde, « *à chaque résorption* », Louis Pradel et Georges Martin (directeur des Affaires musulmanes) « *assistent côte à côte à la destruction finale des baraques par les bulldozers et le feu* ». Il est important de noter par ailleurs la relative stabilité des personnages clefs de cette politique sur la période étudiée : ceci fut le cas de Louis Pradel, maire de Lyon jusqu'en 1976, ou du préfet Roger Ricard, également impliqué personnellement – le préfet est seul habilité à effectuer les arrêtés d'interdiction d'habiter – en poste sur l'ensemble de la période (1957-1966). Mais également de Georges Martin, nommé dès 1952, responsable du Sam – Service des affaires musulmanes – qui deviendra le « service de liaison et de promotion des migrants » (SLPM) en 1965. Georges Martin continuera son rôle de direction et de coordination au sein du SLPM, et jouera un rôle central dans le lien avec les associations, étant lui-même président d'au moins une des associations gérant des lieux de transit. Il est ainsi présenté comme « *l'homme des résorptions dans le département du Rhône* » (Jordan-Meille, 1997).

Une logique structurante de « réadaptation » et de mise à l'écart géographique

La politique menée repose également sur la conception de structures de transit comme « outils de résorption » (Cohen et David, 2012), mais aussi comme instruments permettant un travail de « réadaptation sociale » des familles. Ainsi au niveau national, les cités de transit étaient caractérisées comme un « *ensemble d'habitations affectées au logement provisoire des familles, occupantes à titre précaire, dont l'accès en habitat définitif ne peut être envisagé sans une action socio-éducative destinée à favoriser leur insertion sociale et leur promotion* »¹⁸⁰. A

¹⁸⁰ Circulaires du 27 août 1971 prises pour l'application de la loi du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre et du 19 avril 1972 relative aux cités de transit. Citée par Cohen et David, 2012, *op.cit.*

Lyon comme sur les autres territoires concernés, ce fut donc en grande partie le rôle des associations que d'assurer cette mission « d'action socio-éducative » destinée à favoriser l'adaptation des personnes aux normes et modes de vie du pays. Cet aspect de la politique publique est indissociable de la stratégie de relégation géographique de ces dispositifs transitoires. On observe ainsi tout au long de la période, une implantation des sites majoritairement dans l'Est Lyonnais, et une stratégie relativement claire de « mise à l'écart », qui sera cependant moins présente avec les habitations pérennes et les cités HLM.

Enfin, l'un des fondements de la politique publique est le ciblage opéré sur une population particulière, à l'exclusion d'autres vivant pourtant les mêmes situations sociales (migrants européens, familles françaises précaires notamment). A partir de ce premier « resserrement » du public-cible, s'opère une seconde phase de sélection qui vise à privilégier les familles les plus « insérables » et démontrant une volonté d'adaptation à la société française. Cette logique de double ciblage, sera, nous le verrons, également présente dans les années 2000 au sein des politiques des bidonvilles.

Une forte présence associative et une tradition de forte coopération avec l'État

Ce travail de mise en cohérence et de synthèse de divers travaux sur cette période a révélé des surprises, et ouvert plusieurs pistes de recherche et de réflexion, notamment sur la mise en lumière de la construction, dès cette époque, d'un secteur à dimension à la fois associative et économique, dont plusieurs acteurs clefs vont perdurer dans le temps.

Concernant les associations nées dans les années 50 et 60, la Man est ainsi devenue la MTE (Maison du travailleur étranger) puis, l'association Aralis (Association Rhône-Alpes pour le logement et l'insertion sociale) devenue « Fondation Aralis » en 2017. Encore aujourd'hui, une part importante de son activité se concentre sur l'accès au logement de populations migrantes, à travers trois outils : la maîtrise d'ouvrage d'insertion, la gestion de proximité (gestion locative sociale) et l'insertion sociale¹⁸¹. La fondation, qui dispose de plus de 130 salariés est l'un des acteurs majeurs de l'hébergement d'urgence et de l'insertion par le logement dans l'agglomération lyonnaise. Le FNDSA, qui a gardé le même nom depuis sa création, demeure également l'une des institutions les plus actives dans le champ de l'hébergement et de

¹⁸¹ Fondation Aralis, « Rapport d'activité 2017 ».

l'insertion, et son foyer « centre » est toujours situé au même endroit. Elle fonctionne avec plus de 300 salariés et 1000 bénévoles. Il convient cependant dès à présent de noter que ces deux acteurs majeurs de la résorption des bidonvilles dans les années 1960 ne seront présents que de manière marginale dans les politiques menées dans les années 2000.

Concernant les associations nées dans les années 1970 et 1980, l'Alpil, Forum Réfugiés, ou plus tard Habitat et Humanisme, jouent encore aujourd'hui un rôle majeur dans les politiques locales, à la fois en matière d'action sociale et d'hébergement, mais aussi d'accueil et d'accompagnement des personnes réfugiées ou demandeuses d'asile. Sur ce champ de l'asile particulièrement, les débats et tensions autour de la juste place des associations, entre plaidoyer et gestion des demandes, ont pu être forts à Lyon (Bourgeois et Brachet, 2003 ; Valluy, 2007), à l'image de questionnements présents dans d'autres territoires (Pette, 2014). Toujours est-il qu'apparaît ici le rôle prépondérant des associations dans l'expérimentation de solutions nouvelles en amont de la politique publique, puis dans la mise en œuvre de cette politique, notamment dans la gestion des sites et l'accompagnement des personnes. Nous verrons par la suite que ces modalités de fonctionnement seront également largement présentes dans les années 2000.

Un rôle important de l'Église locale dans la définition de politiques et leur mise en œuvre

Enfin, ce chapitre a permis de mettre en lumière le rôle important de l'Église locale et du diocèse, et ce, à au moins trois niveaux : au niveau conceptuel d'abord, par l'influence de certains courants philosophiques et théologiques dans le secteur de la lutte contre la pauvreté, contre le mal-logement, et pour l'accueil des réfugiés. L'influence du catholicisme social est ainsi régulièrement mise en avant par de nombreux acteurs, bien qu'il soit difficile de conclure à une forme d'uniformisation de l'approche de la pauvreté et de la question sociale. Bien au contraire, les débats demeurent forts aujourd'hui autour des questions d'inconditionnalité dans l'accès aux droits, de place de la personne accompagnée, de la relation à l'État, entre autres (Bourgeois et Brachet, 2003 ; Direction de la prospective du Grand Lyon, 2010 ; Foret, 2006a, 2006b). L'Église locale a par ailleurs une influence politique sur la définition des stratégies locales, des dispositifs étatiques et des soutiens financiers. Il apparaît une tradition de coopération et d'échange entre les milieux politiques, religieux, du patronat, autour – entre autres – des enjeux sociaux. La coopération entre ces divers milieux sera particulièrement

visible dans le traitement des bidonvilles dans les années 2000 : nous y reviendrons au chapitre suivant. Enfin, le rôle de l'Église (catholique et protestante) fut également déterminant, dans la période observée, dans la mise en œuvre concrète des actions auprès des personnes, à partir d'associations caritatives fortement implantées au niveau local (Secours catholique, Entraide Pierre Valdo, Foyer Notre Dame des Sans-Abri, Cimade, Prado...) mais également des paroisses locales, très actives notamment dans l'accueil des réfugiés comme nous le verrons aussi dans le chapitre suivant.

Ces éléments historiques posés, il convient à présent d'aborder l'action publique locale visant la résorption des nouveaux squats et bidonvilles, structurée autour de deux types d'instruments : les « projets » (chapitre IV) et les dispositifs et services (chapitre V).

CHAPITRE IV. LE PROJET COMME INSTRUMENT POUR « INSERER » ICI OU LA-BAS

Temps court, contractualisation et gestion sous le sceau de l'urgence

Comme nous l'avons vu, l'agglomération lyonnaise a connu plusieurs phénomènes migratoires des années 1970 au milieu des années 1990, ayant généré un ensemble de réponses publiques et associatives, portées notamment par un réseau associatif structuré. L'arrivée de migrants – d'abord sous le statut de demandeurs d'asile – originaires des pays de l'Est et particulièrement de Roumanie coïncide avec une bascule dans le mode de gestion des flux migratoires, par exemple la fin de la possibilité d'accéder au statut de réfugié pour ces populations, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent.

Le présent chapitre vise à mettre en lumière l'une des principales formes qu'ont prises les réponses publiques et associatives : la forme de projets, c'est-à-dire d'action menées sur un temps court, déterminé, avec des ressources dédiées et exceptionnelles, pour atteindre un objectif spécifique (voir l'introduction, section 4.5).

Dans le chapitre précédent, nous avons pu montrer que cette approche par projet avait déjà été présente, de manière très ponctuelle, dans la réponse à certains mouvements migratoires : dans les années 1950 et 1960 pour accompagner la résorption de certains sites (section 3.2), dans les années 1980 pour répondre à de nouveaux flux migratoires en provenance notamment du Chili ou d'Asie du Sud-Est (section 3.3). Dans le cas des populations identifiées comme Rom, si les politiques d'expulsion des sites vont être la réponse principale à la résurgence des bidonvilles et squats, cette logique du projet va devenir de plus en plus présente, à Lyon comme dans de nombreuses agglomérations concernées. Il s'agit pour la plupart de « projets d'insertion » prenant la forme de « villages d'insertion » (Legros, 2010 ; Roche, 2017 ; Vitale, 2015), qui sont des structures temporaires d'accueil – souvent des bungalows ou « algécos » installés sur un terrain nu – au sein desquelles les personnes bénéficient d'un accompagnement vers le *droit commun*. Depuis la fin des années 2000, de nombreuses agglomérations vont adopter ce type d'approche¹⁸² qui, nous le verrons, répond de logiques diverses, liées notamment à des enjeux politiques

¹⁸² Voir notamment l'ensemble des bilans annuels des projets soutenus par la Dihal sur le site de la délégation, ainsi que le rapport intitulé « *analyse critique des démarches et villages d'insertion « rom » conduits en Ile-de-France. 2002 – 2015* », intégré à la stratégie régionale pour les campements illicites en Île-de-France élaborée par la préfecture de région (Préfecture d'Île-de-France, 2016) Il offre une analyse transversale d'une quinzaine de dispositifs d'insertion dans la région.

d'invisibilisation du problème social, à la tendance à considérer les problèmes sociaux comme des urgences (Lipsky et Smith, 2011), ou au constat de l'inefficacité des expulsions en termes de présence des personnes sur le territoire (Bourgois, Bonnemason, et al., 2015 ; Vitale, 2009).

Dans ce chapitre nous proposons donc une analyse des projets mis en place sur l'agglomération lyonnaise : nous reviendrons d'abord de manière relativement succincte sur cinq projets mis en œuvre avant la période de notre enquête et qui nous semblent s'inscrire dans la logique des « projets d'insertion » ciblant les populations européennes vivant en squat et bidonvilles (4.1). Nous nous attacherons ensuite à une analyse plus fouillée de deux projets (d'ampleur cependant différente) mis en place durant la période de l'enquête : d'abord le projet « I2E », Insertion par l'École et l'Emploi, mis en œuvre de décembre 2015 à octobre 2018, et dont nous aborderons les deux modalités d'intervention de manière distinguées : d'abord la modalité principale fondée sur la mise en place de deux « villages d'insertion » (4.2) puis le volet fondé, pour quatre familles, sur un accompagnement dans des logement « diffus » (4.3) ; enfin, nous reviendrons sur le projet d'aide au développement du village de Tinca, initié par le Grand Lyon et mis en œuvre par l'association ITD-Monde jusque fin 2018 (4.4). En fil rouge de ce chapitre, nous essayerons de repérer les logiques structurantes (quelles soient politiques, managériales, éthiques, financières, ...), les normes et les valeurs de ces projets, les effets sur le problème public, ainsi que la manière dont les professionnels impliqués et les ménages bénéficiaires les perçoivent. Il s'agira ainsi de répondre à la question suivante : quelle fonction joue l'approche par projet dans une politique locale des bidonvilles ?

4.1. Les antécédents : de 1995 à 2015, une succession de projet de relogement et d'insertion¹⁸³ pour répondre aux migrations précaires

Au cours de notre enquête, nous avons pu mettre à jour au moins cinq réponses publiques développées entre 1995 et 2015 autour d'une logique de « projets d'insertion », sans que la terminologie ne soit nécessairement de mise à l'époque (notamment pour les projets avant 2008). Elles s'inscrivent pour certains dans la lignée de réponses précédentes présentées dans le chapitre III., mais vont progressivement s'en distinguer par les modalités et principes d'intervention, dessinant une action publique spécifique aux populations identifiées comme Roms.

4.1.1. Les premières réponses publiques (fin des années 1990 début des années 2000)¹⁸⁴.

Suite aux premiers flux migratoires en provenance de Roumanie, conjugués à ceux d'ex-Yougoslavie, les réponses locales évoluent progressivement d'une réponse associative et citoyenne fondée sur la solidarité interindividuelle, à des actions plus structurées, notamment d'hébergement collectif.

La première expérience de ce type date de juin 1995, suite à une première mise en visibilité publique du problème social avec l'installation (appuyée par les associations dont la Cimade, le Crardda, le Secours catholique) d'un campement de 150 personnes roms roumaines sur l'esplanade de Fourvière, qui amènera une importante réponse de l'Église en matière de relogement. Un accueil provisoire sera d'abord mis en place à la Caserne Chabal, caserne désaffectée située à Saint-Priest : jusqu'à 400 personnes y furent accueillies, de manière relativement improvisée. Puis se mettra en place une opération de relogement sous la pression notamment du diocèse et de l'évêque de l'époque, le cardinal Decourtray. L'opération ordonnée par le préfet consista à reloger la quasi-totalité des ménages dans de vieux foyers

¹⁸³ Outre les travaux cités, plusieurs éléments dans cette partie proviennent des entretiens menés avec Marc Uhry (20 décembre 2017), ancien directeur régional de la Fondation Abbé Pierre et spécialiste des politiques du logement, et André Gachet (12 décembre 2016), membre du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, co-fondateur de l'Alpil et également expert des politiques d'insertion et de logement au niveau national et à l'échelle locale.

¹⁸⁴ Éléments recueillis notamment auprès de André Gachet, entretien du 12 décembre 2016.

Sonacotra ou Aralis, de manière relativement diffuse, certains ménages ayant été relogés dans l'Ain ou dans la région de Saint Etienne.

La seconde opération de ce type eut lieu en 2001 suite aux arrivées importantes en provenance d'ex-Yougoslavie. Une « opération de relogement » fut mise en place, financée par l'État – en l'occurrence la Ddass, Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (Vanderlick, 2004) – consistant à reloger provisoirement près de 150 occupants du bidonville des berges du Rhône (les autres ayant été orientés vers d'autres options, dont des foyers) et à les accompagner vers le logement. Le relogement provisoire se fit sur un site équipé d'« Algecos » dans le 7^{ème} arrondissement, avenue Jules Carteret. Portée par l'Alpil, avec l'embauche d'une personne chargée de l'accompagnement, l'opération dura un an au lieu des 6 mois prévus initialement :

« Gérard Collomb s'est installé à la Mairie, en mars 2001 (...). Et son premier acte, ça a été de vider le bidonville, c'est-à-dire les constructions qui s'étaient installées sur les berges du Rhône. Et donc, on a fait une proposition à ce moment-là (...). On a dit aux gens, bon, il y a ceux qui sont volontaires pour aller en foyer, et ceux qui ne sont pas volontaires pour aller en foyer, la solution alternative, c'est les Algeco. Donc on a monté les Algeco comme une solution alternative au foyer. Donc plus de liberté, plus de chez-soi, moins de confort c'est vrai. Pour nous, une année très difficile parce que aucun assureur n'a voulu assurer le site. Donc je te garantis que j'ai passé quelques nuits à me poser des questions. Surtout quand il y avait les jours de fête par exemple (rires). Mais cette folie-là, qui était la folie de l'Alpil, elle a permis quand même d'abord de voir que c'était efficace (...). Nous on avait choisi un système relativement simple. Il y avait un contrat, c'était : je te donne, tu me donnes. Je te donne un espace, tu l'entretiens et cætera. Donc c'était ce type de contrat-là. Et le travail de départ, puisqu'il était prévu le départ, bon, il s'est fait tranquillo. Tranquillo (...). Tous les gens ont été relogés après (...). Je crois qu'il y a eu une famille qui n'a pas pu rentrer dans un cursus normal, tous les autres sont devenus Monsieur et Madame tout le monde, dispersés, sans aucune difficulté ». (Entretien André Gachet, Ibid).

Ce « village d'Algecos » peut donc être considéré comme la première expérience locale de site d'hébergement temporaire proche de ce qui sera nommé plus tard les « villages

d'insertion ». Cette expérience repose en effet sur les mêmes fondamentaux : le principe d'un contrat entre les familles et l'opérateur, une temporalité limitée, un double axe de logement temporaire et d'accompagnement social des familles. Elle s'inscrit également dans un contexte politique marqué par une forte pression associative et médiatique, ayant certainement joué un rôle dans la réponse mise en place¹⁸⁵, et par une importante phase de négociation entre collectivité et associations¹⁸⁶.

4.1.2. De 2006 à 2010 : des tentatives de structuration de la réponse publique.

Le « Bidonville de la Soie » et l'essai d'une opération intégrée de résorption (2007).

En septembre 2006, suite à l'expulsion d'un bidonville dans l'ancienne gare de Villeurbanne, plusieurs familles vont occuper un terrain dans le quartier de la Soie à Villeurbanne. Rapidement, le « bidonville de la Soie » accueille environ 500 personnes, toutes originaires de Roumanie, majoritairement de la région de Oradea. Les associations locales, dont principalement l'Alpil et Médecins du Monde et Classes (Collectif lyonnais pour l'accès à la scolarisation et le soutien aux enfants des squats) y interviennent rapidement, et ce de manière quasi-quotidienne.



Figure 12 - Le bidonville de la soie fin janvier 2007 (Photo de Bruno Amsellem dans Ott, 2015)

¹⁸⁵ Bertrand O., « A Lyon, les cabanes des Roms dans l'ombre de la technopole. La pression des médias a poussé la mairie à agir », *Libération*, 17 novembre 2001.

¹⁸⁶ Bertrand O., « Enfin un terrain d'entente pour les Roms », *Libération*, 21 novembre 2001.

L'apparition de ce nouveau bidonville, le plus important de l'agglomération, coïncide avec l'entrée imminente de la Roumanie dans l'Union Européenne (janvier 2007) et, *de facto*, l'accession des citoyens roumains au statut de ressortissant de l'Union. Mais elle survient également dans un contexte marqué par la mobilisation fin 2006 des Enfants de Don quichotte sur le canal Saint-Martin, et les annonces par le gouvernement de la mise en place du Droit au logement opposable (Dalo) et du Droit à l'hébergement opposable (Daho) (Lévy, 2021). Cette mobilisation n'est pas que parisienne : à Lyon, de janvier à février 2007, la place Bellecour sera occupée par une cinquantaine de tentes installées par l'antenne locale des Enfants de Don Quichotte, opération largement relayée au niveau national¹⁸⁷.

Le 23 janvier 2007, suite à l'annonce par la préfecture de l'imminence de l'expulsion du site, les associations regroupées au sein d'un « Collectif Roms » organisent une manifestation sur le site¹⁸⁸. Le préfet Delacroix reçoit les représentants des associations, et s'engage publiquement à trouver des solutions pour l'ensemble des familles présentes (Burlet, 2007). Est alors confiée à l'Alpil une mission de diagnostic pour préciser la situation de chaque ménage et envisager les solutions pertinentes, avec la possibilité de reloger des familles, ceci étant l'objectif principal. Cinq axes de travail sont définis : accès au logement / hébergement ; Insertion professionnelle et accès à l'emploi ; Formation des adultes ; Scolarisation des enfants ; Accès aux soins.

Dans sa thèse, Thomas Ott décrit en détail l'ensemble du processus et les négociations entre acteurs autour de cette opération (Ott, 2015, p.87-127). Une équipe dédiée se met en place au sein de l'Alpil, qui installe même un bureau au sein du bidonville et sollicite les habitants de manière active à travers l'organisation d'assemblées générales. Le travail de diagnostic – sur base d'un recensement des baraques et des familles, de questionnaires aux ménages et d'entretiens individuels notamment – est mené pendant plusieurs mois, menant à la priorisation de certains ménages sur fond de critères liés aux conditions de santé, à l'isolement, ou au contraire à la proximité avec le marché du travail. En parallèle, un accompagnement social est mis en place. Concernant l'accès au logement, de janvier à juillet 2007, différentes options sont envisagées, dont celle de l'installation de sites temporaires d'hébergement, sur des terrains appartenant à l'État ou aux collectivités (Ott, 2015, p.120).

¹⁸⁷ Meyer A., « Des tentes pour les sans-logis, à Lyon aussi », L'influx.com, publié le 16 janvier 2007, modifié le 17 juin 2016.

¹⁸⁸ <https://rebellyon.info/Bidonville-du-carre-de-la-Soie.html>

Cette option ne sera pas mise en œuvre, ni celle d'un accès direct au logement pour certaines familles.

L'opération de résorption du bidonville sera finalement articulée autour de deux axes : hébergement d'une part, et éloignement des personnes de l'autre. Concernant l'hébergement temporaire, environ 50 ménages seront orientés vers divers centres d'hébergement de l'agglomération, notamment à Lyon 7, Meyzieu, Corbas, Vénissieux. Selon Ott (2015, p.122), Après un an, les trois quarts des familles ont quitté leur hébergement avant la fin de la prise en charge, c'est-à-dire sans accéder à un logement. Concernant l'éloignement des personnes du territoire français, ceci prit la forme d'une vaste opération de « retour volontaire » mis en œuvre par l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (Anaem, qui sera remplacée en 2009 par l'Office français de l'immigration et de l'intégration, Ofii), dans le cadre de la circulaire interministérielle de décembre 2006 visant à pérenniser ce dispositif expérimenté depuis 2005¹⁸⁹. Sans que les principales associations présentes ne soient informées (Ott, 2015, p.126), une équipe de l'Anaem intervient directement au sein du bidonville pour informer les personnes du dispositif et effectuer des inscriptions sur une liste. Plus de la moitié des personnes présentes se portent immédiatement volontaires, sans bénéficier d'une information précise sur les modalités et conséquences de la mesure. Le 12 août 2007, quelques jours après l'expulsion du bidonville, un premier convoi pour Oradea est organisé conjointement par la Ddass et l'Anaem, avec l'intervention logistique de la Croix-Rouge et la présence de 12 bénévoles (Romeurope, 2008). Sur les 151 personnes présentes dans les bus, une part ne provient pas du bidonville de la Soie, mais d'autres squats et bidonvilles de l'agglomération. Dans les mois qui suivent, plusieurs convois organisés par l'Anaem, sous des modalités un peu différentes, vont être organisés pour des habitants d'autres squats et bidonvilles de la région. Un nombre important des personnes ayant bénéficié de cette aide reviendra en France dans les mois suivants, se justifiant par l'absence de perspective et d'accompagnement social au pays¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Il s'agit de la circulaire interministérielle n° DPM/ACI3/2006/522 du 7 décembre 2006 relative au dispositif d'aide au retour pour les étrangers en situation irrégulière ou en situation de dénuement. Le texte actualise et précise les modalités de mise en œuvre de deux dispositifs : l'aide au retour humanitaire, et l'aide au retour volontaire. L'aide au retour humanitaire consiste en une prise en charge du trajet de retour au pays, ainsi que dans le versement d'un pécule de 153 euros par adulte et 46 euros par enfant mineur, somme versée au moment du départ. Dans certains cas, le texte indique qu'un accompagnement social à l'arrivée dans le pays, avec une prestation individualisée, peut être mis en place.

¹⁹⁰ BIANCHI C., « L'échec d'un retour au pays », 20 minutes, 17 décembre 2007.

Cette opération d'expulsion du bidonville de la Soie en 2007, dans le contexte particulier de l'accession de la Roumanie à l'union Européenne¹⁹¹, est riche d'enseignements. Elle apparaît en effet comme la première tentative, sur le territoire, de résorber un bidonville en prenant en compte les enjeux sociaux liés aux situations des familles, analysés sur la base d'un diagnostic à la fois global (du bidonville) et individuel (par ménage), qui sera la méthodologie promue cinq ans plus tard par la circulaire interministérielle du 26 août 2012 (voir le chapitre II, section 2.2.2). Elle met également en lumière le partenariat possible entre État, collectivités et associations autour d'un tel projet, dans une forme de répartition des rôles relativement classique entre initiateurs publics et « opérateurs ». Cependant, l'expérience est aussi emblématique des difficultés liées à ces partenariats, et aux opérations de résorption de manière plus générale. En premier lieu, elle illustre la difficulté des acteurs à mobiliser les moyens nécessaires à un accès au logement « dans le diffus », et la primauté des réponses d'urgence, en l'occurrence de mise à l'abri dans des structures d'hébergement. Dans le cas présent, l'échec de cette option en matière d'insertion pose question, puisque la majorité des personnes hébergées dans le cadre du projet avaient quitté l'hébergement sans solution de logement pérenne, signifiant l'incapacité des structures à être un « marche pied » ou un sas vers le logement et l'insertion socio-économique. Par ailleurs, cette expérience démontre l'ambivalence des réponses publiques, ou en tout cas la repolarisation de l'action publique vers les mesures d'éloignement du territoire au détriment des mesures d'insertion sociale et économique, malgré les intentions affichées initialement. En la circonstance, on observe un abandon progressif du projet d'insertion (par le logement et l'emploi) initial pour un recentrage vers un projet massif de retour dans le pays d'origine, facilité et encadré par des instruments mis en place à l'échelle nationale, en l'occurrence les mécanismes d'aide au retour humanitaire. Ce volet contenait lui-même, dans les textes, une dimension de possible accompagnement social au pays et d'aide à la création d'une activité économique, majoritairement non mise en place auprès des ménages ici concernés.

¹⁹¹ Mais aussi d'un changement de majorité présidentielle, et l'arrivée en juin 2007 d'un nouveau préfet, Jacques Gérard, ancien directeur de cabinet de Nicolas Sarkozy au ministère de l'intérieur.

La « Mous Habitat Précaire » de 2008 : un dispositif précurseur mais inachevé.

Dans la suite de l'opération du bidonville de la Soie, fin 2007, le même réseau d'acteurs, dont l'Alpil au niveau associatif, imagine la mise en place d'une Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (Mous), baptisée « Mous Habitat précaire », devant permettre selon eux de dépasser les limites observées. La Mous voit le jour à travers une convention signée entre les services de l'État, le Département du Rhône, le Grand Lyon et l'Alpil (Ott 2015, p.161 et suivantes) en janvier 2008. L'objectif initial n'est plus un travail « site par site », mais la prise en compte de l'ensemble des squats et bidonvilles présents sur l'agglomération (environ 60 à l'époque), pris sous l'angle de l'habitat insalubre, même si de nombreux éléments démontrent un centrage plus spécifique sur la population identifiée comme « Rom » (Ott, *op.cit.*), et la permanence de critères centrés sur l'illégalité de l'occupation des terrains et de la présence sur le territoire. Il s'agit donc de mettre en place un mécanisme de veille et de diagnostic continu – coordonné par un comité de pilotage pluri-acteurs – permettant ensuite de développer des réponses adaptées. Ainsi, le compte-rendu de la séance publique du 18 décembre 2007 de la communauté urbaine de Lyon¹⁹² précise que la Mous, prévue pour une durée de 2 ans, aura pour objet :

- *« D'actualiser en permanence la connaissance des situations d'habitat précaire, quelles que soient leurs formes (bidonvilles, squats, etc.).*
- *De mener des actions, déterminées par le comité de pilotage, de résorption des situations repérées en fonction de leur degré de priorité. Ces actions, définies à partir d'un diagnostic précis de la situation des personnes concernées, seront menées en partenariat étroit avec les Communes et mobiliseront tous les partenaires concernés par la résolution des problèmes d'accès aux droits (séjour et droits sociaux), à la formation ou à l'emploi, à la scolarisation des enfants, au logement ou à l'hébergement, à la santé ».*

Le relevé note également que les actions menées « relèveront principalement du droit commun. Le cas échéant, le comité de pilotage pourra examiner toute proposition de nature à résoudre les problèmes auxquels le droit commun ne pourrait répondre ». On ne peut que remarquer les similitudes entre l'approche adoptée à l'époque (entrée par l'habitat insalubre ;

¹⁹² Disponible sur le site du Grand Lyon :

<https://www.grandlyon.com/delibs/pdfGL/ConseildeCommunaute/2007/12/18/DELIBERATION/2007-4564.pdf>

accès au droit commun ; coordination des acteurs ; mécanismes de veille ; approche territoriale à l'échelle de l'agglomération) et les orientations formulées dans la récente instruction gouvernementale de janvier 2018 (chapitre II, section 2.2.2).

Cependant, cette expérience ne sera pas menée à son terme et prendra officiellement fin en décembre 2008, soit un an avant le terme prévu, à la demande de la préfecture. Durant son année d'existence, étaient apparues de nombreuses tensions sur les objectifs mêmes de la maîtrise d'œuvre, sur la priorisation des terrains, sur les périmètres des interventions, sur la répartition des rôles entre acteurs. Thomas Ott (2015, 172 et suivantes) évoque par exemple l'expulsion par l'État de plusieurs bidonvilles et squats dans le premier semestre 2008 sans que la Mous, via son comité de pilotage, ne soit saisie ou impliquée d'une manière ou d'une autre. Dans un bilan produit fin 2008 l'Alpil évoque un ensemble de contradictions et d'impossibilités de faire face aux enjeux sur le terrain.

L'ensemble des raisons de cette fin avortée ne nous est pas connu, mais l'une des causes peut se situer à un niveau politique. Le projet imaginé et initié sous le préfet Lacroix, a été mis en œuvre par le préfet Gérard, arrivé mi-2007, dont l'action vis-à-vis des populations identifiées comme Roms était plus orientée vers le prisme sécuritaire que son prédécesseur¹⁹³. A notre connaissance aucun bilan partagé de cette expérience ne sera établi et aucune évaluation externe ne sera réalisée. Ici encore, on observe un glissement de l'objectif d'insertion et d'accompagnement vers celui de l'expulsion des sites et de l'éloignement des personnes, marquant la prééminence d'une approche légaliste et sécuritaire largement présente en France à l'époque.

4.1.3. Le projet Andatu (2012 – 2015) : une réponse innovante, massive et dérogatoire au droit.

En novembre 2010, Jean-François Carencu succède à Jacques Gérard au poste de préfet de la région Rhône-Alpes. Ayant occupé plusieurs postes de préfet (à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans le Tarn-et-Garonne, en Guadeloupe, en Midi-Pyrénées notamment), il était avant d'arriver à Lyon, directeur de cabinet de Jean-Louis Borloo, alors ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du

¹⁹³ Voir notamment les articles de presse suivants : Fournier, Fabien., « Gérard, préfet de la République, serviteur de la Sarkozy », *Lyon Capitale*, 22 novembre 2010 ; Bertrand, Olivier, « Les Roms loin des yeux du préfet », *Libération*, 9 décembre 2008.

Développement durable et de la Mer. L'arrivée du nouveau préfet se fait dans un contexte national où la « question Rom » est omniprésente marquée notamment par le discours de Grenoble du président Sarkozy (voir chapitre II section 2.2.2).

A Lyon, la question est également à l'agenda politique local. Suite à l'expulsion de leur squat dans le 7^{ème} arrondissement, une vingtaine de familles est hébergée de manière provisoire sur deux terrains privés : une partie d'abord au sein d'une salle attenante à la paroisse de Gerland, par le père Thouvenot, curé de la paroisse ; une seconde partie sur un terrain appartenant à un chef d'entreprise. Ces deux personnes vont à la fois alerter le diocèse obtenant le soutien du Cardinal Barbarin en personne, et la préfecture de région.

Des négociations s'engagent entre un ensemble d'acteurs dont la préfecture de région (le préfet Carencio), la ville de Lyon (le maire Gérard Collomb), le diocèse (le cardinal Barbarin), la métropole de Lyon (Olivier Brachet, ancien directeur général de Forum réfugiés devenu Vice-président au logement et Hubert Julien-Laferrière, Vice-Président à l'international), le Forum réfugiés-Cosi (Jean François Ploquin, directeur général), et la Fondation Abbé Pierre (Marc Uhry). Selon les informations recueillies lors de l'enquête, une répartition informelle des rôles émerge en 2010-2011 : la préfecture accepte d'imaginer un dispositif d'insertion sur le territoire de la métropole, le projet Andatu (« pour toi » en langue Romani), tandis que le Grand Lyon développera un projet de coopération décentralisée avec la Roumanie, dans un objectif d'aide au développement pour une limitation des mouvements migratoires. Il s'agit du projet d'aide au développement à Tinca, sur lequel nous reviendrons plus précisément dans ce chapitre (section 4.4).

Sollicités par le préfet, les services de la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) identifient des fonds européens dédiés aux premières expérimentations en France du Logement d'abord¹⁹⁴, puis des fonds complémentaires auprès de la Dihal, de la métropole de Lyon et de la Fondation Abbé Pierre. La gestion est confiée à l'association Forum Réfugiés-Cosi, qui propose une approche proche de celle adoptée dans le cadre d'un autre projet, Accclair,

¹⁹⁴ L'approche dite du « Logement d'abord », sur laquelle nous reviendrons, est une approche initialement développée dans les pays anglo-saxons, qui vise à rompre avec l'approche classique du dispositif d'hébergement et d'accès au logement (dite « en escalier », et constituée de plusieurs étapes dont l'hébergement d'urgence, l'hébergement d'insertion, ...), en promouvant un accès direct au logement, soutenu par un accompagnement pluridisciplinaire adapté aux besoins de chaque personne. Au niveau national, après des premières expérimentations en 2010, le gouvernement a adopté en 2015 un « plan quinquennal du logement d'abord » ; Au niveau local, dans le cadre de ce plan, la métropole de Lyon a été retenue en 2018 comme « territoire de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord » par la Dihal, délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement. Au moment de la rédaction de ce rapport, ce déploiement du Logement d'abord au niveau local est donc au stade de la mise en place initiale.

destiné à l'insertion socio-professionnelle de personnes réfugiées. Débuté fin 2011, le projet prendra fin en 2015¹⁹⁵. Il s'appuie sur un réseau partenarial composé notamment des services de l'État, des principaux bailleurs sociaux, des collectivités territoriales, des hébergeurs, de la Caf, de Pôle Emploi. Selon les termes de forum réfugiés¹⁹⁶, le projet répondait à deux objectifs principaux :

1. Du point de vue de l'action publique, la résorption d'habitats insalubres et l'évacuation de sites occupés de manière illicite, et ce dans plusieurs communes de l'agglomération, ainsi que la sortie de certains bénéficiaires de dispositifs d'hébergement.
2. Du point de vue des bénéficiaires, un passage de l'habitat insalubre au logement autonome, en passant par l'hébergement, à la faveur d'un parcours d'insertion intégrant l'accès à la formation, aux droits sociaux et à l'emploi.

Sur le plan de la méthode, Andatu a été fondé sur un « accompagnement global » des familles, incluant des cours de français, l'appui aux recherches d'emploi, l'accompagnement dans l'accès au logement (en passant la plupart du temps par des sites d'hébergement collectif avant l'accès à un logement social).

Selon le bilan dressé par la Préfecture de région¹⁹⁷, le programme avait dans une première phase (2012) permis à 20 familles d'accéder à un logement. Dans des deuxième et troisième phases (2013-2014), plus de 70 ménages composés de 300 personnes ont été accompagnés, à travers notamment un dispositif de bail glissant assuré par Forum Réfugiés-Cosi. En termes d'emploi, le bilan dénombre 120 contrats signés et 45 ménages sur 90 étaient toujours dans l'emploi fin 2014. Selon la Préfecture, le coût total du programme sur 3 ans s'élevait à 2 650 000 euros pour l'accompagnement de 417 personnes en tenant compte des personnes ayant quitté le programme en cours (exclusions et abandons) soit une moyenne de 10 euros par jour et par personne (hors prestations sociales). Le Département du Rhône a, lui, consacré 372 000 euros en 2013 et 442 000 euros en 2014 via le Revenu de solidarité active (RSA) versés aux familles, soit un total de 814 000 euros.

¹⁹⁵ Le projet sera également financé par le ministère du logement, la Métropole de Lyon, la Dihal et la Fondation Abbé Pierre.

¹⁹⁶ Notamment le communiqué de presse « Programme Andatu : Éléments de bilan après 3 ans d'activité, 12 décembre 2014 ».

¹⁹⁷ <http://www.rhone.gouv.fr/Actualites/Bilan-du-dispositif-ANDATU-l-insertion-reussie-pour-des-populations-roms>

L'une des particularités de Andatu fut d'être fondé sur un principe de dérogation au droit commun, comme le relève et l'assume le coordinateur du projet Andatu au sein de la DDCS durant plus de trois années :

« Ce que prônait la Dihal, c'était l'usage du droit commun. Or nous, nous étions dans une procédure complètement dérogatoire puisque nous accordions le titre de séjour, le RSA et on faisait coupe – file sur le logement qui plus est. Donc sur Andatu on peut dire qu'il n'y avait pas usage du droit commun, en particulier sur Andatu 3 puisque le contexte était particulier, il y avait eu des morts dans l'incendie d'un squat dans le 8^{ème} et le préfet nous a demandé de prendre tout le monde dans le dispositif. Et tout le monde, ça a été des personnes avec des handicaps lourds et ça a été aussi des gens qui avaient l'âge de la retraite, des situations qu'il a fallu gérer.

(...) La dérogation portait aussi sur un accès illimité au marché du travail. Avec un écueil supplémentaire, lorsque le 1^{er} janvier 2015 a été créée la métropole qui a récupéré les compétences du Conseil Général et qui a récupéré aussi la gestion des cent familles dans la gestion du RSA. Pas simple quand même. Vous arrivez avec une ardoise de 500 000 €, ça aussi ça a été compliqué puisque pour que la Caf continue de payer le RSA, il a fallu que le préfet de région fasse un courrier en disant que les personnes étaient dans un dispositif particulier et qu'il fallait continuer à payer (...). Pour revenir sur l'implication du préfet ça allait jusque-là avec les documents qui engageaient financièrement l'État. » (Ancien coordinateur Andatu à la DDCS. Entretien du 3 mai 2018).

Avec Andatu, l'État s'engageait – dans le cadre d'un contrat signé avec les familles – à délivrer un titre de séjour permettant un accès complet au marché du travail (durant les mesures transitoires appliquées à la Roumanie et la Bulgarie), à assurer un hébergement provisoire permettant de réaliser les démarches administratives et à proposer un logement social. Les personnes se voyaient également attribuer le RSA, dans le cadre d'un accord avec le Département du Rhône. En contrepartie, le contrat signé entre l'État et les familles les engageait à respecter les lois, apprendre le français, scolariser leurs enfants, suivre des formations professionnelles et engager des démarches actives pour accéder à l'emploi.

Une autre particularité concernait la dimension « logement d'abord » donnée au projet, à une période où les projets développés dans d'autres agglomérations reposait plutôt sur les principes de « villages d'insertion ».

« La Dihal a longtemps vu Andatu comme quelque chose de local et ne s'y intéressait pas trop. Ça a changé puisqu'ils se sont déplacés ici pour voir le projet et dans les années 2015 il y a eu un changement complet (...). Mais au départ, chaque fois que je montais à la Dihal on nous parlait des villages d'insertion, donc je me sentais un peu seul, je voyais les autres départements qui parlaient de ça, je leur parlais de Andatu et ça rebondissait sur mes propos ». (Ancien coordinateur Andatu à la DDCS. Entretien du 3 mai 2018)

Le point de vue d'un bénéficiaire de Andatu : extraits d'entretien avec Joseph.

Nous avons présenté en chapitre I. le parcours de Joseph, arrivé en France à 15 ans, en 2011. La famille de Joseph est l'une des premières à avoir bénéficié du dispositif Andatu.

Q : « Quel a été le premier contact avec Andatu ? »

R : « A ce moment-là (2011) on était hébergés au foyer Sainte Irénée, dans le 5^{ème} arrondissement, géré par Alynéa (...). On était rentrés par le 115 je crois, grâce à une dame qui nous aidait beaucoup, et qui les a harcelés, ou bien c'est par ses contacts, je ne sais pas ...

Et puis le mec, Antoine¹⁹⁸ il se pointe, l'après-midi, on discute dans le bureau, et il dit « voilà, le Préfet vous a choisi pour vous donner des papiers, pour vous donner du travail, pour vous donner un appartement, et mais pour tout ça, il faut accepter quelques règles ». Les règles, c'est des règles bidon. Accepter d'être en cours, de faire des cours de français, de respecter les rendez-vous qu'on vous donne, tout ça, tout ça. Puis la première réaction de ma mère et mon père, ils disent « t'es sûr que ce n'est pas la Préfecture qui veut nous renvoyer au pays ? ». Et le mec m'a bien fait comprendre, parce que je ne parlais pas encore bien

¹⁹⁸ Coordinateur du projet Andatu au sein de Forum-réfugiés. Prénom modifié.

français, il m'a bien fait comprendre il me dit « je vous assure vous n'allez pas rentrer dans votre pays ». Je dis à mes parents « non, vous n'allez pas retourner au pays, ne vous inquiétez pas ». Et mon père il me dit « si on retourne au pays, c'est la merde pour toi !! » (Rires). Et là je me dis mais t'es dans la merde si y'a quelque chose. Puis après, ... bon, on y est allé (...). Mes parents ils ont signé ».

Q : « Comment vous avez été sélectionnés pour Andatu ? »

R : « Bah en fait, apparemment, la Préfecture, l'État, le Préfet a voulu mettre en place un dispositif. Et le dispositif qu'il a mis en place, il a fait un appel d'offre. Comme pour I2E maintenant. Et puis, c'était Forum réfugiés qui ont répondu à l'offre. Et puis ils ont trouvé le mot Andatu, ça veut dire « Pour toi » ou « pour tout le monde », c'est un mot qu'on utilise nous en rom tu vois. Mais en fait moi je n'ai jamais eu la réponse de pourquoi on a été choisi ; Peut-être que c'est le directeur de l'établissement du collège, je pense qu'il y a eu des liens avec la Pref, machin, et qui dit bah cette famille a vraiment, Ils ont, je les sens ils ont envie de s'en sortir tu vois. »

Q : « Comment le dispositif a-t-il été présenté ? Comment s'est passée l'entrée ? »

R : « Quand on l'a vu la première fois, il m'a expliqué le fonctionnement, comment ça marchait, qu'est-ce que c'est les étapes. Les étapes à entamer, le règlement, combien de temps ça va durer, la durée, au bout de deux ans, c'est tu te démerdes comme n'importe qui. Et il me dit après la période hivernale, après le 31 mars, ne vous inquiétez pas vous ne serez pas dehors, nous on vous payera l'hôtel, en attendant d'avoir les appartements (...). On est restés à peu près un mois et demi à l'hôtel, et ils voulaient nous donner 350 euros en espèces par semaine pour avoir de quoi manger, de faire les courses, tout ça tu vois. Et il nous a demandé, vous faites la manche ? Et il a dit non c'est fini ça.... Et on n'a plus jamais fait la manche.

(...)

Il y a aussi V., qui gérait nos dossiers au Pôle Famille, vers Perrache, qui m'a tout expliqué. Et on est entré dans le programme, on a tout rendu en Préfecture, et même pas trois mois après, rendez-vous en Préfecture, prise d'empreinte, titre

de séjour, récépissé avec autorisation de travail. Droit de circuler dans toute l'Europe avec le titre de séjour.»

Q : « Et vous l'avez perçu comment ça ? Toi tu t'es dit quoi à ce moment-là ? »

R : « *Je me suis dit mais c'est pas possible, c'est un truc de ouf qu'est-ce qui nous arrive tu vois ! Et on était les premières familles hein, et c'est petit à petit qu'ils ont commencé à mettre des familles en plus.* »

Q : « Et après donc vous avez accédé à un appartement ? »

R : « *Oui directement. Un appartement T5. On est entrés dans l'appartement en 2012 (...). C'est un logement social, mais c'est tout de suite à notre nom. L'état des lieux, tout, à notre nom. On a payé la caution, tout. Tout, tout, tout à notre nom. Et c'était proposé par la Pref'. Parce qu'ils ont des appartements réservés... donc on n'a pas fait des demandes Dalo, Daho, je ne sais pas hein, on n'a rien fait. On n'a rien fait. Juste j'ai reçu un coup de fil, nous vous avons trouvé un appartement à Villeurbanne, Vénissieux, Saint-Fons, Vaux-en-Velin. On a visité le premier, on était dans la merde, on a pris le premier (rires).* »

(Joseph. Entretien du 24 novembre 2017).

Cet entretien, dont nous avons tenu à garder une certaine exhaustivité, renseigne sur des éléments clefs de la perception possible d'un projet d'insertion par les bénéficiaires, dans le contexte spécifique du projet d'envergure mené dans la métropole : en premier lieu, il permet de mettre en lumière l'importance fondamentale de l'annonce du projet, de la manière dont il est présenté, et des craintes et angoisses que celle-ci peut générer, du fait notamment des problèmes d'interprétariat et de traduction. Andatu est le premier projet d'insertion initié et porté par la préfecture de manière visible. Celle-ci est, pour les familles, directement associée aux opérations de reconduite à la frontière bien plus qu'à des actions de travail social ou d'insertion, plutôt rattachée aux associations. La crainte d'une expulsion déguisée est donc présente, renforcée par l'aspect soudain de l'annonce, et son contenu relativement difficile à croire et/ou comprendre. Dans le cas de Joseph comme dans d'autres, ce moment de l'annonce fait également émerger la problématique du rôle des enfants dans les processus de traduction,

et plus généralement d'interface entre les intervenants sociaux et les personnes¹⁹⁹. Dans ce cas précis, l'absence d'interprétariat professionnel ou même bénévole aurait pu avoir un impact fort sur l'acceptation ou non du dispositif par le ménage, et donc sur la création de situations de non-recours aux services.

L'entretien de Joseph fait également ressortir une forme de continuité entre des démarches entamées par le ménage avant l'entrée dans Andatu, et celles initiées dans le cadre du projet. Si on observe une forte inscription dans le droit commun, celle-ci était déjà présente, dans une moindre mesure cependant, lors de la vie à la rue : les enfants étaient en effet tous scolarisés, des liens étaient établis avec plusieurs intervenants sociaux, spécialisés ou non.

Enfin, cet entretien montre, dans ce cas, la compréhension fine du projet par les personnes, et l'appréhension de la dimension dérogatoire du projet.

4.1.4. Projet d'accompagnement à l'emploi de personnes albanaises suite à l'expulsion du squat « Yves Farge » (7^{ème} arrondissement)

En avril 2015, un important squat du 7^{ème} arrondissement, situé sur le boulevard Yves Farge, est expulsé par les forces de l'ordre. Près de 200 personnes y vivaient, dont une majorité de personnes albanaises et une minorité de Roumains. Cette expulsion génère une importante mobilisation de l'Église, sous l'impulsion notamment du père Bruno-Marie Duffé, alors vicaire épiscopal « Famille, santé et société » pour le diocèse²⁰⁰, et via la Coordination Urgence Migrants (Cum), créée l'année précédente, regroupant un ensemble de militants issus de plusieurs organisations catholiques ou non²⁰¹. Cette Coordination avait été créée notamment suite à l'expulsion du plus gros bidonville de l'époque, à Saint-Fons²⁰².

¹⁹⁹ Il n'est pas rare en effet, comme nous avons pour en être témoin notamment lors d'observation dans les bidonvilles ou au sein du projet I2E, que les enfants soient sollicités comme interprètes du fait de leur meilleure maîtrise de la langue. Les sujets peuvent parfois être complexes ou problématiques pour des enfants jeunes, touchant par exemple à une maladie des parents ou des annonces pouvant être traumatisantes, concernant des expulsions par exemple.

²⁰⁰ Bruno-Marie Duffé est une figure importante du catholicisme à Lyon, qui en juin 2017, a été nommé par le Pape François comme secrétaire du dicastère (équivalent d'un ministère à la curie romaine) pour le « service du développement humain intégral », qui a, entre autres compétences, les questions migratoires et de justice et de paix. Docteur en philosophie du droit et éthique sociale, ordonné prêtre en 1981, il a été aumônier du Centre Léon Bérard de lutte contre le cancer, dont il a présidé le comité d'éthique. Co-fondateur puis directeur de l'Institut des Droits de l'Homme de l'université Catholique de Lyon (1985-2004), il a contribué à la création de la chaire UNESCO « Mémoire, Cultures et Interculturalité » de l'Université Catholique de Lyon (Ucly). Il est également à l'origine de la création de la Coordination Urgence Migrants (Cum) en 2014.

²⁰¹ Dont la Ligue des Droits de l'Homme, l'association Classes, le Secours catholique, le Foyer protestant de la Duchère, la Cimade, l'Antenne sociale de Lyon, ou ATD Quart Monde.

²⁰² Burllet L., « Roms : L'Église catholique en première ligne à Lyon », *Rue89Lyon*, 2014.

Suite à l'expulsion du squat Yves Farges, une part importante des familles fut hébergée dans des lieux successifs : une première nuit dans un lieu symbolique, l'abri des pèlerins sur l'esplanade de la basilique de Fourvière, puis quelques jours dans le Gymnase de l'établissement catholique Les Maristes, puis pour 150 d'entre eux dans une usine désaffectée à Décines, pendant deux mois. Une partie sera ensuite hébergée dans un camping ou dans des paroisses. Au-delà de cette dimension d'hébergement d'urgence, la Cum mit en place un accompagnement bénévole des ménages, avec une focale spécifique sur la dimension de l'emploi. En lien avec Pôle Emploi et en s'appuyant sur le réseau local d'entrepreneurs, ce volet consistait à identifier les « emplois non pourvus » en périphérie de la métropole lyonnaise et à accompagner les personnes vers l'emploi et le logement à partir de ces offres. Selon les acteurs impliqués, le bilan de cette opération est positif, une grande majorité des personnes ayant accédé à un emploi.

En résumé sur les projets menés de 1995 à 2015.

De 1995 à 2015, un ensemble de projet de natures et de dimensions diverses ont été mis en œuvre par les acteurs du territoire, sur des modalités partenariales très variées. Le projet Andatu, mené de 2011 à 2015 est le plus abouti à bien des égards : relativement important en termes de personnes bénéficiaires (400), il a mobilisé un grand nombre d'acteurs publics et privés, fait l'objet d'une coordination opérationnelle et politique forte, et a disposé d'un budget conséquent – plus de trois millions d'euros sur l'ensemble de la période – et, à défaut d'une évaluation finale, a fait l'objet de bilans principalement quantitatifs faisant état des principaux résultats.

Comme nous le verrons dans les chapitres suivants, les autres projets menés ne doivent pas être perçus comme les seules composantes de la politique publique des bidonvilles sur les périodes observées. Cependant, ils agissent de manière structurelle sur le phénomène, et surtout – en tant qu'instruments de l'action publique – sont porteurs de valeurs, de conceptions spécifiques du problème public et des réponses à apporter. Andatu est ainsi l'un des premiers projets publics d'ampleur visant explicitement à l'insertion des personnes identifiées comme Rom (comme l'indique le nom choisi) en privilégiant un accès

direct au logement ordinaire. Il se distingue ainsi des autres projets menés à l'époque par d'autres collectivités, structurés autour de villages d'insertion temporaires.

4.2. Le volet « villages d'insertion » du projet I2E (insérer par l'école et l'emploi), 2016 – 2018

Le projet I2E fut l'un des principaux « terrain d'enquête » lors de la recherche doctorale, le calendrier ayant permis de suivre l'ensemble du processus, de la phase de montage du projet en 2015 jusqu'à sa clôture officielle fin 2018. Cela explique la place que lui donne la thèse.

Si le projet repose principalement sur la mise en place de deux villages d'insertion accueillant 39 ménages, il a également comporté un volet au sein duquel quatre familles ont bénéficié d'un logement individuel à Villeurbanne²⁰³, et d'un accompagnement par divers acteurs de la commune. Ces deux volets du projet ont été, dans les faits, menés de manière relativement cloisonnée. Ils reposent sur des principes, des outils et des réseaux d'acteurs fondamentalement différents. C'est pourquoi nous avons fait le choix de les présenter comme deux projets distincts, afin d'en saisir les enjeux et résultats propres. La présente sous-partie sera donc principalement consacrée au premier volet « villages d'insertion »²⁰⁴ ; la sous partie suivante (4.3) au « volet villeurbannais ».

Comme mentionné dans l'introduction j'ai pu, grâce à la confiance établie avec les différentes parties prenantes du projet I2E (ménages bénéficiaires, préfet, services de la DDCS, président de l'association opératrice, coordinateur du projet, équipes, associations et institutions partenaires, opposants au projet ...), accéder à un ensemble important de données, par des entretiens, des observations participantes et non participantes sur site et lors des instances de régulation et de coordination²⁰⁵. Un moment de bascule s'est produit en 2018, par la proposition de la DDCS d'effectuer l'évaluation du projet, ce que j'ai accepté, du fait notamment de la fin proche de ma phase de collecte, ce qui permettait de ne pas brouiller mon

²⁰³ Deux autres familles ont également bénéficié d'un logement dans le parc diffus à Vaulx-en-Velin, mais ceci n'a pas fait l'objet d'un projet en tant que tel avec des acteurs identifiés. Nous n'avons pu collecter aucune information pertinente à ce sujet.

²⁰⁴ Même si certaines informations liées au volet de Villeurbanne seront parfois présentes.

²⁰⁵ Pour une présentation de la méthodologie d'enquête et plus particulièrement de l'enquête menée au sein du projet I2E, se référer à l'introduction de la thèse.

positionnement vis-à-vis des différents acteurs impliqués. Cette mission en tant que consultant, qui me faisait renouer avec des expériences passées d'évaluation de projet²⁰⁶, m'a permis de rassembler un ensemble de données très riches auxquelles je n'avais pu accéder à ma place de doctorant-chercheur, du fait notamment de la clef d'entrée qu'a pu représenter le fait d'effectuer une mission pour le compte de l'institution initiatrice et financeur du projet. La présente partie s'appuie donc également sur les données collectées dans ce cadre, conformément aux conditions établies dans la convention de prestation avec la DDCS.

Cette partie reviendra donc en détail, de manière relativement descriptive, sur la mise en œuvre du volet « Village d'insertion » du projet I2E, en faisant cependant le choix de certains focus sur des dimensions particulières : à partir d'une analyse des principes retenus et des liens avec les projets précédents (4.2.1), nous aborderons ensuite les enjeux liés à la construction des « villages » (4.2.2) et aux phénomènes de ciblage et de sélection des publics au sein du projet (4.2.3) avant de nous attarder sur les pratiques d'accompagnement et les résultats observables du projet (4.2.4), et ses dimensions financières (4.2.5). Pour finir, nous reviendrons sur le point de vue exprimé par certains bénéficiaires sur le projet (4.2.6).

4.2.1. Aux origines du projet : liens avec les projets précédents, objectifs et choix de l'opérateur

Le projet I2E fait l'objet de premières réunions et échanges au sein de la préfecture du Rhône mi-2015, réflexions animées par le préfet délégué à l'égalité des chances et secrétaire général de la préfecture, Xavier Inglebert. Celui-ci a été nommé peu de temps avant, en mars 2015, en même temps que le nouveau préfet de région Michel Delpuech nommé suite au départ de Jean-François Carencu, devenu préfet d'Ile-de-France. Diplômé de l'École nationale d'administration (Ena), Xavier Inglebert a exercé divers postes en préfecture, mais également au sein de grands établissements publics dont le Centre national de la recherche scientifique (Cnrs), dont il a été directeur général délégué aux ressources de mars 2010 à février 2015. Dès sa prise de poste, il est sollicité à la fois pour soutenir le projet d'accès à l'emploi mis en place par la Coordination urgence migrants (Cum) après l'expulsion du squat Yves Farges (voir plus

²⁰⁶ Notamment dans le champ de l'humanitaire et de l'aide au développement, de 2004 à 2015, pour le compte de diverses ONG, associations et institutions.

haut), ainsi que pour coordonner les actions de résorption des bidonvilles, dans le cadre des compétences de l'État en matière d'hébergement.

A l'époque, l'agglomération connaît trois principaux bidonvilles dans trois communes différentes. A Villeurbanne, le bidonville de la Feysine était le plus ancien de l'agglomération, habité depuis cinq ans par près de 150 personnes. A Vaulx-en-Velin, plus de 200 personnes habitaient depuis l'été 2014 sur un terrain situé près du boulevard urbain Est. A Saint-Priest enfin, plus de 80 personnes étaient présentes sur un bidonville proche du Boulevard des Alpes. Ce sont donc plus de 400 personnes concernées. Ce chiffre est certainement sous-estimé car il ne concerne que les ménages rencontrés lors du diagnostic social effectué à l'été 2015 ; les auteurs précisant que plusieurs ménages n'avaient pas souhaité répondre, ou n'étaient pas présents lors de l'enquête (Prime et Pécout, 2015).

Système de « sas », mode projet, « acceptabilité » : les principes définis au démarrage de l'expérience

Dès les premières réunions en 2015²⁰⁷, et avant même le diagnostic, le préfet délégué à l'égalité des chances, assisté d'un chargé de mission en charge du projet, définit certains principes et éléments de méthodologie structurant le projet. Le premier élément est le choix de créer des sites temporaires d'hébergement, de type « village d'insertion », intégrant une fonction d'accompagnement social, pour un total d'utilisateurs estimé à 160 personnes. Les premières démarches consistent alors à identifier des terrains pouvant accueillir le ou les « villages ». Le projet repose ainsi dès l'origine non sur les principes du Logement d'abord, mais sur celui de la création d'un « sas » entre le bidonville et le droit commun, principe qui s'inscrit dans l'approche « en escalier »²⁰⁸ relativement classique dans le champ de l'urgence sociale

²⁰⁷ Si la recherche doctorale n'avait pas officiellement débuté à l'époque, nous avons pu assister à différentes réunions et temps d'échanges notamment du fait d'avoir été sollicité, en lien avec des collègues de l'association Trajectoires, pour réaliser le diagnostic social sur les trois bidonvilles. Ce diagnostic sera finalement réalisé par l'Alpil, et non par Trajectoires.

²⁰⁸ La notion de « modèle en escalier » est utilisée pour mettre l'accent sur la logique séquentielle et ascensionnelle du parcours d'hébergement tel que pratiqué depuis les années 1990. Il vise selon Julien Lévy (Lévy, 2021) à caractériser chacune des étapes par lesquelles une personne doit passer pour accéder à un logement autonome : « La première marche de cet escalier correspond aux dispositifs de premier accueil de l'urgence sociale, qu'il s'agisse des lieux d'accueil de jour, des haltes de nuit ou encore des équipes mobiles d'aide. La marche suivante correspond aux dispositifs d'hébergement d'urgence. Théoriquement, une fois gravies ces premières marches de l'urgence, une personne pourrait ensuite accéder aux dispositifs de stabilisation ou de post-urgence ou aux dispositifs d'insertion. Au sein du champ de l'insertion, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) occupent une place prépondérante (...) mais existent également d'autres dispositifs d'insertion comme le logement accompagné, ou le logement adapté qui sont également des étapes préalables à l'accès à un logement individuel de droit commun. Enfin, en haut de cet escalier, sont les dispositifs et mesures d'accompagnement permettant d'accéder à un

(Lévy, 2015), et qui renvoie également à certaines approches développées dans les années 60 dans l'agglomération pour la résorption des bidonvilles de l'époque (voir le chapitre III, section 3.2). Dès l'origine cependant, le principe des villages d'insertion va être remis en cause par la commune de Villeurbanne, qui va proposer une autre modalité d'accompagnement, fondée sur un accès direct à des logements « dans le diffus », ce que nous aborderons dans la sous-partie suivante (4.3).

Le deuxième principe tient aux modalités et à la forme de la réponse, prenant celle d'une démarche de projet, plutôt que la création d'un service, d'un dispositif, ou d'une nouvelle prestation. Ceci se caractérise par divers éléments dont, en premier lieu, la limitation de la durée non seulement du passage des personnes dans le dispositif, mais du dispositif lui-même, prévu pour moins de trois ans. La démarche de projet implique également un financement spécifique et non-pérenne dans le temps, ainsi que la fixation d'objectifs à atteindre dans le temps imparti. Dans le cas présent, ces objectifs sont centrés sur l'accès à l'emploi et à l'éducation, devant permettre, dans un second temps, l'accès au logement.

Dans les premiers mois, le préfet insistera également sur l'objectif de protection des personnes vis-à-vis des personnes indésirables. Lors d'un entretien il affirmera notamment que « *le village d'insertion s'est imposé de lui-même, car il fallait séparer les gens, et éloigner les méchants* », et affirmera que « *le projet les a coupés de la mafia* » (Préfet délégué à l'égalité des chances, entretien du 5 janvier 2017). Bernard Devert, président de Entreprendre pour Humaniser la Dépendance (EHD), reviendra sur cette dimension, affirmant que « *la fonction du village, c'est aussi une fonction de protection pour les familles. Elles vivent dans un contexte de peur* ». Ce dernier objectif n'apparaît cependant pas dans les documents officiels de présentation du projet. Par ailleurs, dans les travaux initiaux comme lors de la mise en œuvre du projet, le préfet délégué à l'égalité des chances reviendra régulièrement sur le principe d'« acceptabilité », consistant à prendre en compte les craintes et les visions de l'ensemble des acteurs et des citoyens directement ou indirectement concernés par les dispositifs mis en œuvre. Dans les discours tenus, cette exigence d'acceptabilité semble liée à une volonté de limitation des tensions pouvant être générées par la mise en place du programme I2E dans les territoires concernés. Elle s'appuie notamment sur un travail d'explication continue des

logement de droit commun et/ou de s'y maintenir, comme par exemple l'accompagnement social lié au logement (ASLL) ou les mesures d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) plus récentes ». (Lévy, 2021, 225).

actions, de mise en place d'espaces (dont principalement le comité de pilotage – Copil) pour recueillir les préoccupations et questions. Loin d'être anecdotique, la mise en avant de ce principe aura des conséquences fortes sur le dispositif lui-même, notamment, nous le verrons, en termes de mécanismes institutionnalisés de non-recours (voir le chapitre VI, section 6.1 et 6.2). Elle n'empêchera pas l'émergence de très fortes tensions autour du projet, notamment sur la commune de Saint-Genis-les-Ollières.

Autre principe adopté dès l'origine, celui de contractualisation entre les bénéficiaires et la préfecture, principe récurrent dans ce type de projet et sur lequel reposait également Andatu. Ceci va de pair avec l'idée selon laquelle l'une des conditions d'accès au dispositif est non seulement l'acceptation des règles proposées, mais également l'expression explicite de l'adhésion à la démarche d'insertion telle que définie par le projet. Dans le contrat figure notamment l'obligation pour les personnes de ne pratiquer aucune « activité « illicites », les deux exemples cités par la préfecture étant la mendicité et la prostitution.

L'amnésie de l'action publique locale : la prise en compte limitée des expériences précédentes²⁰⁹

Le projet I2E s'inscrit dans une histoire relativement longue de prise en charge et d'accompagnement de populations migrantes en situation de mal-logement dans l'agglomération lyonnaise (voir le chapitre 3). Cependant, il est important de percevoir en quelle mesure les acteurs inscrivent consciemment ou non le projet dans cette histoire, et s'appuient sur les expériences précédentes pour sa mise en œuvre.

Les seuls liens revendiqués avec une expérience précédente concernent le projet développé suite à l'expulsion du squat Yves Farge en avril 2015. Le préfet délégué à l'égalité des chances a fréquemment évoqué ces liens, et, dès sa nomination, les échanges avec le père Bruno-Marie Duffé. C'est cette filiation avec ce projet qui explique le centrage sur les « emplois non pourvus »²¹⁰.

Le fait marquant ici est l'absence de prise en compte des résultats et des modalités d'intervention de Andatu, qui venait de s'achever et avait été présenté comme une réussite en termes d'insertion. Andatu, menée de 2012 à 2015, avait fait l'objet de trois principaux

²⁰⁹ Les analyses contenues ici concernent également en grande partie le volet Villeurbannais du projet I2E

²¹⁰ La notion d'emplois non pourvus demeure source de débats (Estrade, 2013), et demeure souvent confondue avec celle d'emplois vacants.

rapports : d'abord un bilan principalement quantitatif daté de novembre 2016, de six pages, portant essentiellement sur l'accès à l'emploi et la formation, document ayant fait l'objet d'une diffusion très limitée ; ensuite un « rapport d'évaluation » de 18 pages, produit par Romain Hugenschmitt (Hugenschmitt, 2015), stagiaire de Master 2 entre février et avril 2015, basé sur un corpus d'entretiens auprès de divers acteurs et de questionnaires adressés à un échantillon de bénéficiaires. Ce document n'a pas fait l'objet d'une diffusion externe et n'était pas connu de l'équipe I2E. Enfin, une étude intitulée « capitalisation du projet Andatu » produit par la Mission régionale d'information sur les exclusions (Mrie) avec le soutien financier de la Fondation Abbé Pierre (Potié *et al.*, 2016). Cette étude réalisée par des salariés de la Mrie avec l'appui de Thomas Ott est principalement qualitative et traite des entretiens menés avec 10 familles bénéficiaires de Andatu et des membres de l'équipe en charge du projet. Les auteurs mettent en perspective la manière dont le dispositif a été vécu par les premiers intéressés et impliqués, et propose des pistes intéressantes de réflexion sur les tensions, les paradoxes et les fondements de ce type de dispositif public. Si les conclusions de ce rapport ont été présentées de manière publique fin 2016, le rapport n'a pas été diffusé et n'était pas connu des salariés de l'équipe I2E, des bénévoles ou des partenaires.

Ainsi, le programme Andatu n'a pas fait l'objet d'une évaluation qui aurait permis de retracer l'histoire du programme et de rendre compte de son efficacité, efficacité et pertinence. Si les travaux cités se révèlent riches en analyse qualitative et permettent d'alimenter significativement la réflexion sur l'accompagnement des familles, aucun d'entre eux n'avait pour ambition l'évaluation *stricto sensu* du projet, ni la capitalisation et mise à disposition des outils, processus et approches mises en place par l'équipe au cours des quatre années du projet²¹¹. Du fait de ces circonstances et du changement d'opérateur principal, le programme I2E n'a pas bénéficié de l'expertise développée dans le cadre du programme Andatu, et a dû en grande partie inventer ses manières de faire. Ceci a souvent été mentionné

²¹¹ Ce constat est d'ailleurs établi par les auteurs du rapport de capitalisation qui notent « *Il nous semble qu'il y a eu très peu de communication sur ce dispositif (Andatu) et nous en cherchons la raison. Nous n'avons ainsi par exemple aucune information sur le nombre de personnes sorties du dispositif et les motifs de sortie. Celui-ci a été très spécifique et singulier, quel impact a-t-il eu dans le parcours des personnes prises en charge ? Aucune évaluation n'a été prévue au terme de l'expérimentation. (...). L'évaluation réalisée aujourd'hui par les professionnels engagés sur le dispositif est partielle (évaluation de la partie FLE réalisée par une formatrice, l'évaluation de la partie insertion était prévue, nous ne savons si elle a pu être menée à bien) et n'est basée que sur l'engagement des professionnels et leur motivation pour laisser une trace du travail mené dans cette expérimentation afin qu'elle puisse servir à d'autres* ». (Potié 2016, p.29).

par les diverses parties prenantes lors des entretiens. Ainsi une salariée du projet I2E, répondant à une question qui ne portait pas sur Andatu :

« Et puis quand ça, ça se termine en fait, qu'est-ce qui va rester de ça ? Et moi c'est ce qui m'ennuie, c'est que Andatu, y'a eu surement une belle expérience, qu'il y a eu zéro retour, et que là plutôt que de démarrer à quasi zéro, on aurait dû bénéficier de l'expérience de Andatu pour gagner en temps et en performance quoi. Comme sur l'exemple que je t'ai donné sur l'assiduité, comment ils l'ont gérée, ou pas, est-ce que, ..., enfin tu vois, sur des problématiques qu'on rencontre, comment ils ont joué leurs cartes, s'ils ont avancé ou pas. Puisque là, on redémarre de zéro avec des gens qui n'ont jamais travaillé sur un projet d'insertion avec cette communauté. » (Salariée I2E, chargée d'insertion, Saint-Priest. Entretien du 20 mars 2017).

Le même constat est fait par l'ancien chargé de mission du projet Andatu à la préfecture :

« Ce qui est un peu dommage avec Andatu, c'est que ce n'était pas le cœur de métier de Forum réfugiés à l'origine, ni les publics, ni l'insertion professionnelle, et quand Forum réfugiés au bout de quatre ans a amélioré ses compétences - aussi bien sur le public que l'insertion par l'emploi - on a mis en place I2E et on l'a mis en place avec un autre opérateur ; ça c'est vraiment très dommage parce qu'on a perdu cette compétence qu'ils avaient acquis notamment sur le placement du public Rom à l'emploi, et la plupart des personnes sont rentrées initialement dans I2E, et des employeurs habitués aux publics précaires ont rencontré des difficultés, donc c'est important à signaler. » (Ancien chargé de mission Andatu à la DDCS, Lyon. Entretien du 3 mai 2018).

Cette situation fait écho à celles mentionnées dans le rapport de capitalisation (Potié *et al.*, 2016, 24) :

« Pour les observateurs que nous sommes, il est surprenant de constater que sur la question de l'accueil des roms dans l'agglomération lyonnaise, des actions ont été menées depuis plus de 10 ans, des associations ont été très investies dans l'accompagnement des familles et avaient une bonne connaissance, et pourtant

rien n'a été capitalisé, l'information n'a pas été partagée. Andatu ne semble pas s'être appuyé sur ce qui existait, ni s'être inspiré de ce qui avait déjà été fait. L'équipe embauchée était en grande partie néophyte sur la question y compris le premier directeur d'Andatu. Cela n'a pas entravé leur motivation, leur engagement, leur énergie et ne les a pas empêchés de faire preuve d'initiatives et d'innovations, au contraire. Mais dans une visée à long terme peut-on procéder ainsi par à-coups, sans prendre appui sur les réalisations du passé et capitaliser pour le futur ? ».

Au-delà de l'absence de prise en compte des projets locaux, on observe également un lien très ténu avec d'autres initiatives au niveau national, alors même que les modalités, approches et principes définis à l'origine par les initiateurs du projet I2E correspondent en grande partie à certains dispositifs mis en place dans d'autres territoires. S'il n'existait en 2015 aucun travail conséquent d'évaluation de ces dispositifs, ceux-ci avaient fait l'objet de plusieurs travaux de recherche²¹², de réflexions au sein d'ateliers organisés par la Dihal²¹³ ou de réflexions internes aux collectivités concernées²¹⁴. Or ces travaux n'ont pas été mobilisés dans la phase de montage du dispositif, et aucune mission exploratoire ou d'échange de pratique n'a été mise en place.

Le manque de liens entre les différentes expériences locales peut s'expliquer en partie par les nombreux changements dans l'environnement local au démarrage du projet. En effet, l'année 2015 fut à la fois celle de la fin annoncée du programme Andatu et du départ de plusieurs personnalités, notamment au sein de la préfecture, qui avaient initié et suivi le projet : le préfet Jean-François Carencio, parti en mars 2015, et quelques mois plus tard (décembre 2015) Gilles May-Carles, directeur de la DDCS). En mars 2015 le préfet Michel Delpuech prit ses fonctions, ainsi que Xavier Inglebert, nommé préfet délégué à l'égalité des chances et secrétaire général de la préfecture. Le projet fut donc imaginé et élaboré dès l'arrivée de la

²¹² Legros, Olivier, *Les villages roms'ou la réinvention des cités de transit*, 2011 <http://www.metropolitiques.eu/Les-villages-roms-ou-la.html> ; Martin Olivera, 'Insertion ou bricolage ?', *Plein droit*, 2013, 7–10 <<https://doi.org/10.3917/pld.099.0007>>.

²¹³ Voir les publications sur le site: <https://www.gouvernement.fr/campements-illicites-et-bidonvilles>, ainsi que sur le site du collectif RomEurope: www.romeurope.org

²¹⁴ Notons par ailleurs la parution en 2016 (soit après le démarrage du projet) d'un document intitulé « *analyse critique des démarches et villages d'insertion « rom » conduits en Ile-de-France. 2002 – 2015* » et intégré à la stratégie régionale pour les campements illicites en Ile-de-France élaborée par la préfecture de la région. Il offre une analyse transversale d'une quinzaine de dispositifs d'insertion, « *principalement de type « villages d'insertion » avec relogement provisoire dans un habitat adapté comme des chalets (fort de l'Est à Saint-Denis), maisons en auto-construction (Orly, Choisy-le-Roy ou Montreuil), bungalow (Ris-Orangis), puis un relogement en logement social « classique » (Montreuil, Ris-Orangis)* ».

nouvelle équipe préfectorale, qui n'avait pas, de fait, participé ni à la conception ni à la mise en œuvre du programme Andatu. De plus deux autres événements importants sont à prendre en compte : au 1^{er} janvier 2014 prenaient fin les « mesures transitoires » (voir le chapitre II, section 1.4) qui empêchaient l'accès au marché du travail des citoyens bulgares et roumains depuis 2007. Cela change radicalement le contexte du programme I2E par rapport à celui de Andatu, qui s'était en grande partie construit sur un système permettant de contourner les effets des mesures dérogatoires. Par ailleurs, au 1^{er} janvier 2015, était officialisée la fusion entre Département du Rhône et la Métropole de Lyon, qui intégrait l'ensemble des compétences de l'ancien département, dont celles liées au versement du RSA, à la protection de l'enfance, à la protection maternelle et infantile, etc... Ici encore il s'agit d'un changement majeur, ayant un impact direct la gouvernance des politiques sociales à l'échelle territoriale.

Ces ruptures n'empêchent pas selon nous l'existence d'une forte « dépendance au sentier » sur les aspects clefs de la politique publique, dont la dérogation au droit, les mécanismes de sélection des « insérables », la délégation à un opérateur associatif, la forte présence de l'État au détriment des collectivités locales, et la création d'une filière séparée et à bas bruit en matière d'insertion et d'accès aux droits.

Le choix d'un nouvel opérateur, non spécialisé

Si plusieurs structures ont pu être évoquées dans la phase de montage – dont Forum réfugié, opérateur de Andatu, qui avait répondu à l'appel d'offre, et Habitat et Humanisme – c'est finalement la société Entreprendre pour Humaniser la Dépendance (EHD), qui sera retenue. Cette société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) à capital variable est l'une des entités du mouvement Habitat et Humanisme²¹⁵ (H&H), au même titre que l'association La Pierre Angulaire avec qui elle collabore étroitement, et qui anime un réseau de maison d'accueil et de soins pour personnes âgées dépendantes, à faibles ressources. EHD et la Pierre Angulaire

²¹⁵ Habitat et Humanisme est une structure lyonnaise créée en 1985 par le père Bernard Devert, ancien promoteur immobilier devenu prêtre. Se revendiquant comme une « entreprise à caractère social », elle est aujourd'hui, selon son site internet, un mouvement composé notamment de 55 associations couvrant 80 départements, de 8 agences immobilières à vocation sociale, d'un réseau d'établissements d'accueil et de soins pour personnes âgées dépendantes (la Pierre Angulaire), d'une Fondation, et d'une société coopérative d'intérêt collectif, Entreprendre pour humaniser la dépendance (EHD), qui réalise des opérations de mise aux normes ou de construction d'EHPAD, de maisons intergénérationnelles et de logements sociaux (Site internet de l'association, consulté le 27 décembre 2019, www.habitat-humanisme.org). L'association Habitat et Humanisme Rhône (HHR), est la première association du mouvement. En 2018, elle employait 125 salariés et disposait de 575 « bénévoles actifs » (Habitat et Humanisme Rhône, 2018).

sont des structures présidées directement par le Père Bernard Devert, fondateur d'Habitat et Humanisme, qui sera personnellement impliqué dans le montage du projet. Dans le vocabulaire des acteurs, ils évoqueront régulièrement « Habitat et Humanisme » plutôt que EHD pour désigner le porteur du projet puisque le principal interlocuteur et décideur est le père Devert au titre de ses fonctions au sein de EHD.

Créé en 2003, EHD concentre la majorité de son action autour des personnes âgées dépendantes, à travers des activités de société foncière (acquisition et rénovation de biens en pleine propriété ou en bail à construction / réhabilitation) et d'assistance au montage technique, juridique et financier des EHPAD gérés par l'association du réseau La Pierre Angulaire. L'activité de « mise en place et gestion de projets d'hébergement temporaire à destination de personnes précarisées » a été développée plus tard, à partir notamment du projet I2E. Elle ne représente donc qu'une part minoritaire de l'activité de la structure, en termes d'activités comme en termes financiers. Le fait que le dispositif I2E soit le premier projet de ce type pour EHD a impliqué – comme cela avait été le cas pour Forum Réfugié au démarrage de Andatu – la mise en place d'une équipe dédiée totalement nouvelle, avec des profils différents des autres professionnels de la structure. Surtout, sa mise en œuvre a supposé l'intégration de référentiels issus d'un autre champ que le champ traditionnel d'activité de la structure.

Par ailleurs, au-delà de l'opérateur principal, une autre structure a été mobilisée de manière significative pour le projet. Il s'agit de la société Dom'ici, spécialisée dans l'appui aux collectivités pour la mise à disposition d'hébergements temporaires pour les personnes sans-abri²¹⁶.

Un pilotage « resserré » par le préfet délégué à l'égalité des chances, et une « équipe I2E » au rattachement incertain

Présent à ce poste de mars 2015 à octobre 2017, le préfet délégué à l'égalité des chances a occupé une fonction centrale dans les processus de décision puis dans les instances de suivi du dispositif, parfois au détriment des services concernés, en premier lieu la Direction

²¹⁶ La société Dom'ici a été créée par Alain Sitbon, figure du monde de l'entreprise à Lyon. Fondateur en 1962 du Centre de Relations Publiques et Sociales (CRPS), dédié à la communication politique et institutionnelle, il accompagnera de nombreux hommes et femmes politiques, principalement de gauche. Alain Sitbon est également le fondateur de l'Hacienda (280 salariés), filiale destinée à gérer les aires d'accueil des gens du voyage.

départementale de la cohésion sociale, qui par contraste avait été impliquée de manière significative dans la mise en œuvre du programme Andatu.

L'extrait suivant provient d'un entretien réalisé avec la Directrice départementale après le projet I2E, alors qu'un nouveau projet prend la suite :

Q : « Et comment les choses se passent sur le nouveau projet [ayant succédé à I2E] ? »

R : « *Le Préfet ne valide plus les candidatures au village mobile. C'est nous qui le faisons. On a repris la main. Parce que le problème d'I2E, ça a été à la fois bien parce que c'était porté par le Préfet, sauf que tout passait par lui. C'est-à-dire que pour que quelqu'un rentre à I2E, je devais lui demander. La MVS [Maison de la veille sociale] pareil, alors qu'ils sont compétents pour ça.* »

Q : « Ça veut dire que les services ont été complètement squeezés ? »

R : « *Oui complètement shuntés. En fait, tout le monde vivait mal ce I2E. Saint-Genis, nous, tout le monde (...). Du coup, là, ce qu'on a fait, c'est qu'on a repris la main. Le nouveau Préfet m'a dit, « vous récupérez le truc. » J'ai récupéré le truc. Mme A. [conseillère technique de service social] du coup s'est super impliquée dedans, et c'est elle qui fait les orientations. Tout passe par elle, comme ça au moins, c'est cadré (...).* »

(Directrice de la DDCS, préfecture du Rhône, Lyon. Entretien du 2 avril 2019).

Parallèlement à l'implication importante du préfet délégué, nous pouvons noter un positionnement ambigu de l'équipe I2E au sein du mouvement Habitat et Humanisme, lié à la fois à son rattachement à la société EHD – mal identifiée par les acteurs de l'urgence sociale – et à la nouveauté du champ d'intervention et du public ciblé. En interne, le dispositif I2E – et en terme managérial le chef de projet – est ainsi directement rattaché au président de EHD, par ailleurs fondateur d'Habitat et Humanisme, sans intermédiaire ayant une fonction plus opérationnelle. Cette configuration particulière a marqué les deux premières années du projet, par l'instauration d'une relation directe, de type quasi-managérial, entre le coordinateur du projet I2E et le préfet délégué à l'égalité des chances, avec des temps de rencontres presque exclusivement lors des comités de pilotage, c'est-à-dire en présence des autres partenaires du projet.

Le comité de pilotage : entre instance de décision et instrument de « pacification ».

Dès la phase de préparation du projet fut mis en place un comité de pilotage relativement ouvert, voire aux contours incertains en termes de participation. La liste de personnes invitées était ainsi relativement large. Elle comprenait à la fois les services de l'Etat et des collectivités impliquées, les acteurs associatifs opérationnels, les collectifs bénévoles et certaines personnalités externes. Si certaines associations et collectivités ou services publics étaient systématiquement présents (notamment l'Alpil, le comité Feyssine, Saint-Genis pour Tous, l'association Classes, le pôle allophone de l'inspection académique, ATD quart Monde, la commune de Saint-Genis-les-Ollières), d'autres ont progressivement délaissé cette instance (comme Médecins du Monde²¹⁷, ou Pôle Emploi) ou n'y ont presque jamais siégé (comme l'association Chapoly, ou les villes de Saint-Priest, Villeurbanne et Vaulx-en-Velin). Systématiquement présidé par le préfet délégué à l'égalité des chances, tenu à fréquence relativement régulière une fois tous les deux mois, ce comité de pilotage a pu être complété de réunions exceptionnelles en fonction du contexte, dépassant de fait l'unique dispositif I2E, mais réunissant en grande partie les mêmes acteurs.

A travers les différents entretiens menés, le comité de pilotage apparaît sous différents angles : comme un espace d'information et de suivi pour l'ensemble des participants ; pour certains partenaires, un lieu possible pour remonter des difficultés de terrain ; pour les associations bénévoles, comme la seule opportunité d'un échange direct avec la préfecture où il est possible d'exprimer des enjeux dépassant le dispositif I2E, liés à la situation plus générale des populations ; pour le préfet délégué à l'égalité des chances, comme un instrument de « pacification » des relations entre acteurs et le lieu légitime de débat autour du projet.

²¹⁷ L'association, dont les équipes sont présentes régulièrement sur les squats et bidonvilles de l'agglomération, a désiré limiter son rôle dans les premières semaines du dispositif, afin d'assurer la transition, et assumant d'intervenir exclusivement auprès des familles les plus éloignées du droit commun, et non prises en charge par les services de l'Etat ou les collectivités.

4.2.2. Construire les « villages » : tensions politiques, mobilisations citoyennes, et contraintes de lieux

Dès l'origine du projet le principe de sites temporaires d'hébergement collectif avait été posé, d'abord pour 160 personnes sur 1, 2 ou 3 sites. L'un des premiers enjeux a donc été, pour les services de l'État, d'identifier les terrains pouvant accueillir les « villages ». Cette phase de recherche a été d'abord marquée par la volonté préfectorale de privilégier les sites hors de l'agglomération lyonnaise, et connaissant des situations d'emploi non pourvus. Plusieurs communes de l'Ouest Lyonnais avaient notamment été pressenties ; ce sera finalement Saint-Genis-les-Ollières qui sera retenu. Le second site sera implanté dans l'agglomération lyonnaise, en l'occurrence à Saint-Priest.

Les deux communes connaissent des caractéristiques différentes : si Saint-Priest, importante ville (45 000 habitants) de la banlieue Est de l'agglomération, est considérée comme plus populaire, Saint-Genis-les-Ollières est une bourgade cossue de 5 000 habitants de l'Ouest Lyonnais²¹⁸. Si l'installation d'un « village I2E » n'a pas généré de troubles majeurs à Saint-Priest, en revanche à Saint-Genis-les-Ollières le projet d'installation fut la source de multiples tensions, et ce dès les premières annonces du projet. Celles-ci vont prendre des formes multiples : manifestations, lettres anonymes, réunions publiques agitées, procédures juridiques, création d'associations, Lors des entretiens menés entre mai et juillet 2018, l'ensemble des interlocuteurs estimaient que les conséquences de cet épisode étaient encore très directement perceptibles et que « *le village allait en payer les frais encore très longtemps* » (Directeur général des services, Commune de Saint-Genis-les-Ollières, entretien du 22 mai 2018). Nous y reviendrons plus loin (chapitre VI, section 6.4).

Cette conjonction d'événements et les questions qu'elle soulève nous ont amené à étudier en particulier les ressorts sociologiques et politiques de la séquence observée à Saint-Genis-les-Ollières. Au-delà des spécificités liées au type de commune et à l'environnement direct, n'y avait-il pas ici des enseignements plus larges à retirer de cette expérience de cohabitation forcée ?

²¹⁸ La Commune se situe à environ 30 minutes en voiture de Lyon, et près d'une heure par transports en commun. Selon l'Insee²¹⁸ en 2017, les cadres et professions intellectuelles supérieures représentent plus de 30 % de la population (contre 10 % au niveau national), et les professions intermédiaires 32 % (23 % au niveau national). Les employés et ouvriers représentaient eux 29 % de la population contre 54 % à l'échelle nationale. Le revenu fiscal médian par ménage était en 2010 de 43 619 € ce qui plaçait Saint-Genis-les-Ollières au 1 158^e rang parmi les 31 525 communes de plus de 39 ménages en métropole.

4.2.3. Cibler et sélectionner : un projet assumé pour les « insérables », au détriment des personnes vulnérables

L'objectif affiché de la préfecture en termes de diagnostic était d'identifier les ménages susceptibles d'intégrer le dispositif I2E, et donc, selon les termes utilisés lors de plusieurs entretiens, d'identifier les personnes « *engagées ou prêtes à s'engager dans une démarche d'insertion* ». Dès l'origine donc, l'objectif n'est pas celui d'une mise à l'abri justifiée par l'urgence ou les besoins de protection, mais d'un accompagnement à l'insertion pour des ménages ayant, selon les initiateurs du projet, à la fois la « capacité » et la « volonté » de « s'insérer ». Autant de termes souvent mobilisés par les acteurs de l'action sociale, mais qui évoquent fortement les notions et approches développées dans les années 50 et 60 pour l'accompagnement des familles étrangères issues des bidonvilles, comme nous avons pu le montrer dans le chapitre III.

Dans le cadre de l'évaluation du projet I2E (Bourgois et Louvion, 2018), nous avons pu avoir accès aux diagnostics effectués par l'Alpil, et identifier les personnes sélectionnées (25 ménages sur 109 « diagnostiqués », soit 24 %) afin de comprendre les facteurs visiblement structurants ayant amené à ces choix, certains de ces facteurs étant explicites, d'autres n'ayant potentiellement pas fait l'objet de choix stratégiques.

Le premier constat est celui de la non-sélection des ménages en situation de vulnérabilité^{219 220}. En effet, sur les 41 ménages (soit 38 %) classés comme ayant au moins un facteur de vulnérabilité, 12 ont été sélectionnés pour intégrer le programme I2E. Sur les types de vulnérabilités identifiées, on constate que les critères du handicap (0 ménages sélectionnés sur 7) et de la vieillesse (0 ménages sur 4) ont été particulièrement discriminants. Comme nous le verrons par ailleurs, ces ménages ont été pour partie orientés vers des mises à l'abri.

Le deuxième constat touche au profil-type des ménages sélectionnés, qui cumule trois dimensions : l'existence d'un suivi social par une ou plusieurs associations ainsi que par les services sociaux, une présence en France de plus de trois ans, et une maîtrise – même relative – de la langue française. Ces trois dimensions sont intimement liées, le temps de présence sur

²¹⁹ Les équipes de l'Alpil avaient déterminé sept critères de vulnérabilité des ménages ou des personnes : mineurs en danger, Enfants en bas âge, Handicap, Problème de santé, Personnes âgées, Femme enceinte, Mineurs isolés.

²²⁰ Les données suivantes ne concernent que le facteur de vulnérabilité considéré comme "principal" pour un ménage donné ; il n'est cependant pas exclu que certains foyers aient présenté le cumul de plusieurs facteurs de vulnérabilité.

le territoire ayant un impact sur la maîtrise de langue ou le lien avec les services sociaux, le suivi social entraînant parfois la mise en place de cours de français, etc. Ces différents éléments expliquent également la surreprésentation des ménages ayant vécu sur le bidonville de la Feyssine à Villeurbanne, caractérisé dans le rapport de diagnostic comme un site ayant connu une certaine stabilité (cinq ans sans être expulsé), fortement connecté à son environnement via notamment une présence régulière d'acteurs associatifs, et la création de dynamiques « *ayant permis une meilleure intégration d'un certain nombre de ménages, plus importante que sur d'autres bidonvilles* ».

Troisième constat, la sélection des familles a considérablement favorisé les familles nucléaires (couples avec enfants), à l'exclusion de toutes les autres catégories²²¹. Seul un couple sans enfants (sur 16) et deux parents isolés avec enfants (sur 8) ont ainsi été sélectionnés pour le projet I2E. Le projet n'a également retenu aucun adulte isolé sur les 8 recensés. En revanche, près de la moitié (48 %) des couples avec enfant(s) ont été sélectionnés, soit 18 ménages sur 37, tout comme un peu plus du tiers (38 %) des regroupements familiaux (5 ménages sur 14).

Enfin, notons un angle mort de l'analyse, concernant la prise en compte du casier judiciaire. En effet, il s'agit de l'un des principaux critères de sélection sur lesquels nous ne disposons d'aucune information, alors même que nous savons qu'il a pu être déterminant dans la sélection des familles. Le diagnostic social de l'Alpil ne comprenant aucun élément sur cette question, il n'est pas possible d'exploiter cet élément des situations des personnes au même titre que les autres. Cependant, cet élément nous rappelle que le choix des familles éligibles a été effectué dans son ensemble sur un mode discrétionnaire : le dernier mot quant à la sélection des familles est toujours revenu au Préfet délégué à l'égalité des chances, qui avait notamment droit de veto selon des critères qui lui étaient propres. Notons ici que l'absence de casier judiciaire comme critère d'accès aux dispositifs d'insertion est très fréquent, voir quasi-systématique (Legros et Olivera, 2014 ; Legros, 2010) et revient régulièrement, dans les entretiens avec les acteurs, comme à la fois compréhensible et inadapté. Est ainsi souvent revenu dans le discours des acteurs associatifs, sans vérification possible de notre part, l'exemple de personnes ayant eu des condamnations minimales relatives à des fraudes dans les transports en commun, qui auraient bloqué leur accès aux dispositifs (Andatu ou I2E).

²²¹ En termes de composition familiale, le diagnostic se basait sur la typologie suivante : Adulte isolé ; Parent isolé avec enfant(s) ; Couple sans enfant ; Couple avec enfant(s) ; Regroupements familiaux.

Les mécanismes et critères de sélection décrits ici peuvent être rapprochés en grande partie des critères mobilisés à l'époque de la politique de Résorption de l'habitat insalubre (RHI) et de l'insertion des « familles musulmanes » issues des bidonvilles dans les années 1960 (voir le chapitre III, section 3.2). Pour répondre aux objectifs affichés d'insertion scolaire et professionnelle, le projet sélectionne en effet les personnes jugées les plus « insérables » au détriment des autres, comme cela se passe également dans de nombreux autres projets d'insertion (Legros, 2011 ; Roche, 2019)

4.2.4. Insérer : pratiques et contraintes de l'accompagnement, et résultats obtenus

L'accompagnement des familles pour l'accès à l'emploi et à l'école est l'un des piliers du projet tel que défini à l'origine. Cet accompagnement est porté par des intervenants salariés du projet, ainsi que des bénévoles (dont nous détaillerons plus spécifiquement le rôle dans le chapitre VII). Au sein de l'équipe salariée, trois types de fonction ont structuré l'intervention auprès des « résidents » :

Les conseillers d'insertion étaient principalement en charge de l'accompagnement à l'insertion socio-professionnelle des adultes. Cet accompagnement prenait des formes individuelles et collectives, lors « d'ateliers d'insertion » organisés sur chacun des sites, et, pendant une période, dans une salle d'un du centre social de Cusset à Villeurbanne pour les quatre familles intégrées au volet « diffus » dans la commune. Ils étaient également chargés de s'assurer de l'assiduité et de l'investissement des résidents dans les ateliers collectifs comme dans leurs parcours personnalisés. Pour les huit conseillers recrutés par le dispositif, si la plupart possédaient un diplôme et / ou une expérience significative dans ce champ professionnel spécifique²²², la plupart n'avait qu'une connaissance lointaine du secteur de l'action sociale proprement dite, et du public « rom migrant » de manière spécifique.

Les animateurs couvraient des missions multiples et au contour relativement ouvert, comprenant un ensemble d'actions collectives, liées à la vie du village, et individuelles, liées à la vie quotidienne des familles, tout autant qu'à l'insertion sociale au sens large (accès aux droits sociaux et accompagnement autour de problématiques sociales). Ces postes furent

²²² Diplômes conseiller d'insertion ; ou diplôme Arobase (diplôme de niveau 3 « coordinateur de l'intervention sociale et professionnelle ») ; ou un master ressources humaines.

occupés par des salariés, assistés ponctuellement ou durablement par des personnes en service civique. Presque toutes les personnes ayant exercé le poste d'animateur sur le village étaient titulaires d'un diplôme de l'animation ou du travail social : Assistant de Service Social, Conseiller en Économie Sociale et Familiale, Éducateur spécialisé ou BPJEPS (animation sociale et sportive).

Les intervenants Fle (Français Langue Étrangère) étaient en charge des cours liés à l'acquisition du français ; tous étaient diplômés d'État, au minimum au niveau Diplôme d'aptitude à l'enseignement en Français langue étrangère (Daefle). Tout comme les conseillers d'insertion, ils tenaient à jour des registres d'assiduité au sein des ateliers Fle auxquels la présence est obligatoire.

L'accompagnement des familles par ces salariés prend des formes extrêmement diverses. Si dans un premier temps l'accent fut mis sur la mise à plat des démarches administratives, c'est l'accompagnement vers l'emploi et la scolarisation, et l'acquisition du français qui ont rapidement été au cœur des démarches :

« En fait au départ, quand les personnes arrivaient, on faisait un diagnostic plutôt social, administratif détaillé, c'est-à-dire pour aller fouiller un peu tous les schémas, qu'est-ce qu'ils ont comme transport, est-ce qu'ils ont une voiture, une carte TCL (Transports Collectifs Lyonnais), est-ce que les enfants sont scolarisés, ou ils l'étaient avant, est-ce qu'ils ont déjà un compte bancaire, un livret A, un compte, est-ce qu'ils savent s'en servir, qu'est-ce qu'ils ont comme papier d'identité, est-ce qu'ils sont tous en règle, enfin est-ce qu'ils ont tous les documents administratifs d'identité, livret de famille, acte de naissance des enfants, enfin tout ce qui va être nécessaire ensuite pour les démarches. Et donc on fait un diagnostic social administratif de manière large et ensuite y'a un diagnostic plus détaillé par pôle. (...). Par exemple, l'insertion, quand la personne arrive, nous on fait un diagnostic plutôt classique des entreprises d'insertion, où tu refais le point sur les expériences, les compétences, le projet professionnel, les freins si y'en a et qui sont déjà identifiés. »

(Chargée d'insertion professionnelle, projet I2E, Village de Saint-Priest. Entretien du 20 mars 2017).

L'accompagnement vers l'emploi

Concernant l'emploi, les diverses étapes de l'accompagnement ont été progressivement imaginées et formalisées par l'équipe, en l'absence de tout cadre initial. La première étape reposait sur l'établissement d'un bilan de compétences par les conseillers en insertion, ainsi que la définition d'un projet professionnel. Ce bilan permettait notamment de déterminer les éventuels freins à un accès à l'emploi, et d'adapter les accompagnements proposés par l'équipe (salariée et bénévole) et les partenaires extérieurs. Chaque candidat devait choisir, en accord avec le conseiller en insertion, trois postes dans lesquels il se projetait, et prioritairement concentrer ses efforts de recherche dans cette direction. L'accompagnement individuel par les conseillers d'insertion était hebdomadaire et, lors de certaines phases de la recherche d'emploi, quasi-quotidien, alterné entre séances collectives et individuelles. A noter également la forte présence de bénévoles de l'association EHD, ainsi que des bénévoles extérieurs dont des membres de l'association Saint-Genis pour tous (voir le chapitre VII sur le travail bénévole).

Le travail des conseillers d'insertion et des bénévoles demeure important après la signature d'un contrat. L'accompagnement en cours d'emploi occupe une part non-négligeable de leur temps de travail : accompagnement administratif d'abord, notamment pour des personnes n'étant que peu acculturées aux droits et devoirs des salariés (arrêts maladie, congés...), mais également parfois fonction de suivi, voire de contrôle des résidents en cours d'emploi. Certains salariés rapportent par ailleurs que, dans certaines situations, les employeurs contactent l'équipe I2E directement, avant même de s'adresser au salarié, par exemple en cas de problème sur le lieu de travail. Celui induit un mode de relation professionnelle qui peut en un sens se transformer en mode de surveillance. Ce glissement vers une fonction de surveillance se retrouve en matière de scolarisation et interroge sur le sens de l'accompagnement.

Avec des salariés sur des postes pérennes les fonctionnements pourraient être différents, les intervenants ayant peut-être des raisons mais aussi plus de possibilité pour définir leur rôle. Ici les salariés sont intérimaires, le travail d'accompagnement étant important pour enchaîner les missions.

Extrait de cahier de thèse - Village I2E – 19 Juillet 2017.

Je suis passé sur l'un des deux villages I2E pour un entretien avec une salariée. En passant devant le bungalow de Florin, il m'invite à boire un café. Il se plaint de la vie ici : *« sans travail, tu restes là toute la journée, tu ne fais rien. Comme les autres là. Ce n'est pas bien ici. Les autres ils mentent, ils font des bêtises, j'aime pas ça »*. Sa femme est là également. On parle de leurs 2 filles à l'école.

Alice, conseillère d'insertion professionnelle, débarque dans le bungalow pour dire qu'une agence d'intérim vient d'appeler pour quelqu'un d'autre, qui est déjà sur une mission, donc que Florin doit y aller de suite pour dire qu'il est disponible. Une longue discussion s'engage (*retranscription à chaud juste après cet échange. Résumé car a duré au moins 10 mn*)

- Alice : *« Allez, il faut y aller, il faut que tu travailles ce mois-ci, sinon tes droits CAF vont être coupés. Tiens l'adresse. Il te faut ta carte d'identité, ton CV, tu as ton CV bâtiment ? »*
- Florin : *« Non j'en ai plus. »*
- *« Bon je vais le photocopier. Et ton RIB ? »*
- *« Non. »*
- *« Je vais le photocopier aussi, tu viens les chercher avant d'y aller. »*
- *« Mais c'est maintenant qu'il faut y aller ? »*
- *« Oui, tout de suite là, ils viennent d'appeler, ils cherchent quelqu'un, et il faut vite que tu y ailles, et que tu dises « vous avez appelé X qui n'est pas disponible, c'est mon voisin, alors comme moi je suis disponible je suis venu ». D'accord ? »*
- *« Oui, mais là je suis très fatigué Alice, je suis malade. »*
- *« Non mais c'est la nuit que tu es malade, pas la journée. »*
- *« Oui mais je suis très fatigué ; je travaillerais en août... »*
- *« Florin, tu fais ce que tu veux mais moi je te dis, si tu ne travailles pas ce mois-ci, tu vas retourner au pécule, t'auras 0 sur ton compte, tu comprends ? »*
- *« Oui oui je comprends. Mais je devrais travailler en août, pour l'autre intérim. »*

- « *Oui mais c'est maintenant qu'il faut un bulletin de paie pour la CAF, maintenant, pas dans un mois. »*
- « *Oui mais c'est compliqué. Je sais pas, là... »*
- « *Tu ne viendras pas te plaindre après que tu n'as pas d'argent, et pas de travail. Parce que là c'est une chance que tu as. On est en juillet, c'est compliqué pour les missions, je ne peux pas te trouver là un boulot pas fatiguant. Alors on a des pistes pour septembre, mais en attendant si tu veux garder ta Caf, il faut bosser au moins 72 heures. Et après c'est bon. »*
- *(Échanges avec la femme de Florin).*
- « *Bon mais je peux y aller comme ça, là ? (il montre son T-shirt et ses tongs). »*
- « *Euh évite les tongs quand même ! (rires) »*
- « *Bon OK. »*

Je sors du bungalow. Deux minutes plus tard, Florin sort avec une chemise propre et des chaussures.

Cet extrait est riche d'enseignements à bien des niveaux. Il démontre d'abord les effets induits par le format « village d'insertion » sur la forme de l'accompagnement qui peut rapidement s'immiscer dans la vie quotidienne et la vie intime des personnes hébergées : l'intervenante sociale connaît intimement la personne (« c'est la nuit que tu es malade, pas la journée »), fait référence à des dimensions de santé, s'appuie sur la famille pour la convaincre. Les termes de la négociation et la manière dont les enjeux sont posés par la salariée renseignent sur la conception de l'insertion et l'objectif de « maintenir les droits Caf ». L'emploi est donc vu entre autres, comme un outil fonctionnel permettant l'accès à un certains droits.

De 2016 à 2018, le projet verra une augmentation progressive du nombre de contrats, et un accès progressif à des contrats plus longs (trois mois ou plus). Les grands secteurs d'embauche étaient essentiellement le BTP, le nettoyage, l'agriculture (incluant maraichage et vendanges), la manutention/livraison et les espaces verts. On peut également noter plusieurs activités d'auto-entreprenariat, généralement de vente sur les marchés ou de distribution de journaux et, ponctuellement, de petits contrats à la journée pour des rôles de figurants dans des productions cinématographiques ou télévisuelles. La surreprésentation des contrats courts et de l'intérim s'explique en partie par les domaines professionnels dans lesquels les résidents

effectuaient leurs recherches et étaient recrutés ; ceux-ci proposent généralement des emplois non qualifiés, dans des secteurs où le recours à une forme de fractionnement du travail et de précarisation du cadre d'emploi est fort.

L'accompagnement au logement

Le projet I2E posait dès le départ un objectif de sortie des ménages vers un logement autonome du droit commun après le « sas » du village d'insertion.

C'est à partir de mi-2017 que les premières familles vont être orientées vers un logement, du fait de situations d'emploi relativement stabilisées. En fin de dispositif et sur son ensemble, la situation des ménages était la suivante :

Tableau 5 - Typologie des logements en fin de dispositif et répartition (inclus le volet Villeurbanne et Vaulx-en-Velin)

TYPE DE LOGEMENT / HÉBERGEMENT	MÉNAGES	POURCENTAGE
Logement conventionné	28	62 %
Logement municipal	3	7 %
Autre logement	2	4 %
Hébergement d'insertion	1	2 %
Hébergement d'urgence	2	4 %
À la rue	3	7 %
Inconnu	6	13 %
TOTAL	45	100

Après deux ans et dix mois, 73 % des ménages ont accédé à un logement, 6 % sont dans des structures d'hébergement. Les six ménages de Villeurbanne et Vaulx-en-Velin sont également sortis du dispositif pour insertion : certains ont conservé leur logement sur Villeurbanne, d'autres sont entrés dans le droit commun (logement social ou privé), toujours sur la commune. En termes de répartition sur le territoire, les ménages relogés l'ont été sur un total de 12 communes, majoritairement à Lyon (cinq ménages), Saint-Priest (huit ménages), Villeurbanne (six ménages) et d'autres villes de l'Est lyonnais.

Synthèse des résultats obtenus : une tentative de typologie

Dans le cadre de la recherche évaluative sur le projet I2E (Bourgeois et Louvion, 2018), et malgré les limites que comprend toujours l'exercice de *typologisation* (Coenen-Huther, 2007), nous avons établi cinq types de situations résidentielles à la sortie du dispositif :

Les ménages « insérés » ou « en bonne voie d'insertion » sont les ménages qui, en octobre 2018, disposaient d'un logement dans le diffus, dont au moins un des membres avait une formation ou un emploi rémunéré, dont les enfants étaient scolarisés, et dont les droits aux prestations sociales étaient ouverts. Cette situation d'insertion pouvait cependant demeurer fragile, au vu notamment du type d'emploi occupé ou de la situation économique globale de la famille. Sur les 45 ménages ayant intégré le dispositif I2E, 30 (soit 66 %) étaient dans une situation d'insertion en fin de projet. Ce ratio se situait à 62 % pour les seuls ménages des « villages I2E », et 100 % des familles ayant directement accédé à un logement « dans le diffus » (six familles).

Les ménages « pris dans le système d'assistance » sont les ménages qui, en octobre 2018, bénéficiaient d'un hébergement d'urgence ou d'insertion depuis plusieurs mois, ou pour une période prévue de plusieurs mois. Il peut s'agir également des ménages hébergés à l'hôtel. La grande majorité d'entre eux ne disposait pas d'un emploi sur le marché formel. Sur les 45 ménages concernés, cinq (soit 13 %) étaient dans le système d'hébergement. Il s'agit principalement de ménages pour qui l'accès à un logement diffus n'a pas été envisageable en fin de dispositif et qui ont donc été orientés vers une structure d'hébergement, notamment la « caserne Chabal » à Saint Priest. Les personnes continuent donc à être accompagnées dans leur parcours.

Les ménages « sans-abri » sont les ménages qui, en octobre 2018, vivaient à la rue, en squat ou en bidonville dans la métropole, et qui subvenaient à leur besoin principalement par des activités informelles et certains dispositifs d'assistance (distribution alimentaire, associations de l'urgence sociale). Sur les 45 ménages concernés, trois ménages (soit 6,5 %) pouvaient être considérés comme sans abri. Ces ménages étaient tous sortis volontairement du dispositif en 2016, invoquant des raisons familiales. Deux d'entre eux ont ensuite habité les « gros bidonvilles » qui se sont reformés sur la période considérée, notamment les bidonvilles : dit du Transbordeur (Villeurbanne), de Baizet (Lyon 9), et de la « Feyssine 2 » (Villeurbanne).

L'une des difficultés pour ces familles est leur départ volontaire du dispositif I2E, qui rendit difficile ensuite leur accès à d'autres dispositifs publics sur le territoire.

Les « ménages partis du territoire » sont les ménages qui, en octobre 2018, avaient quitté le territoire de l'agglomération, soit pour une autre agglomération, soit pour retourner dans leur pays d'origine, soit pour un autre pays de migration (en Europe ou hors Europe). Un seul ménage se trouvait dans la situation d'être reparti du territoire. Il s'agit d'une famille ayant quitté volontairement le dispositif en mai 2018 pour rejoindre sa famille dans un autre pays de l'union européenne.

Les ménages « hors-radars » sont les ménages dont la situation en octobre 2018 n'est connue par aucun des acteurs clefs de l'urgence sociale intervenant auprès des familles vivant en squats et bidonvilles. L'expression « hors radars » a été préférée à la notion d'« invisibles », afin de mettre l'accent sur la situation des personnes vis-à-vis du réseau local d'action sociale, plus que sur la capacité de l'enquête à collecter l'information. Ainsi, sauf exception, il semble peu probable que ces ménages habitaient en squats ou bidonvilles sur le territoire, ou qu'ils bénéficiaient d'un dispositif d'hébergement public au moment de l'enquête. Deux hypothèses sont alors envisageables : soit ces ménages étaient partis du territoire (cf. catégorie ci-dessus) ; soit ils étaient insérés ou en bonne voie d'insertion, du fait d'un parcours « autonome » d'accès aux droits, sans recours aux dispositifs publics ou associatifs. Sur les 45 ménages concernés, 6 ménages pouvaient être considérés comme « hors radars » c'est-à-dire sortis du champ de vision des principaux acteurs intervenants auprès des familles sans abri. Peuvent être ajoutés deux jeunes sortis du dispositif sans leurs parents. Nous ne disposons pas d'information précise sur les raisons des départs, sauf pour l'un des ménages, un homme seul avec enfant, qui a quitté le village dès les premiers jours en invoquant un pécule trop faible et l'impossibilité de respecter les conditions posées par I2E.

Tableau 6 - Synthèse : typologie des situations des ménages bénéficiaires de I2E à la fin du dispositif (Bourgeois et Louvion, 2018)

	RÉSIDENTS DES VILLAGES I2E (39 MÉNAGES)	BÉNÉFICIAIRES I2E « DIFFUS » (6 MÉNAGES)	TOTAL (45 MÉNAGES)
« INSÉRÉS » OU EN BONNE VOIE	24 (62 %)	6 (100 %)	30 (66 %)
PRIS DANS LE SYSTÈME D'ASSISTANCE	5 (13 %)	0	5 (11 %)
SANS - ABRI	3 (8 %)	0	3 (6,5 %)
PARTIS DU TERRITOIRE	1 (3 %)	0	1 (2 %)
HORS RADARS	6 (15 %)	0	6 (13 %)

4.2.5. Les aspects financiers du projet

Le projet I2E, en tant que projet limité dans le temps, bénéficie d'un financement non pérenne²²³, assuré par trois pôles de financeurs : des financements publics de l'État Français, par le biais de la Dihal et de la DDCS du Rhône ; des financements publics européens, via le Fond social européen (FSE) et les Fonds européens de développement régional (Feder) ; des financements privés, incluant notamment l'autofinancement par Habitat & Humanisme ainsi que des fonds issus de fondations. Aux coûts de fonctionnement se sont ajoutés des coûts d'investissement, qui ont représenté un total de 1 320 000 €²²⁴ sur l'ensemble du projet (soient 440 000 € par an lissés sur trois ans) ; ceux-ci incluent principalement l'acquisition des habitations modulaire, et ont été financés exclusivement sur l'enveloppe des Feder. De décembre 2015 à octobre 2018, l'ensemble du projet I2E aura donc représenté un coût total de 3 564 490,92 €, soit 104 836 € en moyenne par mois, répartis comme suit :

²²³ La première partie de cette analyse budgétaire concernera uniquement les ressources qui ont été allouées aux deux villages d'insertion de Saint-Genis-les-Ollières et Saint-Priest ; en effet, la situation particulière des six familles hébergées dans le diffus à Vaulx-en-Velin et Villeurbanne, ainsi que leur prise en charge différenciée par les équipes I2E, nous autorise à ne pas les compter dans les coûts directs du projet mené par Habitat et Humanisme (concernant l'aspect financier de l'accueil de ces six familles, voir le paragraphe à ce sujet).

²²⁴ Part d'amortissement sur 3 ans

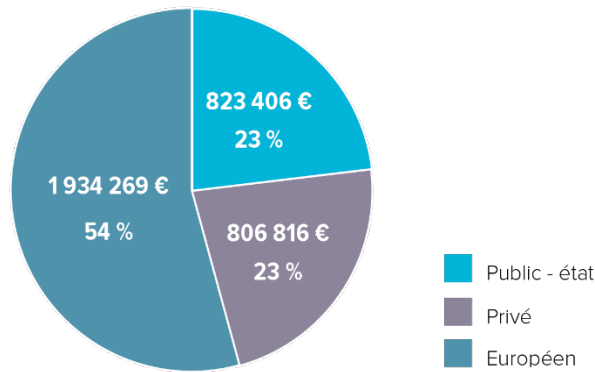


Figure 13 - Répartition du financement sur l'ensemble du projet I2E. Investissement et fonctionnement (Bourgois et Louvion, 2018)

Concernant le coût global médian par personne et par jour, il est estimé, au regard des données disponibles, à 18 euros par jour si l'on considère les coûts de fonctionnement. Cependant, dès lors que l'on y intègre les coûts d'investissement liés à l'achat des bungalows, lissés sur trois ans, ceux-ci alourdissent fortement le coût journée/personne (autour de 28 euros par jour). Cela pose la question du choix d'habitations modulaires et temporaires, et du non-recours au parc public ou privé dans le cadre de ce projet.

Au vu de la part importante des financements privés et des fonds européens, le coût par personne et par jour pour l'État s'est donc avéré beaucoup plus faible que pour d'autres dispositifs (voir le tableau ci-dessous synthétisant les informations sur un ensemble des dispositifs en Île-de-France). Le projet a donc été largement tributaire de l'incertitude du recours aux fonds privés et de la lourdeur des exigences liées aux fonds européens. L'équipe opérationnelle a ainsi dû gérer tout au long un projet fragilisé économiquement, car sans alternative en cas de non engagement (ou ensuite de désengagement) de l'un des partenaires financiers.

Concernant le volet d'accès direct au logement « diffus » à Villeurbanne (quatre ménages) nous reviendrons dans le paragraphe suivant sur les dimensions financières de ce volet. Notons ici toutefois un coût global largement inférieur au volet « village d'insertion », estimé à moins de 10 euros par jour et par personne.

Tentative de mise en regard avec d'autres dispositifs

L'exercice de comparaison des coûts de différents dispositifs est relativement périlleux puisque les modes de calculs peuvent varier fortement d'une expérience à l'autre. Il a cependant semblé intéressant de mettre en relation le coût/journée par personne estimé du programme I2E avec le même ratio concernant des hébergements d'insertion ou d'urgence proposés aux personnes sans domicile. Nous avons pour cela mobilisé des données récentes concernant les coûts des divers dispositifs en place dans l'agglomération lyonnaise (Uhry, 2018) :

Tableau 7 - Coût par jour et par personne comparé aux autres dispositifs d'hébergement ou d'accès au logement sur l'agglomération lyonnaise (Bourgeois, Louvion, 2018)

Type d'hébergement	Coût journée / personne moyen estimé
CHRS	31 €
Pensions de famille	16 €
Hôtel	24 €
Chez soi d'abord	38 €
Villages I2E	18 € (sans investissement) 29 € (investissement compris)

Comme on le voit, le programme I2E se situe dans la tranche basse des coûts journaliers si l'on ne considère que son coût de fonctionnement. Il est notamment plus bas que le prix médian d'une nuitée hôtelière, dispositif d'urgence dont le volet accompagnement social demeure limité comparé à celui mis en place dans le programme I2E. En revanche, cet accompagnement ne bénéficie pas de l'encadrement socio-éducatif à l'œuvre dans les CHRS ou les expérimentations de Chez soi d'abord, qui ont par conséquent des coûts de fonctionnement plus élevés.

4.2.6. Du point de vue des bénéficiaires

Les entretiens et échanges informels avec les ménages ayant participé au projet I2E ont permis, non sans difficulté, de recueillir des avis circonstanciés. Ce fût également le cas dans

les recherches évaluatives ou capitalisation, comme celle portant sur Andatu (Potié *et al.*, 2016 : 6²²⁵). Les personnes ne livrent pas aisément leurs points de vue et ressentis. Étant donné cette difficulté et vu la proximité des projets, nous avons fait le choix d'intégrer un ensemble d'éléments du rapport de capitalisation du projet Andatu, qui était essentiellement centré sur une approche qualitative et donnait une place importante à la parole des personnes. En effet, de nombreux constats entrent en résonance entre les deux expériences, ce qui permet d'identifier certaines lignes de force dans la manière dont les personnes s'approprient et composent avec les dispositifs, et I2E en particulier.

La vie sur le village : entre étonnement, soulagement et contraintes quotidiennes

Parlant de leur installation et des premiers temps dans le village, une partie des ménages font part du sentiment d'incrédulité et des questionnements qui étaient les leurs, sur les objectifs du projet, sa durée, etc. En effet, les temps d'échanges avec les familles avant leur arrivée, généralement très courts et effectués dans des conditions difficiles dans les bidonvilles, n'ont pas suffi pour informer et rassurer les familles. Au départ, les familles s'interrogent et nourrissent des craintes²²⁶.

« Quand je suis arrivé rue de Provence (Village I2E de Saint Priest), la première fois, ça m'a fait comme une explosion. J'étais un peu déboussolé, tu sais. Moi je ne savais pas, parce que je ne savais pas parler français, pas un mot.... Après j'ai appris, j'ai pu échanger avec les gens, sentir les choses aussi, comprendre les règles, le collectif, tout ça. (...). J'ai été comme parachuté là, j'avais pas idée.... (...). Bon avant j'avais eu aussi un peu peur qu'on me renvoie en Roumanie, j'y ai pensé à ça, parce que beaucoup de pays font ça, comme l'Allemagne, l'Italie, c'est difficile... parce que les tsiganes ils sont très ... il y a beaucoup de problèmes avec eux. » (Homme, bénéficiaire de I2E, Village de Saint Priest. Entretien du 1^{er} septembre 2018, majoritairement en Roumain).

²²⁵ Le rapport de capitalisation de Andatu mentionne ainsi ces difficultés : En général, les familles ont volontiers raconté leur parcours avec beaucoup d'éléments historiques, parfois datés, *Il a été difficile d'obtenir sur le dispositif d'autres commentaires que : « Andatu, c'est très bien, merci Forum réfugiés, merci la France » ou « ah Jean-Marc très gentil ! ». Chaque question amenait la réponse « très bien » et très peu de commentaires. Seuls deux ménages (sur 10) ont émis une critique sur le dispositif. Ceci nous a laissé l'impression d'avoir des entretiens un peu « lisses » donnant au final peu de prises » (Potié *et al.*, 2016, 6).*

²²⁶ Particulièrement dans le cas de Saint-Genis-les-Ollières, du fait des conditions d'arrivée décrites plus haut.

Plusieurs personnes rappellent alors la présence rassurante de bénévoles d'associations pendant l'évacuation des bidonvilles et l'arrivée sur les sites. A Saint-Genis-les-Ollières, le jour de l'arrivée comme les jours suivants, des bénévoles de l'association Classes étaient présents sur site, et disponibles par téléphone. A Villeurbanne, lors de leur arrivée dans les logements, les familles bénéficiaient également de l'aide matérielle et de la présence de plusieurs bénévoles du comité Feyssine, très actif au sein du bidonville du même nom.

Le second sentiment exprimé par les personnes lors d'entretiens formels ou informels est la grande satisfaction liée aux conditions de sécurité et d'hygiène des lieux de vie, souvent mis en comparaison avec la vie en squat ou bidonville. Ainsi, l'une des bénéficiaires évoque ces conditions dans ces termes :

« La douche dans les bungalows, la cuisine, l'électricité, ça c'était bon, pas comme le Platz, où il faisait très froid, et où j'avais peur (...). Moi je ne comprends pas ceux qui critiquent ou qui disent du mal du village, parce que vraiment avant c'était pire. C'était tellement pire. » (Femme, bénéficiaire I2E, Village de Saint Priest. Entretien du 4 septembre 2018).

La question des transports et des liens avec la ville est un sujet qui revient régulièrement, en particulier pour les ménages du village de Saint-Genis, souvent très critiques sur ce point, et fréquemment mis en comparaison avec la localisation du second village, à Saint-Priest. Pour certaines personnes présentes depuis des années sur la métropole, et qui avaient créé des réseaux de solidarité, d'entraide ou amicaux dans le tissu urbain, cette nouvelle situation a un impact important :

« C'est loin ici, on ne peut pas bouger facilement ; on s'ennuie toute la journée, on ne fait plus toutes nos activités comme avant. » (Femme, bénéficiaire I2E village de Saint-Genis-les-Ollières. Entretien informel du 29 mars 2017).

D'autres thématiques ressortent lors des échanges informels. C'est notamment la question de l'inadaptation de la nourriture proposée avec les habitudes alimentaires des familles et celle des inégalités de traitement, selon les familles, lors de la distribution de vêtements. Ces questions sont tout à fait centrales pour les familles. Elles suscitent des tensions récurrentes, qui attisent ou sont attisées par ailleurs d'autres querelles, comme celles qui éclatent entre familles lorsque les parents se mêlent des disputent entre enfants.

Par ailleurs, plusieurs personnes ont évoqué de manière critique certaines contraintes fixées par le projet, et notamment le contrôle des entrées de personnes extérieures, ou les contrôles de présence sur les lieux, liée à la forte limitation des allers-retours avec le pays, et des périodes de « vacances ». Pour l'une des personnes interrogées :

« Des fois j'avais l'impression d'être pris pour un enfant. Mais moi je suis un adulte, je suis venu seul en France, jeune, je me débrouille depuis des années. Et je sais ce qui est important aussi pour m'en sortir, et des fois eux ils ne comprenaient pas. » (Homme, bénéficiaire I2E, Village de Saint Priest. Entretien du 4 septembre 2018).

Enfin, et même si les familles étaient plutôt réticentes à évoquer ce point de manière précise, les relations avec les nombreux intervenants du projet semblent être un sujet de questionnement important pour les familles. Nous avons ainsi pu assister à des débats sur le rôle de « chef » attribué au préfet, clairement perçu comme le donneur d'ordre, ou celui du Père Devert, plutôt évoqué comme une autorité spirituelle. Comme cela est souvent le cas (Bourgois, Le Clève, et al., 2015), les personnes ont alors tendance à personnaliser leur appréciation des dispositifs, comme d'ailleurs des services publics ou des administrations. L'un des ménages par exemple a fait plusieurs fois référence à l'une des salariées du projet à la fois sur un registre amical (*« elle est très gentille, elle fait attention aux gens »*), sur un registre professionnel (*« c'est grâce à elle que beaucoup de gens ont trouvé du travail »*) ou autour de dimensions plus symboliques ou culturelles (*« finalement des fois on sentait que c'était vraiment elle le chef » ; « tu verrais des fois elle parlait vraiment fort sur les enfants, pour aller à l'école, on aurait dit une roumaine ! (rires) »*). (Homme, bénéficiaire I2E, Village de Saint-Priest. Entretien du 4 septembre 2018).

Une perception et un impact varié du dispositif en fonction des parcours antérieurs des ménages, et de leur profil.

« La chose la plus positive c'est que j'ai appris le français, vraiment bien, et ça change tout (...). La deuxième chose, c'est de me présenter à un employeur. Bon c'était difficile, dans le bureau, l'exercice de bien se présenter, et tout, mais ça c'est vrai, c'est vraiment important. (...) Vraiment sur le travail, il y avait des

choses vraiment bien faites. Et puis avec l'école (Cours de français), en fait ça permet d'apprendre plein de choses sur la France, sur comment ça se passe, le respect avec les gens, enfin tout, même comment on prend des tickets de bus, tout ça ! Et puis les lois, les lois d'ici, c'est important.... Et puis aussi bien sur les choses comme la CAF, les aides, le pôle emploi, comment on travaille avec une assistante sociale. » (Homme, bénéficiaire I2E, Village de Saint Priest. Entretien du 4 septembre 2018).

« Quand je suis arrivé (sur le village), la priorité c'était le français, pour ensuite trouver du travail. Et après c'était la société, comprendre la société française, connaître les lois, l'État, ça s'était important pour moi. Les jeunes tsiganes par exemple, ça c'est important qu'ils apprennent, qu'ils comprennent. Et après 3^{ème} priorité c'est la famille. C'était ça mon programme ! (rires). Le français, ça a été beaucoup d'efforts. Et je continue encore. » (Homme, bénéficiaire de I2E, Village de Saint Priest. Entretien du 1^{er} septembre 2018, majoritairement en Roumain).

Ces extraits embrassent un ensemble de points de vue positifs, qui permettent à cet homme de faire le lien entre vivre au village I2E et l'acquisition du français, l'accès à l'emploi, et la compréhension de l'environnement légal et culturel en France. Lors des entretiens formels menés dans le cadre de l'évaluation, plusieurs personnes ont également eu un discours relativement « stratégique », en mettant en avant l'intérêt à moyen ou long terme de s'investir notamment dans les « ateliers d'insertion », les cours de français, la recherche d'emploi, etc. Ceci dénote avec beaucoup d'autres discours entendus cette fois lors d'échanges informels, et relevant plus de la « tactique » à court terme, avec une projection limitée dans le temps, visant à considérer le village I2E comme une ressource parmi d'autres, temporaire, et sans conséquence de long terme sur le niveau de vie.

Comme nous l'avons évoqué, malgré un certain « lissage » des profils du fait du processus de sélection, les 45 ménages bénéficiaires de I2E avaient des parcours, des expériences et un capital socio-économique très variés. De ce fait, les effets du projet sur les parcours a pu être très variable. Ainsi, cet impact pour les personnes très éloignées de l'insertion, n'ayant suivi aucune scolarité en Roumanie et ne sachant ni lire ni écrire, est différent de l'apport de I2E pour une personne plus éduquée, ayant déjà des repères et des

relations sociales en France (ce qui était le cas pour les personnes dont les propos ont été retranscrits ci-dessus).

De manière transversale, l'acquisition progressive du français semble être reconnue par les personnes comme l'un des points forts du projet.

Si nous ne remettons nullement en doute la sincérité de ces propos, nous pouvons aussi supposer que cette référence forte au français s'inscrit également dans un processus d'adaptation de leur discours à celui des intervenants, phénomène relativement classique dans le champ de l'action sociale.

Les villages I2E : des contraintes qui peuvent freiner des parcours d'insertion déjà entamés ?

Comme évoqué à plusieurs reprises, une majorité de familles bénéficiaires de I2E disposait d'un parcours relativement long en France (plus de cinq ans pour une part non négligeable – Voir la partie 2). Certaines familles avaient donc engagé un ensemble de démarches de diverses natures, en ce qui concerne notamment la scolarisation des enfants, l'accès à certaines prestations, l'identification de services de première nécessité (distribution alimentaire, distribution de vêtements), l'accès aux soins, l'accès à l'emploi. Or plusieurs personnes interrogées ont regretté que ces démarches antérieures n'aient pas été prises en compte, voire aient été disqualifiées par les intervenants. On pense notamment à certaines activités au noir (métiers du bâtiment ; marché), ou même aux démarches vis-à-vis de pôle emploi. Ceci rejoint des conclusions énoncées dans le rapport de capitalisation de Andatu :

« Dans les récits des familles, il a été question à plusieurs reprises d'actions ou de démarches qu'avaient entreprises les familles pour se conformer au droit commun avant la mise en place d'Andatu et qu'elles ont dû annuler, arrêter, ou ne pas entreprendre, du fait de leur entrée dans Andatu. Ainsi un père de famille raconte avoir laissé tomber ses activités à Besançon pour se concentrer sur ce qu'il a à faire dans le cadre d'Andatu. Il ferme donc son autoentreprise en 2014. Une autre famille nous indique également qu'à l'entrée dans le programme, en 2013, ils ont dû clôturer leurs deux comptes autoentrepreneur sur les conseils d'Andatu car cela allait compliquer les choses avec pôle Emploi, il faudrait leur donner des explications. Or, ils arrivaient à gagner environ 1 000 euros par

trimestre en autoentrepreneur. (...) Certains avaient déjà fait des démarches administratives, ils savaient les faire, mais à l'arrivée dans le dispositif, celles-ci ont été prises en charge par les professionnels. Par exemple l'inscription à l'école. Quand nous avons souligné à une famille le fait qu'ils savaient faire telle démarche, ils nous ont répondu « oui, mais ça prenait plus de temps, il fallait revenir ... Là ça s'est fait tout de suite. » (Potié et al., 2016).

Cette analyse correspond parfaitement à ce que nous avons pu observer sur le projet I2E, pour une partie des familles, notamment concernant les démarches liées à la scolarisation. Le fait que des familles ne fassent plus elles-mêmes les démarches a pu ainsi surprendre des intervenants bénévoles qui, les connaissant, savaient qu'elles les effectuaient jusque-là depuis plusieurs années.

Par ailleurs dans le cadre des règles fixées à l'origine du projet l'accès à certains services de droit commun (Maisons métropolitaines des solidarités, Pôle Emploi, ateliers et chantiers d'insertion) n'était pas autorisé (voir le chapitre VI, section 6.2). Ceci est revenu dans trois entretiens (deux formels, un informel) comme un sujet d'incompréhension et de désaccord profond avec le dispositif, comme nous le verrons en détail dans le chapitre VI.

Une autre règle de I2E est liée à la forte limitation des périodes hors du village, notamment pour éviter des allers-retours avec la Roumanie. Sans interroger le fondement de cette règle, ses conséquences en matière d'accès aux droits ou à certains services sont importants. Ainsi en est-il de certaines démarches administratives, mais aussi par exemple de l'accès au permis de conduire, bien moins cher au pays :

« Moi j'ai vu que pour travailler il fallait absolument avoir le permis (...), mais ils n'étaient pas d'accord pour que je le passe en Roumanie. Peut-être ils ne croyaient pas que j'allais vraiment le passer, que j'allais juste en vacances. (...) J'y suis allé et ça m'a posé beaucoup de problèmes après. » (Homme, bénéficiaire I2E, Village de Saint Priest. Entretien du 4 septembre 2018).

Ces extraits permettent d'entrevoir certaines situations au départ assez simples mais qui se compliquent du fait des règles établies par le projet d'insertion. La question du permis de conduire par exemple : si son obtention représente objectivement une vraie plus-value dans le parcours d'insertion (car il augmente fortement la possibilité d'accéder à un emploi), le fait

qu'il soit passé en Roumanie met en doute, sans autre raison, la volonté de la personne de réussir son insertion en France.

En résumé sur le volet « village d'insertion » de I2E.

Cette sous-partie descriptive sur le volet « villages d'insertion » du projet I2E a permis d'en percevoir à la fois l'aspect « bricolé » et son institutionnalisation, l'improvisation qui a présidé à certains choix, et l'ancrage d'autre choix dans des routines et habitudes des acteurs concernés. A bien des égards, elle permet de percevoir en quoi un projet même limité dans le temps et dans l'espace peut avoir une influence forte sur le système local, dont il permet d'explorer des modalités d'action nouvelles tout en s'appuyant sur les réseaux existants. En cela, le projet comme instrument peut se révéler un outil d'innovation et de changement politique (Aguilera, 2014 ; Lascoumes et Le Galès, 2005).

4.3. Le « volet villeurbannais » de I2E : un accès direct au logement « dans le diffus ».

Comme ceci a été évoqué plus haut, dès l'origine du projet I2E, six familles ont bénéficié d'un accompagnement directement dans des logements « dans le diffus », c'est-à-dire, dans le langage des acteurs, hors établissement ou site collectif. Deux d'entre elles, qui habitaient Vaulx-en-Velin, ont été accompagnée par la commune, et sont directement sorties du champ du projet et du suivi par EHD. Les quatre autres, présentes depuis plusieurs années sur le site de la Feyssine à Villeurbanne, ont bénéficié d'un volet spécifique du projet, impliquant le CCAS de la commune et un ensemble d'acteurs associatifs. Trois de ces familles villeurbannaises ont été hébergées de janvier ou février 2016 à octobre 2017 dans du patrimoine municipal (logements attenants à des groupes scolaires), tandis que la dernière était relogée dans un logement géré par l'Association d'aide au logement des jeunes (AALJ).

Le choix de consacrer une sous-partie spécifique, à ce volet pourtant minoritaire du projet I2E n'est pas neutre : il est motivé par les différences très importantes perceptibles sur

la quasi-totalité des dimensions du projet, qu'il s'agisse de sa gouvernance, du portage politique, de ses principes fondateurs en termes d'insertion, des modalités d'accompagnement. Cette analyse permet ainsi de mettre en perspective et en comparaison les résultats obtenus au sein du volet majoritaire de I2E, et de percevoir les différentes voies possibles en matière d'action publique de résorption des bidonvilles.

4.3.1. Genèse du volet villeurbannais de I2E

La ville de Villeurbanne, comme évoqué plus haut, est l'une des communes les plus concernées par la résurgence des bidonvilles et squats depuis le milieu des années 1990 et le début des années 2000. Sur l'ensemble de la période, la commune a ainsi connu la présence de bidonvilles important en volume, comme ceci fut le cas sur le site du transbordeur, le site dit de Croix-Luiset, le squat de la rue Émile Decorps, entre autres. Comme nous l'avons abordé, le bidonville de la Feyssine tient une place particulière, du fait de sa longue période de vie, près de cinq années, entre 2010 et 2015.

Avant la mise en œuvre du projet I2E, la commune ne développera aucune action publique spécifique vis-à-vis de ces habitats insalubres, à l'exception d'actions limitées d'hébergement suite à des incendies ou des expulsions, ou d'interventions ponctuelles en matière sanitaire ou d'hygiène :

« Il n'y avait pas, ici à Villeurbanne, au sein des services municipaux, au sein des élus, de vraie réflexion sur la sortie vers le logement plus ou moins pérenne. On avait tendance à dire, et ce n'est pas faux, que ce n'était pas vraiment notre compétence, que c'était celle avant tout de l'état. Il y avait donc une posture à la fois très sociale, humanitaire, de bienveillance, d'inscription à l'école, d'accès aux droits qui relevaient de notre compétence, mais avec le principe de ne pas se lancer dans des expérimentations en termes de logement ou même d'hébergement un peu plus en dur on va dire. Et puis pas vraiment non plus, (...) de pilotage interne de cette question-là. C'est un peu le CCAS ou moi-même qui étions sollicités par les directions en charge de la santé publique, le cabinet qui suivait aussi parce qu'il y avait forcément une problématique un peu d'ordre public potentiellement et puis de voisinage, de plaintes, etc., mais globalement assez diffus. Et quand il y avait une situation particulière, tout le monde se

réunissait. » (Directeur général adjoint à l'animation et la vie sociale, Ville de Villeurbanne. Entretien du 6 mars 2018).

« Avant 2015, on peut dire que les bidonvilles étaient un non sujet, un non objet politique pour la ville. La ville comme la métropole considéraient que cela relevait exclusivement de l'État. » (Ancienne adjointe à la santé, l'économie solidaire, l'emploi et l'insertion, la lutte contre les discriminations et l'égalité femme-homme. Entretien du 27 mars 2021)

Sur cette période en effet, les interventions municipales relèvent principalement de la Direction de la santé publique (DSP), qui intervient ponctuellement en fonction des urgences et lors de l'installation de sites, parfois en lien avec l'État et le département. C'est un agent de la direction qui participe au protocole bidonville mis en place par l'État jusque 2014, les agents du CCAS n'étant pas du tout impliqués.

C'est à partir de 2015, au moment des premières réflexions animées par la préfecture sur l'expulsion des trois principaux bidonvilles de l'époque dont celui de la Feyssine, que l'exécutif comme les services de la Ville vont envisager un investissement plus direct de la Ville dans la politique locale de résorption des bidonvilles. Cette mise à l'agenda trouve son origine dans un ensemble de facteurs.

Relevons d'abord d'un fort investissement associatif auprès des habitants du bidonville de la Feyssine, marqué par la création du « Comité Feyssine »²²⁷, collectif informel de plusieurs associations Villeurbannaises dont l'Association villeurbanaise pour le droit au logement (AVDL), le Centre culturel œcuménique Jean-Pierre-Lachaize (CCO Villeurbanne), l'Association de développement local pour l'emploi et la formation (ADL), l'association Art et développement, plus l'association Classes. Outre des interventions directes auprès des familles, les associations vont progressivement jouer un rôle d'interface avec les acteurs publics – et en premier lieu la municipalité – dans un contexte de refus de la part de la mairie de rencontrer directement les familles (voir le chapitre VIII, section 8.1.2). Des contacts réguliers sont établis avec le cabinet du maire et les services techniques, pour des interventions ponctuelles liées principalement à l'hygiène et aux conditions sanitaires :

²²⁷ Nous reviendrons sur les actions du collectif et son lien aux habitants dans le chapitre VIII. Consacré à la participation.

« Le comité Feysine nait, on travaille bien à la fois sur le mode de l'interpellation, mais aussi un peu du soutien caritatif et de l'alimentation avec la paroisse. Et pas mal de discussions entre nous, un travail avec les services techniques de la ville pour améliorer le quotidien, ou en tout cas traiter les désagréments du quotidien les plus insupportables. On a essayé sur l'eau, sur les ordures, les encombrants »
(Directeur de l'AVDL. Entretien du 1^{er} juin 2018).

La plupart de ces associations, qui bénéficient par ailleurs d'une forte reconnaissance de leurs actions de solidarité ou d'insertion, disposent de relais divers au sein du tissu local associatif comme politique, qu'ils vont mobiliser pour une mise à l'agenda du problème public. Un exemple parmi d'autres, plusieurs de ces associations, dont l'AVDL et l'ADL vont contribuer en 2014 à la rédaction d'un avis portant sur « les discriminations à l'encontre des roms »²²⁸ du Conseil consultatif de lutte contre les discriminations ethniques, instance liée à la municipalité. Cet avis appelait la municipalité à s'engager plus directement pour notamment « améliorer l'accès aux droits de cette population » et « œuvrer à une amélioration des conditions d'hébergement et d'accès aux droits de cette population quand elle est sur le territoire villeurbannais, soutenir les projets d'insertion viables, anticiper les opérations d'évacuation des campements illicites ou des squats ». (CCLCDE Villeurbanne, 2014, p.14).

Un autre facteur est d'ordre plus politique. En 2014, le maire Jean-Paul Bret est réélu pour un troisième mandat et nomme une nouvelle adjointe à la Santé, Agnès Thouvenot, dont la délégation recouvre également l'économie solidaire, l'emploi et l'insertion, la lutte contre les discriminations et l'égalité femme-homme. Les entretiens menés à la fois avec les services de la ville et les associations pointent le fait que l'élue va jouer un rôle clef dans la mise à l'agenda municipal du problème public fin 2015, au moment des réflexions entamées par la préfecture sur l'expulsion du bidonville de Villeurbanne. Professionnellement impliquée sur les sujets de l'action sociale (elle était journaliste spécialisée sur les questions sociales, de logement, d'hébergement), elle est également proche des milieux associatifs, ayant été notamment administratrice d'une association impliquée sur l'insertion des publics précaires. Elle va ainsi jouer un rôle d'interface et de facilitation entre associations, élus et services de la ville pour faire émerger une réflexion collective :

²²⁸ CCLCDE Villeurbanne, 2014, *Rapport du Conseil consultatif villeurbannais de lutte contre les discriminations ethniques*, Villeurbanne.

« Fin 2015 début 2016, c'est l'adjointe à la santé, qui connaissait le bidonville de la Feyssine justement sous l'angle sanitaire avec la DSP, et qui a amené le sujet. Et elle en a discuté avec le maire, et avec notre élue de référence à nous. » (Femme, responsable du service solidarité et développement social au CCAS de Villeurbanne. Entretien du 29 mai 2018).

« Je pense qu'il y a une prise de conscience de certains élus qui ont à cette époque interpellé le Maire en disant « mais est-ce qu'on ne pourrait pas tester une autre approche ? On prendrait nous, une part un peu plus importante que celle de dire, « c'est à l'État de le faire. » C'est venu au même moment où I2E en effet a émergé (...). Et là, c'est vrai que des fois on peut dire que c'est les fonctionnaires qui font des propositions, c'est vrai... il y a de grands dispositifs qui viennent des services, là, c'est vraiment l'inverse. Nous, on avait cette réflexion de dire, « il faudrait quand même qu'on fasse un peu autrement », mais c'est clairement quelques élus qui ont pris la main. » (Directeur général adjoint à l'animation et la vie sociale, Ville de Villeurbanne. Entretien du 6 mars 2018).

« Sur le montage du volet I2E (...) Moi je pense qu'il y a eu un élément essentiel, qui est politique, c'est qu'il y a eu une élue convaincue qu'il y avait des choses à faire, et c'est Agnès Thouvenot. Moi je la connaissais avant, elle était active dans le champ social, et elle était administratrice dans l'une des associations (...), et elle, elle a réussi à convaincre la mairie je pense. » (Directeur de l'AVDL. Entretien du 1^{er} juin 2018).

Mi-2015, les discussions s'engagent donc avec le nouveau préfet délégué à l'égalité des chances, qui initie les réflexions sur un nouveau projet lié à l'expulsion à venir du bidonville de la Feyssine. Des contacts sont également établis avec l'Alpil, qui effectue le diagnostic social des familles, et qui défend également l'idée d'un accès possible de certaines familles à un logement ordinaire. Le principe porté par la municipalité est celui d'un maintien de certaines familles sur Villeurbanne, afin de conserver notamment la continuité de la scolarisation des enfants.

« L'idée a été de partir du lien que les personnes avaient avec la Ville. Or le lien principal, c'était l'école. Donc l'idée a été de prendre ce critère comme lien au territoire, dans une acception large de la scolarisation. » (Ancienne adjointe à la santé, l'économie solidaire, l'emploi et l'insertion, la lutte contre les discriminations et l'égalité femme-homme. Entretien du 27 mars 2021)

Contrairement au principe de villages d'insertion, la ville se positionne pour un accès direct à des logements, avec une possibilité de mobiliser des logements vacants appartenant à la ville. Ce choix provient notamment d'un désaccord avec les principes sur lesquels sont fondés les villages d'insertion.

« Les villages d'insertion ça pose beaucoup de questions. Les bungalows coutent une fortune. Et l'image que cela renvoie du public c'est vraiment problématique. Donc l'idée en 2015 a été de proposer autre chose, une alternative aux villages d'insertion. » (Ancienne adjointe à la santé, l'économie solidaire, l'emploi et l'insertion, la lutte contre les discriminations et l'égalité femme-homme. Entretien du 27 mars 2021)

En lien avec l'Alpil et la préfecture, quatre ménages sont identifiés qui répondent en grande partie aux critères établis : une présence depuis un temps significatif sur le territoire de la ville ; des enfants scolarisés ; des démarches d'insertion sociale et professionnelles déjà entamées. Un seul des quatre ménages est sans enfants.

4.3.2. Un début de mise en œuvre chaotique et bricolé, puis une stabilisation de la mise en œuvre.

En Janvier 2016, l'expulsion du bidonville de la Feyssine surprend les services et élus de la Ville, qui n'en ont pas été informés. Dans l'urgence, ils réservent des nuits d'hôtel pour les quatre familles identifiées :

« Le problème est que le jour du démantèlement, je m'en souviens encore, ma collègue qui était sur place m'a appelé (...) et m'a dit, « mais qu'est-ce qu'on fait des familles qui n'ont pas vocation à aller à Saint-Genis et Saint Priest, mais qui ont vocation à aller dans notre dispositif ? » On ne savait pas. Donc j'ai appelé

un hôtelier. On les a hébergés à l'hôtel, toutes affaires cessantes, parce qu'il n'y avait de place nulle part en fait. (...). La réceptionniste était en mode un peu panique. Elle a appelé son patron parce que ça la dépassait. J'étais là. Le patron de l'hôtel qui débarque en disant, « mais qu'est-ce qui se passe ? » Un peu inquiet forcément. Dans le hall, toutes les familles, la grand-mère, les gamins. » (Directeur général adjoint à l'animation et la vie sociale, Ville de Villeurbanne. Entretien du 6 mars 2018).

L'une des familles, inquiète des suites, refuse d'aller à l'hôtel, et est hébergée par un membre du collectif Feysine jusqu'au lendemain, où elle acceptera l'hébergement, en vue d'un logement par la suite.

Les ménages vont rester quelques semaines à l'hôtel avant de pouvoir intégrer des logements : des anciens logements d'instituteur dans des écoles pour trois d'entre elles et un logement social réservé par l'association ALOJ pour la quatrième, en l'occurrence le ménage sans enfants. Durant cette courte période, certains agents du CCAS vont être mobilisés de manière très importante afin de parer aux urgences, mettre les logements aux normes, assurer un minimum d'équipement, mais aussi définir les cadres et règles du projet en matière d'accompagnement, de prestation, de partenariats. Les membres du comité Feysine sont sollicités pour faire le lien avec les familles, et compléter les équipements.

Dans certains de ses principes et modalités d'interventions, ce volet du projet I2E s'inscrit dans les mêmes contours que le volet « village d'insertion ». Le principe d'un « sas » entre le bidonville et de droit commun est ici aussi central, les logements mis à disposition étant vu comme des lieux de transition avant l'accès à un logement pérenne. Le projet repose également sur un principe de contractualisation avec les familles, le contrat de trois ans étant établi par EHD, légèrement adapté et signé lors d'une cérémonie à la mairie. Il inclut également certaines interdictions dont l'interdiction de mendicité, et des obligations dont celle de scolarisation. Un pécule destiné à compenser le manque de revenu est également mis en place, suite à un long travail de définition des principes, afin d'en limiter les effets désincitatifs en matière d'accès à l'emploi²²⁹. Par ailleurs, le volet Villeurbannais se trouve

²²⁹ Ce pécule sera financé à 50 % par l'association EHD, elle-même financée par l'État, et à 50 % par la commune. Le choix sera fait d'une modulation à la baisse à mesure de la perception de ressources propres, ce qui diffère du fonctionnement au sein des villages d'insertion. Son volume sera ainsi divisé par deux au bout de 12 mois et plus aucun pécule n'était versé au bout de 16 mois, les familles survenant elles-mêmes à leurs besoins.

soumis aux mêmes règles que les villages d’insertion en matière d’accès à l’emploi et aux services publics de l’emploi : l’inscription à pôle emploi est interdite, ainsi que la possibilité d’accéder à des emplois d’insertion. Comme pour les villages, cette interdiction sera progressivement levée, comme nous le détaillerons dans le chapitre VI, section 6.2.3.

Par d’autres aspects, ce volet se distingue fortement du fonctionnement des villages d’insertion. La première différence fondamentale se situe sur les modalités de portage et de coordination : si les villages d’insertion étaient gérés et coordonnés directement par une association par délégation de la préfecture, le volet villeurbannais est lui piloté par une collectivité, en l’occurrence la commune de Villeurbanne. Concrètement, la gestion en revient à l’équipe du CCAS, avec cependant un investissement important du directeur général adjoint en charge de l’animation et de la vie sociale. C’est donc la collectivité qui assure la mise en place puis la coordination opérationnelle des partenariats avec les associations en charge de différentes composantes du projet, comme le résume le schéma suivant établi par le CCAS :

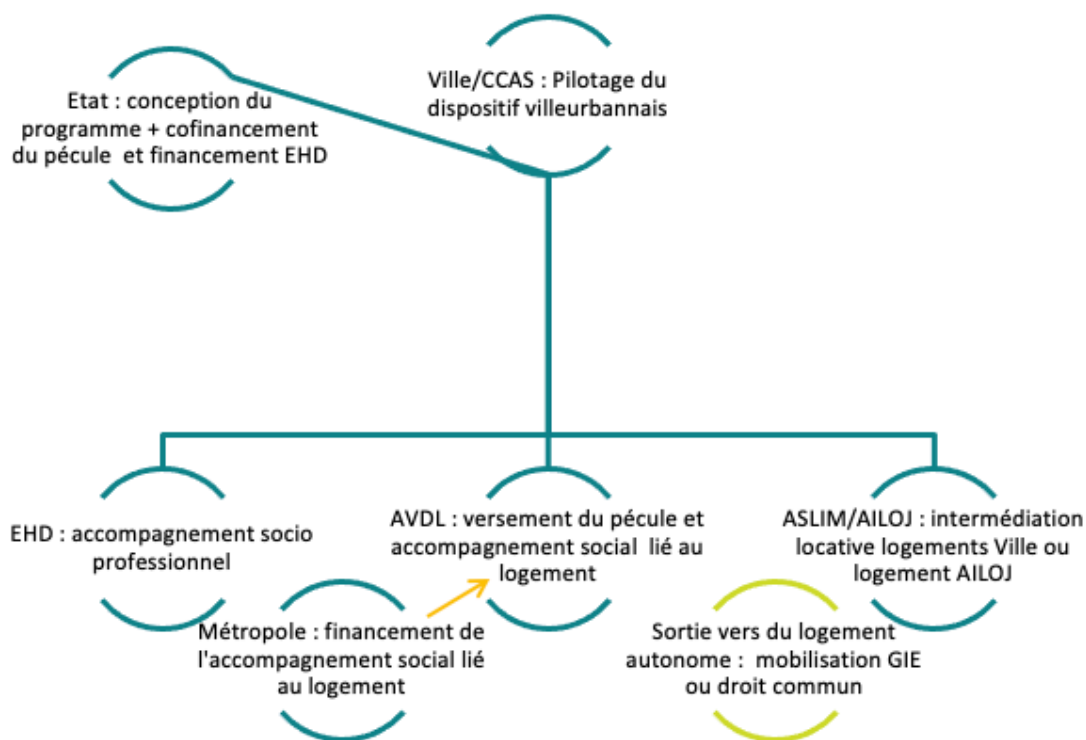


Figure 14 - Structure partenariale du volet villeurbannais du projet I2E (CCAS de Villeurbanne, 2018²³⁰)

²³⁰ CCAS de Villeurbanne, 2018, *Bilan provisoire et perspectives sur l’expérimentation I2E à Villeurbanne*.

Ainsi, sur ce volet, EHD devient l'un des partenaires associatifs du projet, intervenant pour l'accompagnement socio-professionnel à travers des ateliers collectifs et des accompagnements individuels. L'accompagnement social revient lui à l'AVDL, à travers notamment des mesures dites d'Accompagnement social lié au logement (ASLL), encadrées par le droit²³¹. Non mentionné sur le schéma, le rôle des autres associations, et notamment des collectifs bénévoles, sera important notamment au démarrage du projet :

« Oui les bénévoles ont été présents, pas du tout dans l'accompagnement social, mais dans le lien, dans tout ce qui a autour. Ça joue beaucoup, c'est le côté en plus qui contribue certainement à la réussite du projet. Et d'ailleurs même au moment de l'installation, ils ont beaucoup aidé, ils ont fait ce qu'on ne savait pas faire, pour équiper le logement de manière très rapide. Donc ils sont un peu dans les espaces où les professionnels ne sont pas. » (Femme, responsable du service solidarité et développement social au CCAS de Villeurbanne. Entretien du 29 mai 2018).

« Ce projet a été un point de départ pour un travail de fond avec le monde association de l'hébergement. Car avant il y avait très peu de lien, avec l'idée que l'hébergement ne relevait que de l'État (...). Le projet a donc permis de nouveaux liens avec le secteur associatif, qui peut être à la fois un aiguillon, un partenaire opérationnel, mais aussi un allié dans certaines négociations avec des partenaires. » (Agnès Thouvenot, ancienne adjointe à la santé, l'économie solidaire, l'emploi et l'insertion, la lutte contre les discriminations et l'égalité femme-homme. Entretien du 27 mars 2021)

Le pilotage par la collectivité génère un ensemble de différences importantes avec le volet « village d'insertion », la commune étant garante d'une forme d'égalité de traitement avec les autres administrés, et de cadrage juridique clair des actions menées. Ainsi, les

²³¹ Les mesures d'Accompagnement Social Lié au Logement (A.S.L.L.) sont expressément prévues dans la circulaire N° 90-89 du 7/12/1990, intervenant en application de la Loi du 30/05/90 (dite loi Besson) et visant à la mise en œuvre du droit au logement. Dans son article 6, la loi stipule que « *le fonds de solidarité prend en charge des mesures d'accompagnement social individuelles ou collectives lorsqu'elles sont nécessaires à l'installation ou au maintien dans un logement des personnes et des familles bénéficiant du plan départemental, qu'elles soient locataires, sous-locataires, propriétaires de leur logement ou à la recherche d'un logement* ». Ces mesures sont majoritairement financées par le département, ou en l'occurrence par le Grand Lyon au titre de ses compétences sociales issues de la fusion avec le département du Rhône.

entretiens avec les agents font ressortir de nombreux débats et réflexions autour de la mobilisation d'un maximum d'outils réglementaires et légaux, et d'alignement sur des critères mobilisés par ailleurs pour d'autres publics. Ainsi, l'encadrement de l'accompagnement social via les mesures ASLL répond-il de ce principe, même si le CCAS comme l'association AVDL reconnaissent que celle-ci aura largement dépassé les missions de base prévues dans le cadre de ce type de mesures.²³²

Autre distinction cruciale avec les villages d'insertion : le choix fait par la collectivité d'un accès direct à un logement individuel, en lieu et place d'un hébergement au sein d'un site collectif temporaire d'hébergement. Un ménage (jeune couple sans enfants) a ainsi été relogé dans le patrimoine de l'association AILLOJ, pour laquelle la municipalité a donc versé un loyer pendant un certain temps. Les 3 autres ménages, tous avec enfants ont été relogés dans le patrimoine de la Ville, dans des appartements liés à des groupes scolaires situés en zone d'éducation prioritaire. S'il s'agit donc comme pour les villages d'insertion, d'une solution temporaire, les conditions sont très proches de celles d'un logement individuel classique, avec contribution aux charges, inclus le loyer (contribution de manière progressive à partir du 51^{ème} euros de ressources propres). Pour la commune, le principe est de conventionner avec un intermédiaire locatif associatif, en l'occurrence AILLOG / ASLIM, qui lui-même passe une convention de sous-location avec les familles, avec tout le dispositif financier. Si l'officialisation de ce principe au sein d'un projet est nouvelle, cette solution de logement temporaire dans du patrimoine municipal avait déjà été mobilisée pour des ménages en difficulté, mais sans cadrage spécifique, et sans accompagnement social :

« Il y avait eu quand même par le passé, des familles ou des personnes qui avaient été logées dans du patrimoine ville. Mais ça s'était fait sans process bien déterminé, sans vraiment que le travail social et d'insertion soit pensé. C'est plus des décisions au cas par cas, validées par le cabinet du Maire où on a un logement vacant. (...). Ce qui n'allait pas dans ce système-là, c'est qu'il y avait aucun processus d'insertion, aucune préparation à la sortie du logement vers le logement de droit commun type logement social (...) et puis ça pouvait durer

²³² Dans son bilan provisoire de 2018, le CCAS indiquera ainsi : « Il n'est pas inutile de signaler que l'association en charge de l'accompagnement social lié au logement est allée au-delà de ses missions de base en proposant un accompagnement polyvalent qui a également permis d'ouvrir tous les droits auxquels les ménages pouvaient prétendre (droit au compte bancaire, constitution d'un dossier de demandeur de logement social...), y compris en accompagnant physiquement les familles dans ces démarches et en faisant le lien avec la Maison de la Métropole le cas échéant ».

des années, ce qui n'est pas non plus très sain. Et on passait par l'intermédiation locative, mais j'allais dire, sec et de pure gestion. Ce qu'on a inventé en deux, trois mois, c'est la question de l'accompagnement dans le logement, de l'insertion professionnelle avec des questions sur l'alphabétisation et la maîtrise de la langue française. Et puis c'est aussi de l'inscrire dans une durée qui n'est pas le sas de quinze jours, mais qui n'est pas non plus dix ans. Le but, c'est le plus vite possible, de trouver des ressources qui permettent d'accéder au logement social classique et de l'accès au droit commun j'allais dire. Ce qui est une autre manière de sortir un peu de ce débat de ces dérogatoires coupe-files. »_ (Directeur général adjoint à l'animation et la vie sociale, Ville de Villeurbanne. Entretien du 6 mars 2018).

Éléments financiers.

Trois de ces familles villeurbannaises ont été hébergées de janvier ou février 2016 à octobre 2017 dans du patrimoine municipal (logements attenants à des groupes scolaires), tandis que la dernière était relogée dans un logement géré par une association à laquelle la municipalité a versé un loyer de 450 € mensuels durant quelques mois. Les seuls derniers coûts étaient partagés entre le financement des pécules des familles (en cofinancement avec l'État) ; le paiement des fluides et le coût mensuel de l'intermédiation locative, dont le paiement a progressivement échu aux familles au fur et à mesure de l'augmentation de leurs revenus liés à l'insertion professionnelle ; le financement des nuits d'hôtel de janvier et février 2016 faisant suite à l'expulsion des bidonvilles. Aux coûts généraux s'ajoute le temps de travail du personnel municipal mobilisé sur l'opération ou le détachement ponctuel d'un intervenant d'insertion d'I2E. Aussi est-il difficile d'estimer avec une certaine exactitude ce qu'a coûté l'hébergement de ces quatre familles dans le diffus, même si d'après le bilan produit par le CCAS de Villeurbanne le coût global paraît assez modique (moins de 10 euros par jour et par personne).

En termes de résultats, ce volet du projet I2E a permis un accès à l'emploi relativement rapide : à la fin du projet (été 2018), trois personnes étaient en emploi depuis septembre 2016, et depuis mars 2017 pour la quatrième. Il s'agissait, pour les quatre personnes, de Contrat à durée déterminée d'insertion (CDDI). En 2019 l'ensemble des personnes étaient logées en dehors des logements municipaux.

4.3.3. De la discrétion à la réflexion sur un dispositif pérenne et le plus proche possible du « droit commun ».

Comme nous l'avons vu, ce volet du projet I2E marque un tournant dans la gestion municipale des squats et bidonvilles à Lyon. Mené dans une logique expérimentale, il fera dans les premières années l'objet d'une forte discrétion, en externe comme en interne :

« On a pris le temps d'une réflexion et on s'était dit à l'époque, quand on a lancé la première phase début 2016, « on le fait. On n'en parle pas. » C'est-à-dire que l'on n'annonce pas ce qu'on fait publiquement. On n'en parle pas à la presse. On reste discrets parce que d'un, on n'est pas sûrs que ça marche, et deux, il faut qu'on y voie plus clair avant de commencer à communiquer. C'est toujours un peu gênant. Donc on ne l'a pas dit et on l'a fait. Dès lors qu'on s'est rendu compte que c'était plutôt positif et que ça marchait plutôt bien, même si je vous passe tous les détails, car certains pourront dire « c'est compliqué », on a fait remonter ça aux élus qui ont partagé cette analyse dans différentes instances, y compris le Maire, pour dire, « oui. Ça a l'air de fonctionner. » (Directeur général adjoint à l'animation et la vie sociale, Ville de Villeurbanne. Entretien du 6 mars 2018).

Ainsi, jusqu'en 2018, le projet ne fait l'objet d'aucune communication externe, et d'une information très limitée au sein des services ainsi qu'au sein du conseil municipal. Si cette volonté tient en partie à l'aspect expérimental (« on ne savait pas si ça allait marcher »), elle est aussi liée à des questionnements et à un inconfort des services à afficher un dispositif dérogatoire aux droits communs, et un effet « coupe-file » pour une population particulière :

« Après c'est compliqué parce que d'un côté on a beaucoup fait, mais de l'autre on n'a pas beaucoup valorisé en conseil municipal, parce que c'est un processus

assez... c'est quand même assez loin du droit commun, même si on en fait beaucoup, mais il s'avère que le droit commun ne suffit pas... Même si les villages d'insertion c'est bien pire... mais bon c'est là où c'est délicat, parce que finalement ça ne fait pas très longtemps qu'on s'autorise à en parler, qu'on le met dans les bilans d'années. » (Femme, responsable du service solidarité et développement social au CCAS de Villeurbanne. Entretien du 29 mai 2018).

« Cette intervention totalement nouvelle de la ville et du CCAS, elle posait quand même pas mal de questions d'écarts à nos règles habituelles en termes d'aides facultatives. Puisque ça supposait aussi de verser des montants d'aides facultatives qui étaient bien plus importants que les barèmes habituels, que ce qu'on peut fournir. Donc on pouvait se dire, « mais à quel titre on va plus aider ces familles que n'importe quelle personne en difficulté qui vient au guichet et à qui on va donner trois fois 60 € dans l'année, comme l'aide alimentaire ? » (...). Donc voilà, ça pose des questions d'équité, de critérisation que j'entendais. En même temps, moi en tout cas, la manière dont je l'ai formulé, c'est un dispositif étatique et puis il y avait un certain nombre de dérogations liées, nécessaire pour le droit au séjour, pour le droit au travail aussi. On est dans ce cadre d'une expérimentation, donc ça nous autorise à déroger à nos règles habituelles. C'est validé par le Préfet qui le fait, donc on se met là-dedans et si on nous demande pourquoi on fait du dérogatoire, on explique qu'on est dans un cadre d'un dispositif dérogatoire porté par l'état et que le jour où on en fera le bilan, on rentrera dans le droit commun et on pourra intégrer tout ça. » (Directeur général adjoint à l'animation et la vie sociale, Ville de Villeurbanne. Entretien du 6 mars 2018).

Le lien avec le projet I2E porté par la préfecture est donc central dans la décision de mettre en œuvre cette action, tout comme la dimension expérimentale qui permet de justifier d'un écart aux prestations classiques de la collectivité vis-à-vis des personnes en difficulté.

A partir du premier semestre 2018 et en vue de la fin du projet, un ensemble de réflexions furent menées en interne à la commune et avec les partenaires associatifs sur la transformation du projet en une action plus pérenne. La décision fut prise de maintenir le

projet, de l'étendre à un nombre plus important de famille, et d'y adjoindre d'autres actions, notamment de repérage des familles à la rue sur le territoire de la commune. Ces transformations amènent selon nous à un changement de statut de l'instrument d'action publique, passant d'un projet expérimental à un dispositif communal, que nous aborderons dans le chapitre suivant consacré à ces instrument (chapitre V, section 5.2.4).

En résumé sur le « volet villeurbannais » de I2E.

Ce volet villeurbannais de logement diffus fut, dans les faits, peu présent dans les discours et les instances du projet I2E. Comme nous l'avons vu, EHD en fut un opérateur parmi d'autres, sous la coordination du CCAS, qui assurait un pilotage d'ensemble en lien (relativement distendu) avec la préfecture. Les résultats obtenus comme les modalités d'intervention sont relativement peu présents dans le rapport d'évaluation du projet I2E.

Pourtant, ce volet est riche d'enseignement à bien des niveaux. Il donne à voir, sur un même territoire métropolitain, d'une possible autre répartition des rôles et compétences entre État et collectivité locale dans la politique de résorption des bidonvilles. Il met en perspective les avantages et limites d'une intervention directe des communes et d'une articulation entre État, collectivité et associations.

Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, cette expérimentation sera suivie de la mise en place d'action plus pérenne, que nous pouvons qualifier de dispositif.

4.4. Le maintien dans les régions d'origine : le projet de développement communautaire à Tinca en Roumanie.

Comme évoqué plus haut, les négociations entre acteurs concernés à l'échelle locale ont mené en 2010/2011 à une forme de répartition des rôles entre l'État et la métropole de Lyon : au premier l'enjeu d'une réponse locale visant à l'insertion d'une partie des ressortissants roumains vivant en squats et bidonvilles. A la seconde l'enjeu d'une limitation des flux migratoires en provenance de Roumanie par une action de coopération

décentralisée²³³ visant au développement social et économique des communautés dans le pays d'origine, enjeu cependant souvent non explicité dans les communications autour du projet. Pour se faire, sera mis en place en 2011 un projet de coopération décentralisée entre la métropole de Lyon et Tinca, commune Roumaine du département de Oradea. Après une analyse des objectifs initiaux du projet de coopération, nous aborderons le processus d'identification de la collectivité Roumaine, puis la mise en œuvre des actions du projet auprès des habitants. Nous analyserons enfin les raisons ayant amené à mettre fin au projet au dernier trimestre 2018.

4.4.1. Des objectifs peu clairs ? « Coopération décentralisée et aide au développement » versus « aide humanitaire et prévention des départs »

Le site internet du Grand Lyon présente le projet de la manière suivante²³⁴ :

« La coopération entre la Métropole de Lyon et la Ville de Tinca (Roumanie) a été initiée en 2011 dans un contexte politique national s'intéressant à l'intégration des populations précaires sur notre territoire. La Métropole a alors souhaité s'engager sur cette question en ciblant plus précisément l'inclusion sociale des populations défavorisées sur leur propre territoire, en Roumanie notamment. Le programme de coopération décentralisée entre la Métropole de Lyon et la Ville de Tinca vise à :

- *Mettre en œuvre un projet d'amélioration des conditions de vie des populations défavorisées et notamment des Roms sur le territoire roumain,*
- *Renforcer la solidarité entre la France et la Roumanie à travers la coopération décentralisée entre collectivités pour favoriser l'inclusion des Roms dans leur pays,*
- *Sensibiliser l'opinion roumaine aux possibilités d'inclusion de cette minorité,*

²³³ L'outil de la « coopération décentralisée pour l'insertion sociale », sera présenté à partir de 2012 par la Dihal comme l'un des leviers possibles dans la mise en œuvre de la circulaire de 2012 (Dihal, 2014b), et mobilisé par plusieurs collectivités comme Nantes, Lille, Toulon, Mulhouse. En 2014, un rapport demandé à des étudiants de l'Ena par la Dihal fait un état des lieux des projets de coopération établis à cette époque (Dihal / Ena, 2014).

²³⁴ <http://www.economie.grandlyon.com/partenariats-internationaux-villes/tinca-19.html>

- *Sensibiliser la population lyonnaise à la situation de ces populations dans leur pays d'origine et lutter ainsi contre les discriminations dont elles sont victimes. »*

Dans la présentation officielle du projet, la prévention des départs vers Lyon n'est pas évoquée dans les objectifs principaux du projet. Elle apparaît cependant dans les premiers échanges autour du projet, en 2011, avant d'être mise de côté par l'équipe en charge du projet :

R : [Dans la première réunion en novembre 2010] *« La question c'est de dire ok il y a des bidonvilles de roms roumains ici, il y a un problème là-bas. S'ils viennent ici, c'est parce qu'il y a une prise en charge qui ne se fait pas là-bas. Et donc on va monter un projet à l'échelle d'une commune, soutenir une collectivité locale là-bas, pour qu'elle prenne en charge, qu'elle assume sa responsabilité. La commande elle est prise comme ça au début (...). »*

Q : *« Et donc par rapport à cet impact espéré du début, qui est finalement de limitation des flux vers la France, est ce que ce sont des choses qui sont mesurées ? »*

R : *« Non, mais ça on l'a discuté dans les premières rencontres, parce que oui, ça venait vite. Mais on avait nous deux objections, qui ont été très vite entendues, parce qu'elles viennent du bon sens. La première chose c'est que si c'est un projet expérimental avec une commune, aussi grosse soit-elle, je veux dire, les gens ils viennent d'une quarantaine, d'une cinquantaine de localités au minimum. Donc ça n'aura presque aucun effet à l'échelle de la métropole de Lyon. Et deuxième chose, si tu améliores les conditions de vie dans un endroit, tu crées de la mobilité, mais de la mobilité qui est plus souhaitée que la mobilité de la pauvreté tu vois. Et enfin, que c'est impossible à évaluer. Et si tu veux voir des résultats, tu construis des murs. Certains le font, sans grands résultats d'ailleurs. Et si tu construis un mur faut construire aussi des miradors, et cætera, tu peux plus tout faire. Ça a été très vite entendu. Après, c'est vrai que l'argumentaire a beaucoup été repris par les médias et puis par un homme qui s'est greffé au projet, qui est*

*Olivier Brachet*²³⁵. *Et qui a beaucoup communiqué là-dessus lui. Il était le seul, parce que du moment où il a un peu lâché le truc, on n'a plus travaillé là-dessus, enfin on n'a plus eu à se justifier par rapport à ça.* » (Thomas Ott, Chargé de mission ITD-Monde, Lyon. Entretien du 7 décembre 2016).

Le flou relatif autour de l'objectif initial du projet se retrouve également dans les fondements politiques et les modalités du projet, entre d'une part un projet de développement local co-construit avec les acteurs locaux, publics et associatifs, et de l'autre un projet plus humanitaire principalement porté et financé par la collectivité française – en l'occurrence le Grand Lyon – et son opérateur associatif.

Dans l'esprit des initiateurs français du projet, c'est bien la première option qui sera privilégiée et travaillée dans les premiers temps du projet, en recherchant un partenariat réel avec les collectivités locales (commune et département). Ces dernières seront signataires de l'accord de coopération et s'engageront à cofinancer le projet, de manière cependant modeste : 10 000 euros par an pour la commune, et 6 000 euros pour le département (Dihal / Ena, 2014). Mais rapidement, l'équipe ITD-Monde réalise la nécessité et la quasi-obligation selon eux de passer par une phase plus interventionniste, de réponse de court terme avec une visibilité immédiate des résultats :

« Au début c'était pas du tout un projet humanitaire, mais il a fallu en faire parce qu'on ne pouvait rien démarrer d'autre que ça. On n'imaginait pas à quel point il fallait qu'on commence à zéro. (...). Tout le monde s'est cassé la gueule parce qu'ils ne sont pas passés par les étapes hyper classiques chez les ONG de rencontrer les gens, d'aller sur des besoins immédiats et cætera. (...)
Après il n'empêche que je pense que nous, on a assez peu et assez mal communiqué sur le projet, parce que quand on a électrifié 110 foyers, on a posé 400 mètres de lignes publiques avec éclairage public, et on a nommé une rue et donné des adresses à 50 ménages, bah ça a permis aux gens de se faire des papiers d'identité, plein de choses Ça c'était un deal avec la Mairie dans le cadre de la coopération, et c'est vraiment du développement local. Mais ça tu

²³⁵ Voir notamment l'intervention de Olivier Brachet, en tant que Vice-Président de la métropole de Lyon lors du conseil métropolitain du 8 octobre 2012, au sujet du projet de coopération décentralisée : <https://www.dailymotion.com/video/xu753u>

vois, tout de suite, dans tes résultats, t'annonces juste tes 110 foyers, tes 400 mètres de ligne, et le reste ça passe à la trappe (...).

Aujourd'hui, il y a une partie humanitaire, mais pour nous, toutes les actions là, c'est surtout des leviers pour faire du développement local. Et ce qu'on vise à long terme, c'est la formation, la qualification professionnelle même. Et l'emploi ou bien les activités génératrices de revenu comme on dit. Donc c'est vrai que c'est ce qu'on voit le plus, mais nous c'est notre levier. Et puis tu connais le terrain je crois, c'est bien d'avoir des résultats concrets immédiats tu vois, qui apportent un petit plus. C'est pas le plus intéressant mais dans la relation aux gens, et pour travailler avec les habitants c'est vraiment bien ça, c'est important. » (Thomas Ott, Ibid).

Dans le rapport d'activité 2017 de l'association ITD Roumanie (créée à l'initiative de ITD-Monde, présidée par Simon Virlogeux et Thomas Ott), l'association se présente comme « *une association roumano-française active dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des groupes les plus défavorisés* »²³⁶. Elle précise que « *la coopération entre les deux collectivités est intervenue après l'identification de certains problèmes sociaux, à savoir le grand afflux de Roms de Roumanie, avec une part plus élevée du comté de Bihor, qui ont formé de petites communautés dans les quartiers lyonnais en France, vivant dans conditions inappropriées et avec peu de chances d'intégration sociale* ». Elle présente trois missions de l'association : répondre aux besoins urgents des communautés locales ; soutenir le développement local intégré par des solutions durables ; analyser les besoins des communautés défavorisées et diffuser les informations au niveau européen.

Ainsi, dans la finalité du projet comme dans sa forme, semblent avoir existé dès le début, des lignes de tension et des espaces de flou, qui expliqueront peut-être certaines des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du projet. Autre dimension fondamentale dans la phase de montage du projet : l'identification de la collectivité partenaire et la mise en place formelle du partenariat.

²³⁶ Le rapport étant écrit en Roumain, les traductions sont de l'auteur.

4.4.2. Le choix de la collectivité et la mise en place du partenariat

Les premiers échanges sur le projet de coopération décentralisée sont animés par Hubert Julien-Laferrière. Est présent Thomas Ott, alors salarié de l'Alpil, roumanophone, reconnu comme expert de par son travail de terrain au sein de l'Alpil et la thèse qu'il effectue en parallèle sur le sujet des politiques publiques vis-à-vis des populations roms à Lyon (Ott, 2015). Dès la première réunion, au vu de ses connaissances, il va orienter les décideurs vers la région de Oradea, et plus précisément le village de Tinca :

« La commande de la Métropole pour monter une coopération décentralisée avec la Roumanie arrive fin 2010. (...). Et donc fin 2010 Collomb missionne son VP (Vice-président) aux relations internationales, Hubert Julien-Laferrière, et donc, fin novembre, première réunion. J'y suis invité (...). Donc ils s'adressent à différents opérateurs possibles, potentiels dans la salle, dont ITD, et moi je suis là. Et en disant, bon, vous connaissez la situation lyonnaise, là, les gens ils viennent d'où ? Et on avait été les seuls à avoir un peu de données, même très pifométriques, sur la question. Et donc voilà, c'est parti de là, Tinca c'était dans notre liste, dans notre « wish list ». Moi j'y étais passé. A ce moment-là je n'étais pas salarié de ITD, mais j'étais dans le réseau de l'association. » (Thomas Ott, Ibid).

Suite à cette réunion et à deux missions exploratoires, la commune de Tinca, située dans le Nord-Ouest de la Roumanie, dans la région du Bihor et non loin de la ville de Oradea, est retenue pour le projet de coopération :

« Il y a eu deux missions exploratoires, en lien avec l'ambassade, on est passé par Bucarest, par le secteur 5 de Bucarest, l'ambassade qui nous emmenait vers les gros poissons et tout. On a visité une autre ville, et Tinca, heureusement, c'était la situation la plus claire. La situation la plus pourrie aussi, mais celle la plus claire au niveau politique. La plus pourrie au niveau des situations des personnes (...)

On était passé juste avant dans les communes où tu rencontres un maire qui te dit « non, pfff, c'est compliqué, vous ne voulez pas faire autre chose ? ». Et c'était très souvent comme ça. Ou c'était très, « bah, nous on a ce projet-là, c'est

essentiellement des fonds européens, peut-être si vous pouvez rajouter un billet au financement, c'est bien on en fait un peu plus ». Le Grand Lyon ils n'étaient pas dans cette démarche-là, ils avaient envie d'avoir un truc à eux. ». (Thomas Ott, Ibid).

Cet extrait d'entretien est intéressant puisqu'il permet de percevoir l'ambiguïté et les paradoxes d'un tel projet de coopération décentralisée : alors que la collectivité affiche la volonté d'appuyer des dynamiques locales et de s'inscrire dans une coopération réelle, elle refuse de prendre part à des projets existants et portés politiquement au niveau local dans la mesure où ils ne répondent pas à ses enjeux de visibilité. Dans le même entretien, Thomas Ott va plus loin et explique que la collectivité désirait « *venir sur une situation qui était à blanc, à zéro sur la prise en compte de ces situations* ». C'est le cas à Tinca, commune dont le maire expliquera à la délégation « *qu'on ne se parle pas trop* » (avec la communauté rom) et qu'il laisse les pasteurs évangélistes s'occuper de la communauté.

Le village de Tinca : impressions suite à une mission en Roumanie en juillet 2017 (à partir du carnet de thèse).

Dans le cadre du travail de thèse, je me suis rendu en Roumanie en juillet 2017, et notamment dans le village de Tinca avec l'autorisation de ITD-Monde de pouvoir visiter le projet et rencontrer salariés et bénéficiaires des actions menées.

Tinca est un village de près de 8 000 habitants, situé à 40 kilomètres au sud de Oradea, chef-lieu du judet (département) du Bihor, dans la région historique de de Crişana. La commune est composée de cinq villages (Belfir, Girişu Negru, Gurbediu, Răpa, et Tinca, siège de la commune, où se déroulent les principales actions du projet). Le judet du Bihor est un département relativement riche, la ville de Oradea est reconnue comme l'une des plus prospères du pays.

Lorsque l'on arrive à Tinca en voiture par la route principale, celle-ci est de grande qualité (due notamment à des financements européens), les maisons sont entretenues et fleuries, et le centre du village dispose notamment d'une

magnifique Église orthodoxe. Comme de nombreux autres villages en Roumanie (Delépine, 2012), il y existe un « quartier rom », un peu à l'écart du village, au bout d'une route. Pour être plus précis, lorsque l'on prend cette route les premières maisons sont modernes, ont l'eau et l'électricité. Les habitants sont à la fois Roms et Roumains (termes utilisés en Roumanie pour distinguer les roumains non-roms et les roumains roms). Au fur et à mesure de l'avancée, les bâtis se dégradent. Tout au bout de la route, le quartier le plus dégradé est fait de baraques dont la plupart n'ont pas l'électricité, habitées dans leur immense majorité par des personnes Roms. Le niveau de misère y est saisissant. C'est à l'entrée de ce « ghetto » que se situe le « centre multi fonctionnel » créé dans le cadre du projet de coopération décentralisée.



Figures 15-16 - Tinca, Juillet 2007. « Quartier Rom » à l'extrémité du village, en partie électrifié grâce au projet de coopération décentralisée. (Photo de l'auteur)

4.4.3. Mise en place des actions au sein du quartier

Dès 2012, le projet se met en place de manière progressive, séquencée par la production de diagnostics sociaux et d'une analyse des besoins, le recrutement et la formation d'une équipe issue de la communauté rom, la création d'une association ITD Roumanie, et

d'études pour la mise en place du « centre multi fonctionnel ». Ce dernier, de 300 m², sera inauguré en 2014, permettant l'accès aux services d'hygiène de base (sanitaires et laverie), mais aussi à un ensemble d'activités : crèche, soutien scolaire, assistance aux démarches sociales. Dès les premiers temps, le projet permet l'électrification d'une partie du quartier (60 maisons).



Figures 15-16 - Tinca, Juillet 2017. Intérieur et extérieur du « centre multifonctionnel » financé dans le cadre du projet de coopération décentralisée (Photos de l'auteur)

A partir de 2015, un programme en faveur de formation professionnelle des jeunes est pensé, afin de proposer des formations d'auto-réhabilitation de l'habitat dans le quartier en partenariat avec les administrations publiques de l'emploi, des entreprises (roumaines et françaises) et la Fondation Abbé Pierre. Le rapport d'activité 2017 de l'association ITD-Monde présente un très large ensemble de réalisations et de partenariats, autour de cinq axes : amélioration de la qualité de vie (rénovation des maisons, amélioration de l'hygiène personnelle et de l'espace de vie, soutien matériel aux familles) ; accès à l'éducation (activités périscolaires, projet de prévention du décrochage scolaire, projet pour l'égalité dans l'éducation) ; accès au marché du travail (lutte contre les discriminations et l'anti-tsiganisme dans l'éducation et le travail, accompagnement vers l'emploi) ; études et diagnostics menés au niveau communautaire (étude de marché et opportunités d'emploi, cartographie de la communauté de Tinca par des architectes) ; campagnes d'information (notamment sur la vaccination).

Le rapport présente également le centre multifonctionnel, son organisation et son mode de fonctionnement. Il ne revient cependant pas sur l'équipe de l'association, composée d'environ cinq personnes majoritairement issues du quartier, dont un couple, Mr et Mme T. : la femme est en charge du fonctionnement du centre, et l'homme en charge de l'accompagnement social des familles. Travailleur social diplômé, il avait déjà travaillé à ce poste pour d'autres structures, dont une importante ONG locale. Une personne extérieure au village a été également recrutée en 2015 pour le volet de l'insertion professionnelle.

4.4.4. Point de vue des habitants du quartier et impact sur leurs pratiques migratoires

Le déplacement à Tinca dans le cadre de l'enquête a permis d'identifier certaines pistes quant à la perception du projet par les habitants du quartier et son éventuelle influence sur leur parcours.

Le premier constat confirme ce que plusieurs travaux ont mis en avant, à savoir la construction progressive d'une identité « transnationale » chez beaucoup de personnes et les familles en migration. C'est ce que relèvent par exemple des chercheuses comme Alexandra Clavé Mercier (2014), Marion Lièvre (2014), ou Norah Benarrosh-Orsoni (2015a, 2019), qui ont suivi de manière très fine les parcours de certaines familles roumaines à Bordeaux, Montpellier ou Montreuil, et expliqué comment une identité sociale se construit sur deux territoires, à la fois « ici » et « là-bas » :

« Pour beaucoup des Roms dont il est question ici, la liberté de circulation se manifeste avant tout comme une possibilité de se déplacer à leur guise entre les deux pays, ce qui leur permet de se penser à la fois « ici » et « là-bas », de s'inscrire dans une dualité spatiale, et d'entretenir de solides attaches avec leur village d'origine. Se maintenir ainsi « dans » la mobilité, et profiter simultanément de la complémentarité de deux lieux d'ancrage est une stratégie d'ajustement quotidienne adoptée par les groupes et individus migrants les plus divers. » (Benarrosh-Orsoni, 2015b, p.296).

L'auteure souligne également que « les modes de vie mobiles, qui multiplient les références spatiales, ne sont pas synonymes de perte d'ancrage. Au contraire, les ancrages

locaux simultanés se renforcent mutuellement, et créent davantage de liens significatifs que de séparation. »

Extrait du carnet de terrain, Oradea, Roumanie, 11 juillet 2017.

Lors de mon arrivée dans le quartier, l'une des premières rencontres se fait avec une dame reconnaissable entre mille, connue à Lyon sous le surnom de « femme araignée ». Du fait d'un handicap lourd et d'une déformation complète de ses membres, elle se déplace « à quatre pattes » dans le métro, où elle fait la manche. Nous nous reconnaissons, et nous saluons chaleureusement. Il y a une nuée de personnes autour de nous, des jeunes et des enfants. Ici comme à Lyon, j'ai rapidement sorti mon sésame, ma carte maitresse, en l'occurrence un simple nom, celui de l'assistante sociale de Médecin du Monde, qui intervient sur les bidonvilles de Métropole depuis plus de dix ans. Sa réputation est telle que j'ai déjà vu des personnes en larmes en évoquant ce qu'elle avait fait pour eux. Nous évoquons Lyon, ici. La misère des lieux. Ils me disent que c'est mieux là-bas, même si ici il y a toute la famille. (...)

Dans la cour du centre, je rencontre Lena, que je reconnais car elle est l'une des bénéficiaires du projet I2E. Elle m'explique, en français, être rentrée quelques jours pour des raisons de santé de ses enfants, mais aussi pour des raisons administratives, et qu'elle retournera à Lyon la semaine suivante. Nous évoquons le projet I2E et la vie à Lyon :

« C'est mieux là-bas qu'ici, on fait quoi ici, tout le temps on reste comme ça là, on ne fait rien, on ne peut rien faire. Là-bas je m'occupe de ma maison, j'emmène les enfants à l'école. Dès que j'ai fini ici je repars (...). Parce que là-bas tu peux trouver du travail, et dès que tu trouves ensuite tu as un appartement, et tout (...) Il y en a plusieurs qui ont déjà un travail, et qui sont partis du village (I2E) pour un appartement. Moi je veux ça, pour moi et pour mes enfants. » (Lena. Entretien informel, Tinca, 11 juillet 2017).

Nous évoquons les personnes en question. Nous parlons aussi de différents intervenants sociaux, salariés ou bénévoles, qui interviennent à Lyon. Elle les connaît tous par leurs prénoms.

Dans le même temps, Léna a conservé sa maison à Tinca : en réalité une cabane construite à même la terre. Dans le cadre du projet, la maison va être agrandie et raccordée à l'électricité. Je crois comprendre qu'elle bénéficie également d'une aide sociale de quelques dizaines d'euros par mois. Monsieur T., le travailleur social de ITD-Monde, me confirmera que plusieurs familles régulièrement présentes à Lyon bénéficient des aides sociales et que la commission locale, qui doit vérifier la présence des personnes sur le territoire de la commune, ne le fait pas.

Le jour suivant, toujours dans la cour du centre, j'engage une discussion informelle avec plusieurs femmes. L'une d'entre elles m'explique qu'elle n'est pas retournée en France depuis plus de deux ans, qu'elle préfère rester ici. Je ne comprends pas si ses enfants sont effectivement scolarisés à Tinca. Elle m'explique que la seule raison pour laquelle elle retournerait en France, c'est en cas de maladie importante des enfants, car elle n'a « *pas confiance dans l'hôpital de Roumanie, alors que (à Lyon) c'est bien, et c'est gratuit* ».

Ces échanges et les éléments qui en ressortent peuvent interroger, et mettre à mal le chercheur qui voudrait ne pas souscrire aux théories de l'assistanat et du « double avantage » des familles, bénéficiant cumulativement de deux systèmes d'aide sociale, et de deux projets financés en partie par le contribuable français (I2E et le projet de Tinca). Le premier constat est, malgré tout, celui du maintien dans une situation de forte précarité ; les ménages rencontrés demeurent dans des situations financières sous le seuil de pauvreté. Par ailleurs, ce type de pratique peut être perçu comme une stratégie de limitation de l'incertitude : les personnes n'ayant aucune confiance dans l'avenir, dans ce qui peut leur arriver, dans la permanence des aides perçues, elles maintiennent constamment « plusieurs fers au feu ». Ceci rejoint certaines pratiques en France où, même quand elles sont relogées en logement « normal », certaines familles continuent de maintenir un lien fort avec le bidonville, voir à garder une « baraque » sur celui-ci, au cas où elles doivent un jour revenir à cette solution de survie.

Il semble néanmoins que cette réalité transnationale soit restée une sorte de tabou dans le discours des acteurs du projet. En tout cas, aucune réflexion de fond n'a été engagée sur la manière de prendre en compte ces stratégies pour les intégrer à la méthodologie du

projet, alors même que ITD-Monde avait contribué aux diagnostics sociaux réalisés en amont du projet I2E.

4.4.5. Des difficultés récurrentes et un abandon progressif du projet.

Au dernier semestre 2018, et sans que ceci ne fasse l'objet d'aucune communication officielle, il sera mis un terme au projet de coopération décentralisée entre le Grand Lyon et la commune de Tinca. Parallèlement, l'association ITD-Monde cessera ses activités et sera administrativement dissoute en septembre 2019. Selon les informations collectées, cette fin de projet est liée à un ensemble de facteurs, que nous présentons ici sous forme d'hypothèses en l'absence d'informations officielles de la part notamment des collectivités.

De prime abord, il semble qu'il y ait eu une baisse progressive et significative des financements de la part de la Métropole de Lyon, liée à de nouvelles orientations dans la politique internationale de la collectivité, ainsi qu'un progressif recentrage sur d'autres aires géographiques. Cela peut également être interprété comme un manque d'engagement politique, peut-être lié au départ en juin 2017 du Vice-Président qui avait porté le projet, Hubert Julien-Laferrière, quittant la métropole pour un mandat de député. De manière plus générale, il est possible que le projet ait pu souffrir d'une gouvernance relativement floue, et de l'absence de mécanismes clairs et partagés de suivi et d'évaluation.

La faible implication des collectivités locales roumaines dans le projet semble également avoir participé à cet abandon. Dans ce sens, une dépêche de l'Agence France Presse²³⁷ cite les propos du maire de Tinca à propos du financement, à terme, des frais de fonctionnement du centre : « *nous contribuons avec ce que nous pouvons mais nous ne pourrons pas faire plus. Notre commune est impliquée dans d'autres projets pour le développement de ses infrastructures comme l'installation des égouts ou la construction des routes* ». L'article cite Gelu Duminica, sociologue, militant et directeur de l'association nationale « *Impreuna* » (« Ensemble »), présentée comme l'une des plus importantes ONG rom en Roumanie : « *pour moi, l'action de Tinca n'a pas de vision stratégique, ni de la part des Français ni de la part des Roumains. A l'approche des élections, les autorités lyonnaises veulent montrer à leurs électeurs*

²³⁷ Agence France Presse, « En Roumanie, Lyon finance des projets pour le retour des Roms », *L'express.fr*, 27 octobre 2013.

qu'elles font quelque chose pour les Roms. Les Roumains en profitent pour dire qu'ils s'impliquent eux aussi pour les enfants ».

Ces enjeux d'appropriation, de partenariat et d'implication des collectivités locales du pays d'intervention, sont des enjeux classiques et récurrents dans la coopération internationale et l'aide au développement. Ils traversent notamment les débats sur les démarches qualité des ONG (Núñez Regueiro, 2020) et affleurent dans les notions « *d'empowerment* » et de « renforcement de capacités » qui promeuvent le déplacement du centre de gravité décisionnel du secteur de l'aide internationale depuis le Nord vers le Sud (Joxe, 2020).

Dans le cas du projet de Tinca, nous avons pu mettre en lumière les difficultés originelles créées par une commande politique très ciblée, centrée sur deux principes : un objectif de limitation des flux migratoires de « communautés roms » et une exigence de visibilité de l'action permettant de communiquer de manière claire auprès des habitants du Grand Lyon. Posés comme des priorités, ces deux principes ont placé l'association « opératrice » du projet dans une situation particulièrement délicate, car à la limite des principes d'intervention défendues par ses membres, basées sur l'aide au développement et la co-construction.

Il semble par ailleurs qu'une partie des problèmes rencontrés proviennent d'une difficulté à faire émerger une dynamique propre à l'association ITD Roumanie et à créer une équipe locale en mesure de porter le projet et de développer les activités de manière autonome. Même si son travail porte principalement sur des grandes ONG internationales, Joxe (2020) relève un ensemble d'éléments pertinents pour le projet de Tinca, sur les relations entre « staff expatrié et staff national », et met en avant l'actuel mouvement de « sudisation » consistant à un réel décentrage des responsabilités et des dynamiques au profit des salariés locaux. Il semble cependant qu'au sein du projet de coopération décentralisée ceci n'ait pas été le cas, les donneurs d'ordre et responsables du projet étant, tout au long du projet, l'équipe française de ITD-Monde, les salariés roumains n'ayant pas été intégrés aux processus de décision stratégique et n'ayant pas émergé comme réels porteurs de la dynamique.

Enfin, on peut identifier de fortes tensions entre le projet et les projets et actions menées par les paroisses du village (qui compte sept églises au total). En effet, plusieurs acteurs du projet dénoncent une forme de main mise – voire de corruption, ce que bien sur nous ne pouvons affirmer ni démontrer – de la part de certaines personnalités de la communauté rom, et notamment de pasteurs évangélistes dont certains sont présents au conseil municipal. La quasi non-intervention publique au sein du quartier serait notamment due à des pratiques de

captation des ressources et de clientélisme, et à une complète délégation, de la part de mairie, à ces Églises appuyées par des associations confessionnelles caritatives, notamment américaines et de pays d'Europe du nord. Toujours est-il que l'on observe une non-coopération entre le « projet français », non confessionnel voire laïque (dans le sens d'un refus de l'intervention du religieux dans le projet), et les projets locaux, et une non intégration du premier aux systèmes locaux d'entraide et de soutien.

Au moment de rédiger ce chapitre, à l'automne 2020, nous n'avons pas d'information sur la structure ou l'institution qui aurait repris en charge le fonctionnement du centre communautaire, et l'ensemble des activités développées durant plus de cinq ans dans le cadre du projet de coopération.

CONCLUSION DU CHAPITRE IV. La fonction du projet dans la politique locale des bidonvilles.

De 1930 à nos jours, la gestion politique des populations migrantes vivant en habitat précaire repose donc, en partie, sur des instruments pouvant être qualifiés de projets, c'est-à-dire caractérisés par la fixation d'objectifs à atteindre dans un temps limité, un budget spécifique et non pérenne, des équipes spécifiquement dédiées au sein des associations, et un principe de non-reconductibilité de l'action.

Malgré des modalités parfois extrêmement différentes, les projets observés dans la période récente nous semblent partager un objectif commun, celui de stabilisation résidentielle des personnes, soit sur le territoire de l'agglomération (projet Andatu, projet I2E), soit dans leur commune d'origine en Roumanie (projet de coopération décentralisée à Tinca).

La question que pose ce chapitre est celle de l'utilité ou de la fonction du « mode projet » dans la conduite de l'action publique de résorption des bidonvilles. Nous pouvons, à ce stade de notre présentation, relever au moins quatre observations :

Tout d'abord le projet, par son aspect temporaire, permet de maintenir l'illusion d'un problème social limité dans le temps, d'une urgence que l'action publique peut appréhender et résoudre relativement rapidement. L'instrument du projet suppose donc une efficacité de l'action publique sur les problèmes sociaux, vu non comme des composantes intrinsèques et structurels de la vie sociale du territoire, mais comme des événements conjoncturels et passagers.

La deuxième fonction du projet réside dans les marges de manœuvre qu'il procure, du fait ici encore de son côté temporaire. A l'instar de ce que relevaient Lipsky et Smith dans leurs travaux sur le traitement de problèmes sociaux comme des urgences (2011), le projet permet la mobilisation de ressources exceptionnelles, la légitimation d'un traitement différencié d'une partie de la population (au détriment d'autres dont les besoins – même similaires – ne seraient pas qualifiés d'urgence) et enfin la mise à distance du problème par la délégation quasi-systématique à des acteurs associatifs. Comme nous le verrons largement dans un chapitre suivant (chapitre VI, section 6.1), la gestion par projet permet ainsi la mise en place d'actions dérogatoires au droit commun. En ce sens, le projet est l'une des voies pour contourner les rigidités administratives ou les contraintes politiques, et donner des formes d'agilité à l'action

publique locale, par une fonction d'expérimentation, souvent revendiquée pour justifier des écarts au droit commun.

Troisième fonction du projet, fortement liée à la précédente, est de permettre la mobilisation d'acteurs locaux par ailleurs réticents à intégrer les rouages pérennes des politiques publiques. Dans le cas de I2E par exemple, le projet a permis via le comité de pilotage d'intégrer un large spectre d'acteurs, dont ceux opposés à I2E, en leur offrant une possibilité de contrôle ou de suivi, et une possibilité – même limitée – d'influer sur les actions menées. Nous avons ainsi pu relever, au-delà de son rôle de suivi et de pilotage, la fonction « pacificatrice » du comité de pilotage au fur et à mesure de la mise en place du projet.

Enfin, nous pouvons avancer que les politiques par projets permettent d'aborder des problèmes publics que l'État seul (comme État « producteur ») ne peut traiter, notamment sans risque de contestation de ses choix sinon de sa légitimité. Aussi, le projet est au cœur de l'action publique comme action collective (Duran, 2010) non pas tant à la fois comme processus de rationalisation et dispositif de régulation (Bréchet et Desreumaux, 2005, p. 124), mais à la fois comme dispositif de régulation et processus de légitimation de l'État dans le traitement de certains problèmes sociaux.

Malgré ces éléments la politique locale ne repose pas uniquement sur cette forme d'instrument, le projet. D'autres réponses sont aussi recherchées via les services et dispositifs de droit commun. Le prochain chapitre leur consacre la suite de notre étude.

CHAPITRE V. LES DISPOSITIFS LOCAUX, POUR ABRITER OU EXPULSER

La tentation est grande, lorsque l'on s'intéresse aux politiques locales des bidonvilles, de polariser celle-ci uniquement autour d'un axe projets d'insertion / politique d'expulsion, en démontrant les paradoxes et l'inefficacité. L'approche par la gouvernance urbaine oblige cependant à dépasser cette vision en se posant les questions suivantes : du point de vue des personnes, y a-t-il d'autres voies empruntées par celles-ci que celle des projets d'insertion ciblés, du retour au pays, ou du maintien en bidonville ou squat ? Du point de vue des acteurs, d'autres instruments ont-ils été créés, aménagés, adaptés, pour répondre aux situations sociales des ménages concernés ? Nous faisons l'hypothèse²³⁸ qu'il existe des réponses positives à l'une et l'autre de ces deux questions, en considérant que d'autres instruments d'action publique entrent en ligne de compte et structurent à la fois la politique locale et les parcours des ménages.

Dans ce chapitre nous nous intéressons à la manière dont les acteurs – l'État d'une part, les collectivités d'autre part – mobilisent, pour résorber les squats et bidonvilles, des instruments pouvant être qualifiés de dispositifs. Dispositifs d'aide et d'action sociale ou relevant de « l'urgence sociale » (Rullac, 2011) d'une part, souvent regroupés au sein de la notion d'Accueil, Hébergement, Insertion (AHI), qui comme nous le verrons se conçoit aujourd'hui comme un secteur des politiques sociales. Dispositifs d'expulsion d'autre part, mobilisés pour éloigner les personnes du territoire, au titre des politiques migratoires nationales.

Comme nous l'avons proposé en introduction (section 4.4), le terme de dispositif s'applique ici à des configurations hétérogènes d'acteurs, d'objets, d'équipements, organisés comme des réponses publiques relativement pérennes qui peuvent s'appuyer sur des services publics ou associatifs déjà existants. Il s'agit ici de comprendre pourquoi et comment les acteurs publics et associatifs imaginent, mettent en œuvre ou mobilisent ces dispositifs. Il s'agit également de d'identifier les valeurs et normes sur lesquelles ces dispositifs reposent et de discuter de leur cohérence avec celles des projets évoqués dans le chapitre précédent. En d'autres termes quelles nouvelles formes de normalisation et de contrôle instaurent ces

²³⁸ Élaborée notamment à partir de travaux antérieurs dont une étude de 2015 soutenue par la Dihal et la Fondation Abbé Pierre, à laquelle nous avons contribué, et qui met en lumière les divers parcours d'insertion de familles sorties de bidonvilles (Bourgeois, Le Clève, *et al.*, 2015).

dispositifs ? (Becquemin et Montandon, 2014). Parallèlement, ceux-ci doivent être également abordés sous l'angle de leurs effets sur le parcours des personnes, de la manière dont celles-ci les mobilisent ou au contraire les écartent, dont elles les perçoivent et les instrumentalisent en fonction de leurs propres stratégies, tactiques ou besoins, modifiant ainsi la fonction stratégique des outils, initialement imaginée.

Nous intéresserons particulièrement ici à trois types de dispositifs : dans un premier temps, à ceux mis en œuvre ou coordonnés par l'État orientés vers une logique d'assistance et de mise à l'abri regroupés sous le terme d'Accueil, hébergement, insertion (AHI) (5.1) ; dans un second temps, nous porterons l'analyse sur les réponses d'aide et d'action sociale mises en œuvre par les collectivités locales, dont principalement la ville de Lyon – mais aussi la ville de Villeurbanne et la métropole de Lyon – dans un contexte politique marqué par la théorie de l'appel d'air (5.2). Enfin, nous aborderons les dispositifs d'État visant à l'expulsion des squats, bidonvilles ou campements, et à l'éloignement des personnes du territoire national (5.3).

5.1. Au niveau de l'État local : Assister et maintenir dans l'assistance. L'accès des personnes aux institutions de l'AHI.

Les familles sans logement constituent une population encore peu visible et étudiée, malgré la forte augmentation de leur nombre au sein de la population sans-abri en France (Eloy, 2019 ; Guyavarch et Le Méner, 2014). La question est de savoir comment les réponses apportées aux situations de sans-abrisme ont - elles pu prendre en compte les familles migrantes précaires présentes sur le territoire ? Cela a-t-il demandé d'adapter le secteur « AHI » (Accueil, hébergement, insertion) ? Afin d'apporter des éléments de réponse, nous avons abordé à la fois les dispositifs et les réseaux d'acteurs – au travers d'une série d'entretiens semi-directifs et d'observations (voir la section 5.1 de l'introduction) – ais aussi les familles, à partir de l'analyse d'un ensemble de données sur celles qui n'ont pas intégré le dispositif I2E. Nous précisons d'abord cette méthodologie (5.1.1) avant de présenter les dispositifs et services composant le secteur AHI à Lyon (5.1.2). A partir de là, il sera possible d'analyser l'accès des personnes vivant en squats et bidonvilles aux dispositifs d'aide et d'action sociales (5.1.3).

5.1.1. Saisir les parcours des ménages au sein des dispositifs et institutions d'aide et d'action sociale : retour sur la méthodologie employée dans le cadre de notre enquête.

Dans le cadre de l'évaluation du projet I2E pour le compte de la DDCS (Bourgeois et Louvion, 2018), est progressivement apparue la possibilité de mesurer les effets propres du dispositif I2E en étudiant la situation des personnes n'ayant pas été sélectionnées dans I2E. Cette approche d'un « groupe témoin » a été possible grâce au fait que nous connaissions, avec le diagnostic de l'Alpil, la situation de départ de la majorité des ménages présents fin 2015 sur les trois bidonvilles de la Feyssine, de Vaulx-en-Velin et de Saint-Priest. Comme vu précédemment, ces diagnostics avaient concerné 107 ménages, dont 30 ont ensuite été orientés vers le projet I2E. La cohorte de départ était donc constituée des 77 autres ménages, pour lesquels nous disposions d'informations sur la composition familiale, le suivi associatif, la situation en termes d'emploi et de scolarisation des enfants, la durée de présence en France, les démarches d'accès aux droits. Pour certaines analyses, nous avons également intégré huit ménages sortis de I2E de manière anticipée.

L'enjeu fut donc de collecter un maximum d'informations sur le parcours de ces ménages. Ceci a été possible, avec le soutien de la DDCS (commanditaire de l'évaluation), à partir de quatre sources : d'abord les diagnostics ultérieurs effectués par l'Alpil sur les bidonvilles de la métropole, sur demande de la DDCS²³⁹ ; ensuite les données de la Maison de la veille sociale (MVS) et du 115, qui ont notamment permis d'identifier les ménages ayant fait une demande d'hébergement, et d'obtenir des informations sur un ensemble de mesures prises notamment en termes d'hébergement d'urgence ; les données de la « Cellule hôtel » de l'association Le Mas, qui, recoupées avec les autres données, ont permis de consolider les informations sur les ménages ayant bénéficié d'une prise en charge par nuitées hôtelières sur la période considérée ; enfin, des informations issues de l'observation et d'échanges avec différents acteurs associatifs accompagnant les habitants de squats et bidonvilles, souvent depuis plusieurs années.

²³⁹ Entre janvier et Octobre 2018, quatre diagnostics ont été réalisés sur les bidonvilles dits de Croix-Luiset (Villeurbanne), du Transbordeur (Villeurbanne), de la rue Baizet (Lyon 9), de la « Feyssine 2 » (Villeurbanne).

Les 77 ménages concernés (soit environ 385 personnes) ont pu être répartis en deux groupes selon le niveau d'informations accumulées. Le premier est celui des personnes connues ou suivies par le réseau local – public et/ou associatif – pour lesquelles le travail de collecte a permis d'identifier les principaux éléments du parcours – avec un degré de précision variable²⁴⁰. C'est le cas pour 42 ménages sur 77, soit 55 % des ménages qui avaient fait l'objet d'un diagnostic en 2015. Le second groupe est celui des « ménages hors radars », pour lesquels l'enquête n'a pas permis de collecter d'éléments significatifs sur les parcours. Il concerne donc 45 % de la totalité des ménages étudiés qui n'ont pas été inclus dans le projet I2E. Selon nous, cet état de fait renseigne d'abord sur le fait que ces ménages ne sont plus, d'une manière ou d'une autre, connus des principaux acteurs locaux intervenant auprès de ce public. Nous ne pouvons donc qu'établir une série d'hypothèses sur le parcours et la situation actuelle de ces ménages.

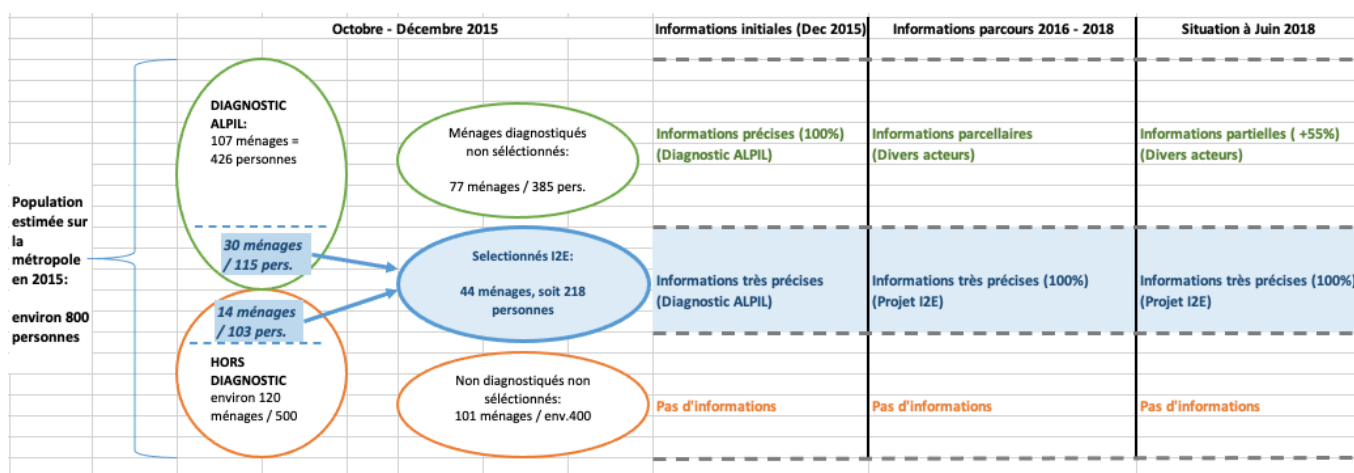


Figure 17 - Synthèse des informations collectées sur les ménages présents en squats et bidonvilles entre 2015 et 2018

La comparaison des parcours des ménages bénéficiaires de I2E et des ménages non intégrés au dispositif, s'est révélée à la fois riche d'enseignements mais aussi porteuse d'importantes limites et biais. Elle permettait en particulier une analyse des parcours différents de personnes pourtant aux caractéristiques similaires, présentes sur les mêmes sites au même moment, et sur une période de 3 ans. Sa logique initiale était proche de la méthodologie dite de *l'expérimentation par tirage aléatoire* (Banerjee et Duflo, 2009 ; L'Horty et Petit, 2011), qui

²⁴⁰ Voir le paragraphe sur les limites et biais de cette partie de l'évaluation.

consiste à évaluer l'impact d'un dispositif sur un « groupe test » tout en suivant de la même manière un « groupe témoin » non bénéficiaire du dispositif, les deux groupes étant composés de manière aléatoire au démarrage du dispositif. Cette approche a connu un fort développement international sous l'impulsion notamment de Esther Duflo et Abhijit Banerjee, et dans l'hexagone sous l'impulsion de Martin Hirsch et de l'Ecole d'Economie de Paris (Bourgeois, 2010). Elle fait cependant également l'objet d'un ensemble de critiques portant à la fois sur les aspects méthodologiques, éthiques ou de fiabilité scientifique (Allègre, 2012 ; Bonvin et Rosenstein, 2020 ; Deaton et Cartwright, 2018 ; Serverin et Gomel, 2012).

Dans le cas présent, la méthodologie employée peut être vue comme une reconstitution *a posteriori* du groupe témoin. Ceci a pour avantage d'éviter certains problèmes éthiques liés à la création, pour les besoins de l'évaluation, d'une situation déséquilibrée entre deux groupes d'une même population, mais aussi de ne créer aucune « perturbation » dans les parcours des ménages, du fait de l'évaluation elle-même. Par ailleurs, la méthodologie utilisée permettait de sortir du « piège » lié à l'évaluation d'un unique dispositif, qui présupposerait que sans celui-ci, rien ne se serait passé, et que – en l'occurrence – l'ensemble des ménages concernés seraient restés en bidonville ou campement dans la métropole.

Dans le même temps, la méthode comporte des limites, la première question étant celle de la similarité des situations entre les bénéficiaires de I2E et les non-bénéficiaires. En effet, comme nous l'avons vu précédemment (chapitre 4, section 4.2.3), les familles sélectionnées dans I2E étaient celles qui, au regard des indicateurs élaborés pour le diagnostic, étaient considérées comme les plus « proches de l'insertion ». Les familles n'ayant pas intégré le dispositif seraient donc dans une situation plus problématique en termes d'insertion. Ceci est certainement le cas en partie, même si l'application d'autres critères de sélection, et notamment celui de l'absence du casier judiciaire, vient brouiller les pistes. Par ailleurs, le projet I2E a également intégré par la suite d'autres familles, orientées notamment par le diocèse, qui n'avaient donc pas fait l'objet du même processus de sélection. Enfin, les raisons ayant amené des familles à ne pas intégrer le projet ne sont pas uniquement liées au processus de sélection. Certaines familles ont refusé d'entrer dans le dispositif et d'autres étaient absentes le jour du diagnostic ou l'avaient refusé (Prime et Pécout, 2015), d'autres encore étaient absentes au moment de l'ouverture du projet.

Une seconde limite tient à la « finesse de grain » des informations collectées : ainsi, si pour certains ménages les informations présentes ont été recoupées par au moins deux ou

trois sources, pour d'autres elles ne proviennent que d'une source et n'ont pu faire l'objet de confirmation par un tiers. De plus, certaines informations peuvent être à la limite de l'extrapolation concernant certaines situations : par exemple nous avons considéré comme habitant sur un bidonville une personne ayant été rencontrée une ou plusieurs fois sur site soit par nous-même, soit par des intervenants sociaux. Or nous savons qu'une présence même régulière sur un site ne signifie pas forcément que la personne y habite réellement. Enfin, notons que nous avons retenu les informations portant sur la période début 2017 - août 2018. Certaines situations ont donc pu évoluer depuis.

De tous ces éléments, retenons que si cette analyse des parcours des ménages non-bénéficiaires comporte un intérêt certain, elle ne peut se suffire à elle-même. Selon nous, l'apport à l'analyse est de nature principalement qualitative, les éléments quantitatifs devant être analysés avec précaution : s'ils permettent de distinguer des tendances et de mettre en lumière divers types de situations à un moment donné et sur un territoire précis, ils ne sont en aucun cas significatifs d'autres situations sur le territoire lyonnais ou au niveau national. Toujours est-il que malgré ces limites, ce volet de la recherche évaluative sur I2E complété par les entretiens permet de saisir en partie l'accès des familles concernées à certains dispositifs de l'urgence sociale en place sur le territoire et ne relevant pas des « projets d'insertion » présentés dans le chapitre précédent.

5.1.2. Tour d'horizon des principaux dispositifs et institutions AHI sur le territoire de la métropole²⁴¹ et spécificités territoriales

Il est indispensable à ce stade de décrire, même de manière succincte, la cartographie et le fonctionnement des dispositifs et institutions relevant du secteur AHI à Lyon. En effet, si ce secteur connaît un encadrement national, il connaît des adaptations dans chaque territoire, en fonction de la situation sociale, des besoins, des réseaux d'acteurs et de l'histoire.

²⁴¹ Un ensemble d'éléments présentés ici, notamment ceux concernant les divers dispositifs d'hébergement, de logement et de veille sociale, sont issus d'une note de la DDCS du Rhône datant de 2013 (DDCS du Rhône, « Politique de l'hébergement et du logement (fiche1) », 2013) et dont les données ont été actualisée via les entretiens avec les acteurs et des documents complémentaires.

Le cadre national : un processus global de « refondation de la politique d'hébergement et d'accès au logement »

Suite à de nombreuses mobilisations associatives depuis les années 2000 (Houard, 2012), le gouvernement français adopte en mars 2007 la loi sur le Droit au logement opposable²⁴², le logement devenant ainsi le troisième droit opposable en France après l'éducation et la santé (Van de Walle et al., 2016). Le texte instaure une obligation de résultat dans la mise en œuvre du droit au logement, l'État pouvant être condamné par un tribunal administratif en cas de non-respect de la loi. Celle-ci pose également, dans son article 4, le principe de continuité de l'hébergement (Gardella, 2014, 7), selon lequel « *toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation* ».

Dans la foulée de l'adoption de la loi, et suite à une mission confiée au député Etienne Pinte, est annoncée la mise en place du Chantier National Prioritaire 2008-2012²⁴³. La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite loi Molle (ou loi Boutin, du nom de la ministre en charge), est adoptée le 25 mars 2009 pour renforcer les dispositions de la loi de 2007. C'est dans ce contexte que le secrétaire d'État Benoist Apparu, dans une communication au conseil des ministres du 10 novembre 2009²⁴⁴, a présenté un nouveau plan pour l'organisation d'un « *service public de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées* ». Ce plan reposait sur trois principes. La « prévention de la mise à la rue » est présentée comme un objectif prioritaire du gouvernement visant à mieux anticiper les expulsions, à renforcer la lutte contre l'habitat indigne, à réprimer les « marchands de sommeil » et à accompagner les personnes sortant d'institutions (services de l'Aide à l'enfance, prison). La création d'un « service public de l'hébergement et de l'accès au logement » et la mise en place dans chaque département d'un « service intégré de l'accueil et de l'orientation » (SIAO) cherchent à mieux orienter les personnes, accompagnées par un référent unique. Le texte évoque ici la nécessité d'une « planification territoriale de l'offre » et

²⁴² « Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale ».

²⁴³ « Chantier national prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées ».

²⁴⁴ Le texte du discours est disponible sur le site suivant : <https://www.vie-publique.fr/discours/177118-conseil-des-ministres-du-10-novembre-2009-lheberbergement-et-lacces-au-l>

une harmonisation des prestations confiées aux opérateurs. Enfin, le plan indique la priorité donnée à l'accès au logement, « y compris pour les publics les plus vulnérables », affirmant qu'il « ne doit pas y avoir de passage obligatoire par l'hébergement, sauf si la situation de la personne le justifie ». Le Plan amorce ainsi le développement de l'approche dite du Logement d'Abord, sur laquelle nous reviendrons.

Ces annonces du gouvernement de l'époque s'inscrivent dans un processus global de « refondation de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri » (Löchen, 2018, 382 et suivantes), dont l'un des axes forts est donc la création des SIAO, Services d'information, d'accueil et d'orientation, chargés de mieux coordonner le dispositif de veille sociale et les réponses au niveau local en centralisant à la fois l'offre et les besoins en hébergement. Créés par une circulaire du 8 avril 2010 puis consolidés dans leurs principes et leurs missions par la loi dite Alur de mars 2014²⁴⁵, les SIAO ont six missions principales : collecter l'ensemble des demandes d'hébergement d'urgence, de stabilisation ou d'insertion ainsi que de logement adapté ; recenser l'ensemble de l'offre disponible en matière d'hébergement d'urgence, de stabilisation ou d'insertion ou de logement adapté ; assurer l'orientation des personnes après une évaluation sociale et en fonction de leur situation de détresse ; favoriser la fluidité de l'accès au logement des personnes ; assurer la coordination du dispositif de veille sociale ; participer à l'observation sociale.

Adaptations et spécificités dans le département du Rhône et sur le territoire du Grand Lyon

Dans chaque territoire, l'organisation du secteur AHI et les modalités concrètes de mise en œuvre du cadre national peuvent varier de manière parfois importante. Elles sont en effet le produit de choix effectués par l'État local – de par le rôle discrétionnaire qui lui est conféré –, de l'organisation du champ associatif et des luttes qu'il porte, de la prégnance et des spécificités des problèmes sociaux. A Lyon, la mise en œuvre du cadre national et de la « refonte » du secteur a notamment été marquée par une mobilisation inédite des professionnels de l'urgence sociale autour des principes de continuité et d'inconditionnalité de l'hébergement, qui va influencer durablement les politiques locales d'hébergement.

²⁴⁵ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur).

C'est à l'hiver 2009-2010 que se structure une dynamique inter-associative portée par les « professionnels de l'urgence sociale » dénonçant pour la première fois à Lyon la présence d'une centaine de personnes à la rue, sans solution d'hébergement durant le plan froid. Après la diffusion d'une pétition intitulée « pour un réel engagement en faveur des personnes SDF », dénonçant le non-respect des termes de la loi, un regroupement de professionnels entame une grève en janvier 2010²⁴⁶. La revendication porte sur l'ouverture de deux centres d'hébergement et « une application locale du rapport Pinte et de la loi Molle »²⁴⁷. Le collectif regroupe des salariés de nombreuses structures concernées, agissant cependant en leur nom propres et non au nom des associations. Dans le premier semestre 2010, le collectif va accompagner des personnes remises à la rue suite à la fin du renfort hivernal dans le dépôt de recours en référé devant le tribunal administratif, en plaidant un non-respect de l'article 73 de la loi Molle (article qui correspond à l'ancien article 4 de la loi Alur sur la continuité de l'hébergement). Le juge va leur donner raison, suspendant la décision de mettre fin au bénéfice du dispositif d'hébergement d'urgence », et enjoignant le préfet à procéder au réexamen des situations. Le collectif des professionnels de l'urgence sociale va continuer à jouer un rôle important, dans les années suivantes, en maintenant une forme de pression sur l'État local autour des enjeux de l'hébergement et l'accès en logement. L'une de ses forces est d'être relativement déconnecté des enjeux politiques, stratégiques ou financiers des associations d'hébergement, et de s'appuyer sur d'autres mouvements tels que le collectif Jamais Sans Toit, ou le collectif des associations unies afin de porter les revendications autour du principe de continuité (comme lors d'une autre grève en 2011, des mouvements et manifestations en 2015), ou du principe d'inconditionnalité (notamment en 2018 pour dénoncer la notion de « personne avérées à la rue »²⁴⁸), ou en 2019 contre la mise en place par la préfecture de nouveaux critères limitant fortement l'accès aux institutions d'hébergement²⁴⁹ (voir plus bas).

Au-delà de ces spécificités liées à la reconnaissance locale du principe de continuité (ce qui n'est pas le cas par exemple à Paris), le département du Rhône²⁵⁰ va également jouer un

²⁴⁶ Bulet, L., « Grève historique pour les sans-abri », *Rue89 Lyon*, 28 janvier 2010.

²⁴⁷ Bigot, M. et Meneghin B., « Histoire de la naissance de la coordination nationale des professionnels de l'urgence sociale », *blog du GPS*, 10 novembre 2011.

²⁴⁸ Voir par exemple le reportage de France 3 Auvergne – Rhône Alpes du 3 février 2018 « Lyon : l'alerte des professionnels de l'urgence sociale ». <https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/rhone/lyon/lyon-alerte-professionnels-urgence-sociale-1414863.html>

²⁴⁹ La mobilisation sera largement relayée au niveau national, provoquant le retrait des critères par la DDCS. Voir par exemple l'article suivant : Girardon C., « Lyon : les enfants de plus d'un an exclus des dispositifs d'hébergement d'urgence ? », *20 minutes*, 26 novembre 2019.

²⁵⁰ La Métropole du Grand Lyon n'est à l'époque pas encore créée.

rôle particulier dans la création des SIAO. En effet, dès 2007, un ensemble d'acteurs associatifs dont la délégation régionale de la Fédération nationale des associations de réinsertion sociale (Fnars) va mettre en place la Maison de la veille sociale (MVS), structure préfiguratrice des SIAO, qui sera l'une des expériences mobilisées par le gouvernement pour en définir les missions et modalités d'action. La MVS sera d'abord créée sous forme de plateforme associative, avant de passer sous statut de Groupement d'intérêt public (Gip). La structure est dotée d'un système de gouvernance complexe²⁵¹, permettant cependant à l'ensemble des acteurs concernés d'être présents dans les instances politiques et notamment les pouvoirs publics (Bérut et Berthet, 2018) : l'État (4 membres), le département du Rhône (1), la Métropole de Lyon (2) et la Ville de Lyon (1) y sont membres « de droit » aux côtés de représentants du CCAS de Lyon (1), des bailleurs sociaux (1) et de la Fédération des acteurs de la solidarité (ex-Fnars – 1). Trois autres collèges complètent le modèle de gouvernance : un collège des autres collectivités (peu actif au moment de l'enquête), le collège des opérateurs de l'hébergement et un collège des autres opérateurs. Les services déconcentrés de l'État sont donc au cœur de la gouvernance aux côtés des acteurs associatifs du secteur AHI.

Si plusieurs textes encadrent et précisent les actions locales liées au secteur AHI, le Plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PLALHPD) joue un rôle important. A l'origine institué par la loi du 30 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, ce plan a été étendu aux politiques d'accueil, d'hébergement et d'insertion par la loi Alur de 2014, en en faisant un instrument important de la refondation du secteur AHI, qui permet de rapprocher les secteurs de l'hébergement et du logement, et de renforcer le partenariat État – collectivités (en l'occurrence les conseils départementaux). Suite à la création de la Métropole de Lyon en 2015, fut adopté un nouveau PLALHPD 2016-2020 (Métropole de Lyon / préfecture du Rhône, 2015).

Ce plan s'appuie sur un ensemble de dispositifs et institutions, dont la plupart sont résumés dans le tableau suivant, auquel nous avons ajouté les hébergements pour demandeurs d'asile.

²⁵¹ Gouvernance qui, au moment de l'écriture de cette partie (Aout 2020), semble en pleine réflexion, un marché public ayant été ouvert en avril 2020 pour une mission d'appui relative « à l'évolution de la MVS » au regard notamment de l'impact du développement de l'approche du Logement d'abord sur le fonctionnement de la structure.

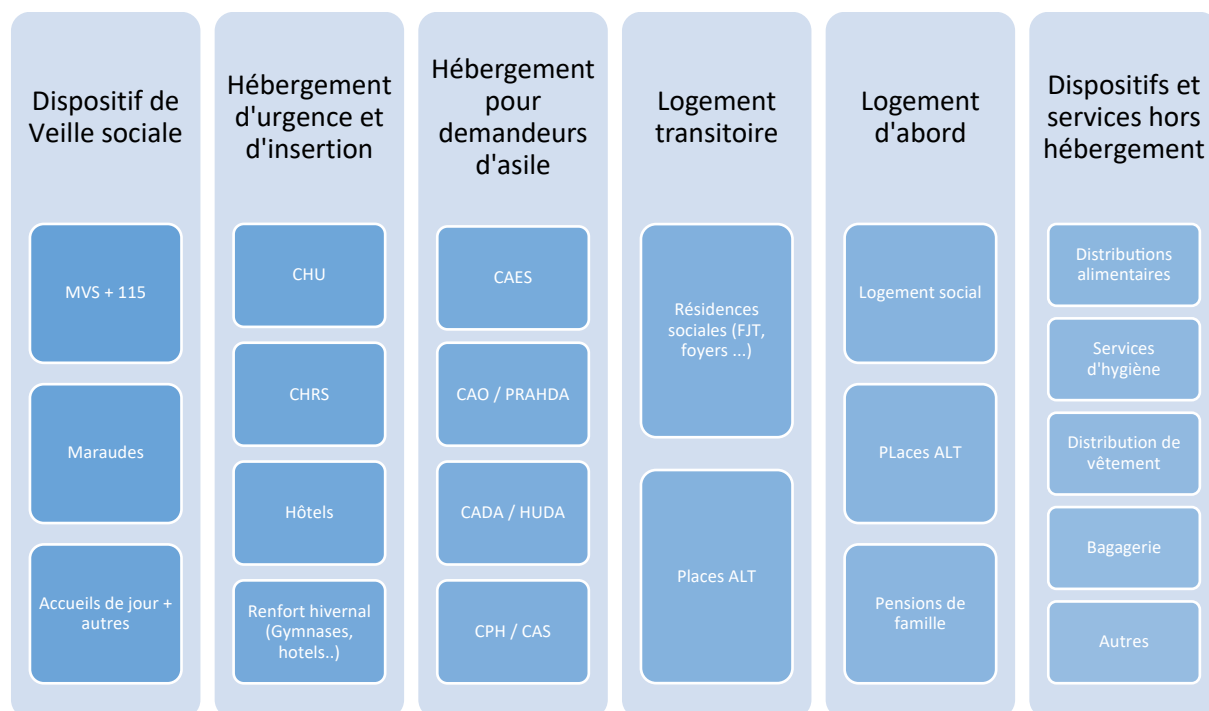


Figure 18 - Panorama synthétique des dispositifs et services AHI sur la Métropole de Lyon

Le dispositif de « veille sociale » sur le département

Dans le Rhône comme dans chaque département français²⁵², un dispositif de veille sociale sous l'autorité de l'État²⁵³ est chargé d'accueillir les personnes sans-abri ou mal logées, de procéder à une première évaluation de leur situation avant de les orienter vers une institution ou un établissement adapté. Il s'appuie sur un ensemble d'acteurs, dont premièrement la Maison de la veille sociale (MVS), en charge de la coordination de l'accès de tous les demandeurs à l'ensemble de l'offre d'hébergement, d'urgence ou d'insertion. Depuis 2014, la MVS a intégré le service du 115, numéro d'appel d'urgence des personnes sans-abri ou mal logées²⁵⁴ composé de 9 salariés sur les 25 équivalents temps plein (ETP) de la MVS. Concernant l'accueil physique et la réalisation de diagnostics des situations des personnes, le modèle de la MVS est doublement singulier, d'une part parce que ce sont les acteurs de l'hébergement qui

²⁵² Art. D.345 du Code de l'action sociale et des familles.

²⁵³ Dont les collectivités sont partenaires, comme nous le verrons plus bas à propos de la ville de Lyon.

²⁵⁴ Le 115 était précédemment géré par le Foyer Notre Dame des sans-abri (FNDSA).

mettent à disposition des travailleurs sociaux pour réaliser les diagnostics, ensuite parce que ces diagnostics se font dans le cadre d'un accueil physique systématique (Bérut et Berthet, 2018, 15), soit à la MVS soit via un(e) assistant(e) social(e) externe²⁵⁵. Au-delà de l'activité d'accueil, de diagnostic et d'actualisation des demandes, la MVS est également en charge de trois autres activités (MVS du Rhône, 2019) : l'orientation sur les places mises à disposition, via les commissions de régulation ; l'articulation avec la commission de médiation du Droit au logement opposable (Dalo)²⁵⁶ ; l'accès au logement des ménages en hébergement ou logement temporaire, principalement dans le cadre des Accords collectifs intercommunaux et départementaux des attributions (Acia et Acda, différenciés courant 2017) ; l'animation de la plateforme de coordination de l'hébergement d'urgence ; l'animation de l'observatoire départemental de la demande d'hébergement et de logement (dit « observatoire MVS »).

Outre la MVS, la veille sociale repose sur l'activité de plusieurs accueils de jour (ADJ) sur le territoire du département, et de plusieurs équipes mobiles, ou maraudes, qui peuvent également jouer le rôle de porte d'entrée des personnes dans le dispositif d'assistance. Concernant les maraudes, elles se revendiquent comme « le premier maillon de la veille sociale », en jouant un « rôle déterminant dans la prise en charge des personnes sans-abri qui ne sollicitent pas ou plus les services de droit commun (domiciliation, soins, hébergement, etc.), en « allant vers » ces dernières, en favorisant leur accès aux droits et en amorçant un parcours d'insertion »²⁵⁷. Sur le territoire du Grand Lyon, les deux principales maraudes sont celles du Samu Social-Alynéa²⁵⁸, composé d'intervenants sociaux salariés, et le Samu social-Croix Rouge, composé de bénévoles. La vocation de ces maraudes est d'aller à la rencontre des personnes à la rue en répondant aux signalements du 115 et en faisant des tournées dans les principaux lieux connus par les équipes. Le Samu social-Alynéa cible ses interventions sur les personnes

²⁵⁵ A noter que les personnes ne peuvent porter seules leur demande d'hébergement, mais qu'un diagnostic via un travailleur social est obligatoire en amont.

²⁵⁶ Cette articulation est établie à 2 moments clés du processus Dalo pour les demandes « hébergement » :

- L'instruction en préalable de la commission de médiation : concertation entre secrétariat de la commission et la MVS pour repérer les ménages ayant déjà un diagnostic MVS. Si oui, la MVS apporte à la Commission les éléments qu'elle possède sur la situation des personnes et les préconisations de réponses adaptées que la MVS a retenues. Si non, les personnes peuvent être invitées à effectuer un entretien de diagnostic social MVS. Le statut des ménages reconnus prioritaires Dalo est renseigné dans le système d'information partagé de la MVS.
- L'orientation sur une réponse adaptée des ménages reconnus prioritaires : la commissions insertion de la MVS retient le critère de priorité Dalo « hébergement ou logement transitoire » pour l'orientation adaptée. Par contre le Dalo Accueil inconditionnel ne produit pas de priorisation spécifique du ménage.

²⁵⁷ Fédération des acteurs de la solidarité (Fas) et Fédération nationale des Samu sociaux (FNSS), « *Référentiel de missions et d'évaluation des Maraudes & Samu sociaux* », 2018.

²⁵⁸ Le Samu Social-Alynéa est constitué à l'année de dix travailleurs sociaux intervenant en journée, équipe renforcée du 1^{er} novembre au 31 mars par des équipages de soirée intervenant de 19h à 1 h du matin (Bigot, 2020).

en non-recours et particulièrement en non-demande vis-à-vis des dispositifs et institutions, pour les orienter ou les accompagner physiquement vers ceux-ci. Concernant les accueils de jour, ce sont des lieux de premier accueil dont les missions et prestations peuvent fortement varier d'une structure à l'autre. Une étude pilotée par la Fnars Rhône-Alpes en 2016 (Petit, 2016) recensait 12 accueils de jours dans le département du Rhône²⁵⁹, sur les 51 ADJ que comptait la région Rhône Alpes. Ces ADJ offrent principalement des services de première nécessité (aide alimentaire ; services d'hygiène dont douches, machines à laver, coiffure ; aides matérielles dont des services de bagagerie ou de domiciliation ; distribution de vêtements...), des activités d'ordre divers (activités culturelles ou artistiques, ateliers montés par des bénévoles, repas partagés...), ainsi qu'un accompagnement social et l'orientation vers les services pertinents. Le profil des personnes accueillies est large : au-delà de personnes sans logement ni hébergement, les ADJ accueillent en effet des personnes hébergées par des tiers, en hôtel ou dans des centres d'hébergement, mais également des personnes logées mais très isolées (Petit, 2016)

Mais au-delà de ce dispositif étatique, le premier contact avec les personnes, le diagnostic de leur situation et /ou leur orientation vers les services, peuvent également se faire par un ensemble de canaux très divers : maisons de la métropole pour les solidarités (MDMS), Centres communaux d'action sociale, maraudes associatives hors Samu, associations de quartier.

L'hébergement d'urgence et d'insertion

Le secteur AHI repose en grande partie sur les structures d'hébergement, considérées depuis des décennies comme une étape quasi incontournable entre les situations de sans-abrisme et l'accès à un logement. Si cette « approche en escalier » (qui considère l'accès à un logement comme une finalité à atteindre après un parcours jalonné de différentes étapes, dont l'hébergement) est fortement remise en cause par le développement du Logement d'abord, la place de l'hébergement dans le secteur AHI demeure encore centrale. Elle fait l'objet d'une distinction par la MVS (2020, 2) entre les « structures relevant de l'accueil inconditionnel », apanage de l'hébergement d'urgence, qui n'est soumis à aucune condition, et « l'offre dite

²⁵⁹ Les amis de la rue ; ALIS ; Péniche accueil ; Les petits frères des pauvres ; Orée AJD ; Point accueil ; La rencontre ; Accueil Saint Vincent de Paul ; La maison de Rodolphe ; La main tendue ; Le CAO et la Halte.

d'insertion, soumise à conditions d'ouverture de droits ». En 2018, la Métropole de Lyon comptait plus de 5 300 places d'hébergement d'urgence et d'insertion. Cet hébergement se fait par l'intermédiaire de trois types de structures. D'abord les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), relevant du champ de l'insertion d'après la typologie de la MVS, qui « assurent l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse » (article L. 312-1 du Code de l'Action sociale et des Familles). Les modalités d'accueil, d'entrée, d'accompagnement ou de fonctionnement quotidien varient selon les structures. La majorité d'entre eux sont dédiés à des personnes isolées, majoritairement des hommes.

Les centres d'hébergement d'urgence (CHU) ensuite, qui sont des structures normalement destinées à une mise à l'abri temporaire en l'attente d'autres options, et relèvent de « l'accueil inconditionnel » Dans les faits, suite à plusieurs évolutions dans les modalités de fonctionnement des CHU, la frontière avec les CHRS est de plus en plus poreuse (Eloy, 2019, 154). Enfin, les nuitées d'hôtel sont également une solution d'urgence développée pour l'accueil temporaire des familles, qui a connu des évolutions importantes ces dernières années. Depuis fin 2014 en effet, ce volet hôtelier de l'hébergement d'urgence est géré par la « Cellule hôtel » de l'association Le Mas²⁶⁰, financée par la DDCS. Il consiste en l'hébergement des familles dans trois types de structures hôtelières, ainsi que dans l'accompagnement social des personnes, dont beaucoup connaissent de graves problèmes de santé. Les trois types d'hôtels mobilisés sont : des établissements de la chaîne hôtelière Formule 1 souvent situés en périphérie de l'agglomération, qui offrent des conditions d'accueil souvent difficiles pour les familles (en matière notamment de sanitaire et de possibilité de préparation des repas) ; des hôtels en entreprises individuelles majoritairement situés sur le territoire lyonnais ; et enfin des résidences hôtelières qui offrent des conditions généralement plus adaptées, notamment en termes de sanitaires et d'espace cuisine²⁶¹. Sur le territoire du Grand Lyon, plus de 1000 admissions avaient été faites en 2019 en « accueil inconditionnel », c'est-à-dire sur les places d'urgence incluant également les nuits d'hôtel (MVS du Rhône, 2020, 9).

Enfin, le plan de renfort hivernal est un dispositif d'urgence créé dans le cadre du « plan Grand froid », plan interministériel s'appliquant nationalement ou localement en fonction des

²⁶⁰ Le recours à l'hôtel pour l'hébergement des familles sans abris était précédemment géré par le Pôle Familles de l'association.

²⁶¹ Informations collectées lors de l'entretien avec le responsable de la Cellule Hôtel du Mas.

niveaux de vigilance établis par Météo France. A l'instar du « plan Canicule » pour les périodes de fortes chaleurs, son objectif est de détecter, prévenir et limiter les effets sanitaires et sociaux liés aux températures hivernales, en portant une attention particulière aux populations vulnérables. Il prend notamment en compte les problématiques d'accès aux soins, et celles liées au logement et intoxications par le monoxyde de carbone, ou encore aux maladies infectieuses²⁶². Le déclenchement du plan n'est plus lié aux températures (données à titre indicatif) mais est laissé à l'appréciation des préfets en fonction de la situation de chaque département (Löchen, 2018). Trois niveaux sont définis : le niveau 1 dit « Mobilisation hivernale » est activé automatiquement entre le 1er novembre et le 31 mars, sans lien avec les températures. Il prévoit la mobilisation de capacités d'accueil et d'hébergements supplémentaires ouvertes en permanence durant cette période. Le niveau 2, « Grand froid » est déclenché dans les situations de grand froid. Quand ce niveau est atteint, des capacités d'accueil et d'hébergement supplémentaires doivent être prévues dans chaque département et mises à la disposition du 115 ; un ensemble de moyens sont également renforcés (renforcement des équipes de maraudes et de la veille sociale, ouverture de locaux la nuit...). Le niveau 3 « Froid extrême » correspond à des températures exceptionnellement basses et prévoit, par anticipation, l'identification de sites permettant de mettre à l'abri un nombre important de personnes. Dans le département du Rhône, seuls deux niveaux existent, avec des dénominations un peu différentes : le niveau 1, appelé « Renfort hivernal » (au lieu de « Mobilisation hivernale »), est déclenché au 1er novembre. Le second niveau est appelé « Plan grand froid », décidé à la discrétion du préfet, et correspond au niveau 3 « Froid extrême », impliquant l'ouverture de lieux supplémentaires d'hébergement, majoritairement des gymnases.

Sur le territoire métropolitain comme dans les autres métropoles françaises ce renfort hivernal joue un rôle central dans la gestion du sans-abrisme notamment parce qu'au-delà de la mise à l'abri il permet aux acteurs l'identification des situations et la mise en place, lorsque cela est possible, de solutions d'accompagnement de plus long terme. Par ailleurs, sur la période observée dans notre enquête (2015-2019), nous avons pu noter une tendance à la « pérennisation de places » c'est-à-dire au maintien des personnes dans leurs hébergements

²⁶² Définition donnée par le gouvernement sur son site : <https://www.gouvernement.fr/risques/grand-froid>

(notamment en hôtel) au-delà du 31 mars, en même temps qu'une restriction des critères d'accès aux dispositifs.

Ainsi selon un document de la DDCS que nous avons pu consulter²⁶³ et qui se basait sur des données de la MVS (SI-SIAO 115), le renfort hivernal 2018--2019 a vu l'ouverture de 900 places de mise à l'abri, dont 764 en structures collectives et 136 en hôtel. 354 places « grand froid » (correspondant au niveau trois « froid extrême ») avaient été anticipées, dont 210 ont été effectivement mobilisées du 20/01 au 31/01 (gymnases ouverts à Lyon et à Meyzieu). Au total, le plan froid avait totalisé 53 103 nuitées, dont 89 % destinées à des familles. Au 31 mars, 800 personnes étaient encore présentes dans les structures hivernales. 306 places furent « pérennisées » pour le public dit « vulnérable » (majoritairement des familles), et 302 places prolongées jusqu'en juin pour « le public éligible à l'insertion », c'est-à-dire des personnes ayant leurs droits ouverts.

Ces éléments chiffrés démontrent la stratégie progressive de l'État de « pérenniser des places »²⁶⁴ et de faire du renfort hivernal un lieu à la fois de tri des situations et d'orientation vers des solutions différenciées. Ils démontrent le fait que le plan de renfort hivernal soit un outil structurant de la réponse publique, avec impact fort chez les familles.

Le logement transitoire ou temporaire

Entre l'hébergement et le logement, s'est progressivement développé un ensemble de solutions pouvant être regroupées sous le terme « logement transitoire », (DDCS du Rhône, 2013) générant de nouvelles formes d'implication des bailleurs sociaux et de partenariat entre acteurs du logement et de l'hébergement (Mettetal et Diguët, 2018). Ainsi, le logement transitoire recouvre notamment les places financées par l'Aide au logement temporaire (ALT), aide versée par la Caisse d'Allocations Familiales à un ensemble d'opérateurs conventionnés par la DDCS pour loger de manière temporaire des personnes sans-abri ou mal logées. Ces places sont mises à disposition de la MVS.

²⁶³ DDCS du Rhône, « Présentation des mesures hivernales 2019-2020. Réunion Préfecture du Rhône du 7 novembre 2019 », document powerpoint, 2019.

²⁶⁴ Stratégie mise en œuvre depuis plusieurs années. Voir notamment les articles suivants concernant les années 2016 puis 2017 :

- <https://www.leprogres.fr/rhone/2016/03/29/la-ministre-du-logement-en-visite-au-fort-saint-laurent-a-lyon>
- <https://www.lyoncapitale.fr/actualite/rhone-520-places-d-hebergement-d-urgence-perennisees/>

Outre l'ALT, le logement transitoire concerne également les résidences sociales, qui sont des logements meublés autonomes représentant une solution temporaire de logement notamment initialement pour les travailleurs migrants (Aralis et Adoma, dans le Rhône) et des jeunes via les Foyers jeunes travailleurs (FJT). L'admission est faite directement par les gestionnaires, l'orientation via la MVS restant donc marginale. Les personnes accueillies ont le statut de résident et paient une redevance mensuelle prenant en compte leurs ressources.

Enfin, plusieurs outils ou dispositifs existent pour faciliter l'accès au logement de personnes en difficulté. L'intermédiation locative (IML) est un dispositif qui fait intervenir un tiers (une association, un organisme agréé, un opérateur) entre le locataire et le bailleur, afin de sécuriser et simplifier la relation. Le bail glissant est un dispositif d'insertion par le logement qui doit permettre à des ménages en difficulté de devenir locataires. Il repose sur le principe suivant : un bailleur privé loue son bien à une association agréée, qui elle-même sous-loue à la personne ou au ménage en difficulté qui bénéficie également d'un accompagnement social. Dans un second temps, le bail est transféré au ménage, selon des modalités prévues par le contrat entre le bailleur et l'association. Enfin, le Programme locatif aidé d'intégration (PLAI) est un programme de l'État qui assure le financement des logements sociaux destinés à des ménages disposant de très faibles ressources.

Les pensions de famille

Autre forme de résidence sociale²⁶⁵, les pensions de familles, sont une solution d'accueil sans limitation de durée destinée aux personnes « n'étant pas en situation d'accéder à un logement autonome » (DDCS du Rhône, *op.cit*), et ayant pour beaucoup, fréquenté de façon répétitive les structures d'hébergement. Malgré leur dénomination, ces structures accueillent uniquement des personnes isolées (Beudet et al., 2019). Les personnes habitent en logements privés, mais peuvent bénéficier d'espaces collectifs (animés par un ou des hôte.s) et d'activités orientées vers la convivialité et l'intégration dans l'environnement social. Présentées comme l'un des outils clé du développement du Logement d'abord, les pensions de famille sont des structures en extension, qui font l'objet dans la région Auvergne-Rhône-Alpes d'un « plan

²⁶⁵ Modalité particulière de résidence sociale, les pensions de familles sont régies par les articles R. 353 et suivants du code de la Construction et de l'Habitat et la circulaire n° 965733 du 17 décembre 1996. Elles ouvrent droit à l'allocation personnalisée au logement (APL).

de relance » spécifique : ainsi, de 1564 places ouvertes fin 2016, l'État prévoyait un passage à 2560 places en 2022, soit une progression de 60 %²⁶⁶.

Les hébergements destinés aux demandeurs d'asile

Les personnes demandeuses de l'asile et les réfugiés représentent une part importante des personnes mal logées ou sans-domicile dans l'hexagone. L'organisation de l'offre est effectuée via le Schéma régional d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés (Sradar), tel que prévu par l'article L.744-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda). Selon le SRDAR Auvergne-Rhône-Alpes 2018-2019²⁶⁷, le dispositif régional de premier accueil est composé de huit Plateformes d'accueil des demandeurs d'asile (Pada, devenue depuis Spada, Structures de premier accueil des demandeurs d'asile, qui à Lyon est gérée par Forum Réfugiés-Cosi). Ces plateformes associatives orientent ensuite les personnes vers les trois Guichets uniques pour demandeurs d'asile (Guda) réunissant les services de la Préfecture et de l'Ofii à Lyon, Grenoble et Clermont-Ferrand. En 2017, les Guda ont enregistré environ 12 500 demandes, soit 13 % de la demande nationale. 56 % des demandes ont été enregistrées au Guda de Lyon. La hausse des flux a été de 35 % dans la région, contre 26 % au niveau national.

En termes d'hébergement, le champ de l'asile a connu une multiplication des dispositifs, des institutions, des modes de financement et de fonctionnement. Le tableau en annexe résume les dispositifs tels qu'existants en avril 2019.

Malgré leur développement sur le territoire national comme sur la métropole de Lyon, ces dispositifs et établissements connaissent une saturation chronique, obligeant à développer un marché hôtelier qui, au 1^{er} janvier 2017, était d'une capacité 1 423 places (Préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, 2018).

²⁶⁶ En décembre 2019, selon les chiffres établis par la DDCS du Rhône, le nombre de places s'élevait à 1981, au sein de 95 structures. Pour le Rhône, 28 structures accueillaient 627 personnes. Voir l'espace consacré au plan de relance des pensions de familles sur le site de la préfecture de région : <http://auvergne-rhone-alpes.drdjcs.gouv.fr/spip.php?article1344>

²⁶⁷ Annexe de l'arrêté N°18-243 du 18 juillet 2018 du préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes portant Schéma régional d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés 2018-2019. Celui-ci est le second schéma sur la région, le premier ayant porté sur la période 2016-2017.

L'émergence du « Logement d'abord » : bouleversement immédiat ou évolution lente ?

L'approche dite du « Logement d'abord » (LDA) est la traduction française d'un mouvement de fond dans les politiques de l'hébergement et du logement des personnes sans-abri au niveau international : alors que, jusqu'à présent, les personnes sans domicile devaient s'inscrire dans un « parcours d'hébergement » (souvent qualifié de « parcours en escaliers ») constitué de plusieurs étapes leur permettant à terme d'accéder à un logement, il s'agit dès lors de privilégier l'accès direct au logement, sans avoir à passer nécessairement par les institutions d'hébergement (Lévy, 2016, 2017). Au-delà de ce principe général, l'approche propose un renouvellement de pratiques d'accompagnement, résumé en huit « principes clefs », développés à partir des expérimentations de terrain et sur un ensemble de repères élaborés par les promoteurs de l'approche²⁶⁸. Ces huit principes sont les suivants : 1/ Le logement est un des droits de l'homme ; 2/ Choix et contrôle par les usagers des services ; 3/ Séparation entre le logement et le traitement ; 4/ Services d'accompagnement orientés vers le « rétablissement » ; 5/ Principe de la réduction des risques ; 6/ Engagement actif sans coercition ; 7/ La personne est au centre de l'accompagnement ; 8/ Souplesse de l'accompagnement qui sera proposé aussi longtemps que de besoin.

Après plusieurs années d'expérimentations, le gouvernement français a produit en 2017 un plan quinquennal pour le logement d'abord²⁶⁹, qui vise au déploiement progressif de cette approche sur le territoire national.

Au niveau local, dans le cadre de ce plan, la métropole de Lyon a été retenue en 2018 comme « territoire de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord » par la Dihal, suite à une réponse portée par la Métropole de Lyon à un Appel à manifestation d'intérêt (Ami). La proposition était axée autour de cinq orientations : « *La production de réponses nouvelles pour ne pas se contenter de gérer les priorités ni de concurrencer les publics dans un secteur en forte tension ; la transformation des modes d'accès au logement et aux services, pour faire plus de place au choix des personnes ; une réforme des métiers de la solidarité, dans une approche plus inclusive, respectant les personnes pour ce qu'elles sont, dans une dynamique de pleine*

²⁶⁸ Pour un aperçu d'ensemble et un accès à un ensemble de ressources, voir le site de « Housing First Europe » (<https://housingfirsteurope.eu>) ainsi que le site de la Dihal (<https://www.gouvernement.fr/logement-d-abord>).

²⁶⁹ « Plan quinquennal du gouvernement pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018 – 2022 » : https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2017/09/plaquette_plan_quinquennal_lda_v2.pdf

citoyenneté ; une réforme de la commande publique, moins segmentée, plus agile, plus tournée vers la réalisation des objectifs que sur l'attention aux modalités prédéfinies ; une réforme de l'évaluation, plus permanente, plus participative » (Métropole de Lyon, 2018).

Le développement de cette approche était dotée pour la première année d'un budget prévisionnel de 1,5 millions d'euros, dont plus de 1 million d'euros alloués par l'État (Viévard, 2019), puis d'un budget similaire sur la deuxième année. La réponse de l'Ami prévoyait notamment l'augmentation de l'offre de logement, dont 350 logements privés à usage social, le doublement du nombre de pensions de familles, la création de 500 places en habitat groupé, la transformation progressive des structures d'hébergement collectif (CHU et CHR) en logements, ou le développement de logements intercalaires (250 logements en file active) et de logements modulaires (environ 500 places).

Si les promoteurs du Logement d'abord le présentent plus comme une approche qu'un nouveau dispositif, et comme une transformation de fond dans la politique d'accès au logement des personnes sans-abri, on peut relever une certaine ambiguïté dans les instruments et les mécanismes mis en place pour assurer son développement. Ainsi, durant les deux premières années, le développement du Logement d'abord s'est principalement appuyé sur un mécanisme d'appel à projets à destination des acteurs du secteur AHI. En 2019, environ 25 dispositifs, projets ou établissements portés principalement par des associations furent ainsi soutenus, ciblant notamment les personnes en risque d'expulsion locative, les personnes sortantes d'institutions (hôpitaux psychiatriques, prisons, institutions de protection de l'enfance), les « familles à la rue proches de l'emploi », et les personnes vivant à la rue.

En un sens, ces initiatives par le type de financement mis en place, pourraient relever de projets, mis en œuvre dans le cadre d'un dispositif plus global qui serait le logement d'abord. A mieux y regarder, beaucoup d'entre elles relèveraient plutôt de sous-dispositifs, c'est-à-dire de mise en place de nouvelles manières de faire à travers une transformation des agencements et des coordinations entre acteurs. Ainsi par exemple, l'un des dispositifs phare soutenu dans le cadre du logement d'abord est le dispositif de l'intermédiation locative ETAGES (Équipes Territoriales d'Alternative Globale à l'Expulsion), porté par plusieurs bailleurs sociaux membres du Pôle public de l'habitat, et qui consiste en la mise en place de trois plateformes de coordination territoriale visant à prévenir les expulsions locatives de personnes en difficultés.

L'ambition affichée par les porteurs de l'approche LDA, et en premier lieu la Métropole de Lyon, est celle d'un changement profond de paradigme à la fois dans les solutions proposées

aux personnes sans-abri ou mal logées, mais aussi dans les pratiques d'accompagnement. Un ensemble d'instances de pilotage, de suivi et d'évaluation visent à élargir l'impact de l'approche, au-delà des initiatives soutenues, de même que des initiatives de formation (dont la création d'un diplôme universitaire), de recherche (notamment un suivi de cohorte de bénéficiaires, auquel nous contribuons), et de transformation progressive de certaines structures dont en premier lieu la Maison de la veille sociale²⁷⁰.

Des dispositifs et établissements qui connaissent un phénomène de saturation chronique

A l'instar d'autres métropoles (Chayata et Gueguen, 2016 ; Dallier, 2016 ; Faucheux-Leroy et al., 2014)²⁷¹ le secteur RHI connaît un phénomène de saturation chronique depuis les années 2010, principalement en ce qui concerne les solutions d'hébergement, menant notamment à des phénomènes de non-recours se traduisant entre autres par l'abandon des appels au 115 (Gardella et Arnaud, 2018 ; Lévy, 2015). Le schéma suivant résume la situation en 2016.

²⁷⁰ En témoigne la parution du lancement d'un marché public en avril 2019 visant à la réalisation d'une « évaluation diagnostic » de la MVS et justifié de la sorte : « *L'État et la Métropole de Lyon prenant constat des incidences du logement d'abord sur les dispositifs d'accès au logement et à l'hébergement, et en particulier de l'impact sur le fonctionnement de la MVS, souhaitent engager une mission prospective sur les évolutions qui s'avèreraient nécessaires pour répondre pleinement aux enjeux du logement d'abord* » (Métropole de Lyon, Cahier des clauses techniques particulières pour la réalisation d'une évaluation diagnostic de la Maison de la veille sociale du Rhône », mars 2020).

²⁷¹ Voir également l'article suivant du journal le Monde, qui présente sous forme d'infographies un ensemble de données de l'Insee, de la Cimade, de l'Ofpra, du baromètre 115, et du Samu Social : Boyer, Marianne, Costil, Mathilde et Pichot, Paul. 2017. « La saturation du système d'hébergement d'urgence », *Le Monde*.

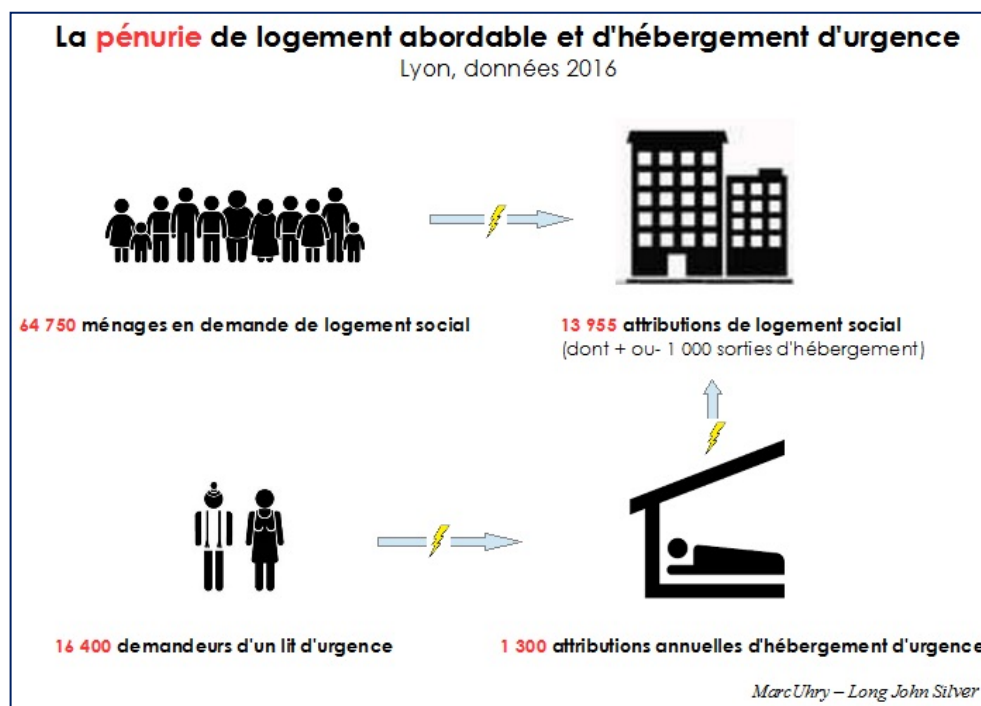


Figure 19- La pénurie de logement abordable et d'hébergement d'urgence dans la métropole de Lyon en 2016 (Uhry, 2017)

En 2019, selon les chiffres de la préfecture de région²⁷², il fallait une quinzaine de mois pour obtenir un hébergement. Des délais qui s'allongeaient alors que le nombre de places avait quasiment doublé entre 2014 et 2019, passant de 3 095 à 5 983 dans le dispositif pérenne. Malgré cela, en novembre 2019, la MVS dénombrait 2 619 personnes ayant appelé le 115 et ne trouvant pas de places d'hébergement, chiffres ne prenant pas en compte les phénomènes d'abandon des démarches et de non-demande.

Cette saturation génère depuis plusieurs années de fortes tensions entre le monde associatif et les services de l'État, notamment autour des chiffres du mal logement et de l'hébergements dans la métropole. Ainsi, après des débats similaires l'année précédente²⁷³, en décembre 2018, alors que la préfecture comptait officiellement 200 personnes sans-abri dans la métropole, le Collectif des professionnels de l'urgence sociale avançait lui le chiffre de 2 000 personnes et dénonçait des modes de calcul visant à invisibiliser une partie des personnes à la

²⁷² Bulet Laurent, « Hébergement : le préfet désavoué par le ministre, les problèmes demeurent », *Rue89Lyon*, 2 décembre 2019.

²⁷³ Sarazin, Camille, « Lyon : des familles toujours à la rue par grand froid », *Lyon Capitale*. 9 janvier 2017.

rue, et notamment celles vivant en bidonvilles ou celles ayant refusé des solutions d'hébergement²⁷⁴.

Autre moment de forte tension entre acteurs de la métropole, en novembre 2019, suite à une annonce du préfet de région annonçant une baisse du nombre de places d'urgence pour privilégier des places « d'insertion »²⁷⁵. Ceci impliquait donc un resserrement de critères permettant d'accéder aux places d'urgences, réservées aux familles avec enfants de moins d'un an, aux femmes enceintes de plus de 6 mois et aux personnes présentant de pathologies graves. Les personnes en situation régulière avaient la possibilité de se maintenir. Certaines associations, dont le collectif « Hébergement en danger », la Fédération des acteurs de la solidarité (Fas) et le collectif des professionnels de l'urgence sociale mirent en place une contestation d'ampleur, et mobilisèrent de nombreux médias locaux et nationaux²⁷⁶. Le 29 novembre, le ministre du logement Julien Denormandie demandait au préfet de « surseoir à cette réorganisation »²⁷⁷. Les nouveaux critères furent abandonnés.

5.1.3. Quel accès des familles à ces dispositifs et institutions ?

S'il était nécessaire de dresser un panorama d'ensemble des dispositifs et établissements du secteur AHI dans la métropole de Lyon pour obtenir une vision d'ensemble, une partie d'entre eux sont par nature, du fait de leur ciblage, non accessible aux populations étudiées dans le cadre de cette thèse. Il s'agit d'abord des hébergements pour demandeurs d'asile, statut auxquels les ressortissants roumains ne sont plus éligibles depuis le milieu des années 90. Mais il s'agit également des dispositifs ou établissements ciblant un public « isolé » c'est-à-dire de personnes seules dans l'hébergement, alors même que la grande majorité des personnes concernées par notre enquête vivent en famille. Ceci est le cas des résidences sociales, ainsi que des pensions de familles qui malgré leur intitulé, n'accueillent que des personnes seules (Beaudet et al., 2019). D'autres dispositifs ou services ne sont que

²⁷⁴ France 3 Auvergne-Rhône-Alpes, « Lyon : l'alerte des professionnels de l'urgence sociale », reportage du 3 février 2018. <https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/rhone/lyon/lyon-alerte-professionnels-urgence-sociale-1414863.html#xtor=EPR-521-%5Bfrance3regions%5D-20180203-%5Binfo-bouton3%5D>

²⁷⁵ DDCS du Rhône, *op.cit.*, « Présentation des mesures hivernales 2019-2020. Réunion Préfecture du Rhône du 7 novembre 2019 », document powerpoint, 2019.

²⁷⁶ Birchem, Nathalie, « Dans le Rhône, les dilemmes de l'hébergement d'urgence », *La Croix*, 28 novembre 2019.

²⁷⁷ Birchem, Nathalie, « Hébergement d'urgence, suspension des mesures restrictives prises dans le Rhône », *La Croix*, 1^{er} décembre 2019 ; Bulet Laurent, « Hébergement : le préfet désavoué par le ministre, les problèmes demeurent », *Rue89Lyon*, 2 décembre 2019.

partiellement accessibles aux familles : il s'agit des maraudes (qui vont à la rencontre des familles identifiées à la rue, mais pas en bidonvilles ou en squats), des accueils de jour, de certains centres d'hébergements, dont plusieurs accueillent cependant des familles depuis la pérennisation des places grand froid.

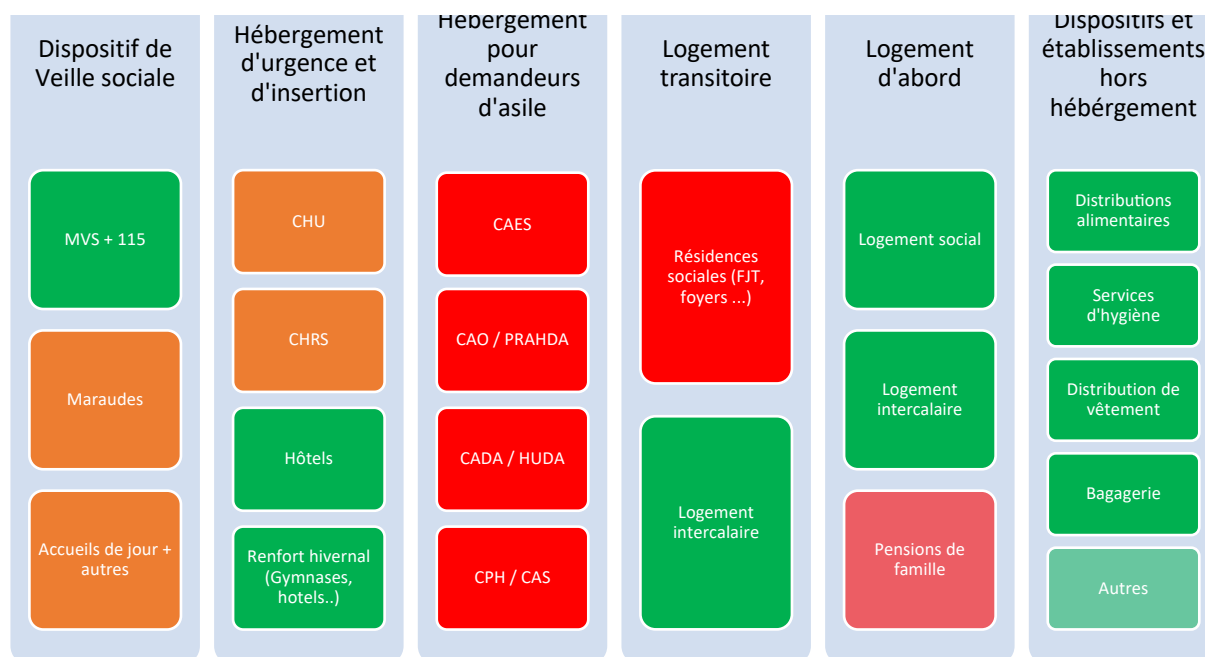


Figure 20- Accessibilité théorique des dispositifs et services AHI aux familles roumaines vivant en squats et bidonvilles (en vert : services théoriquement accessibles ; en rouge : services non accessibles ; en orange : services difficilement accessibles)

Dans le cadre de la recherche évaluative sur le projet I2E (Bourgeois et Louvion, 2018), nous avons établi cinq types de situations de sortie du dispositif, en fonction de la situation résidentielle nouvelle des familles. Il s'est alors agi de déterminer également les situations des ménages non bénéficiaires du projet, sur base des mêmes types de situations.

Tableau 8 - Catégorisation des situations des ménages n'ayant pas intégré I2E (Bourgeois et Louvion, 2018)

<i>Les ménages « insérés » ou « en bonne voie d'insertion »</i>	Ménages qui, au moment de l'enquête disposent d'un logement dans le diffus, dont au moins un des membres a un emploi ou une formation rémunérée, dont les enfants sont scolarisés, et dont les droits sont ouverts.
---	---

	Au moment de l'enquête, cette situation concernait 9 ménages sur les 77 ménages concernés, soit 12 %.
<i>Les ménages « pris dans le système d'assistance »</i>	Ménages qui, au moment de l'enquête, bénéficient d'un hébergement d'urgence ou d'insertion depuis plusieurs mois, ou pour une période prévue de plusieurs mois. Il peut s'agir également des ménages hébergés à l'hôtel. Au moment de l'enquête, cette situation concernait 11 ménages, soit 14 % des personnes concernées.
<i>Les ménages sans-abri</i>	Ménages qui, au moment de l'enquête, vivent à la rue, en squat ou en bidonville sur la métropole, et qui subviennent à leur besoin principalement via des activités informelles et certains dispositifs et établissements d'aide et action sociale (distribution alimentaire, associations de l'urgence sociale). Au moment de l'enquête, cette situation concernait 20 ménages, soit 26 % des 77 ménages concernés.
<i>Les ménages partis du territoire</i>	Ménages qui, au moment de l'enquête, ont quitté le territoire de l'agglomération soit pour une autre agglomération en France, soit pour retourner dans leur pays d'origine, soit pour un autre pays de migration Au moment de l'enquête, cette situation concernait 2 ménages sur les 77 concernés.
<i>Les ménages hors-radars</i>	Ménages dont la situation au moment de l'enquête n'est connue par aucun des acteurs clefs de l'urgence sociale (lié soit à un départ du territoire, soit à une situation d'insertion du fait d'un parcours « autonome » d'accès aux droits). Au moment de l'enquête, cette situation concernait 35 ménages, soit 45 % de la population totale concernée.

L'un des résultats principaux est que le fait de ne pas être intégré dans un projet dédié aux « Roms » ne signifie en rien une stagnation des situations et une absence de liens avec l'offre sociale. Une part non négligeable des personnes non sélectionnées (26 %) sont encore en situation de sans-abrisme²⁷⁸, mais le même pourcentage est en situation d'insertion ou bien bénéficie du système d'assistance et d'hébergement. Dans chaque groupe les situations peuvent être très différentes, néanmoins dans tous les cas un lien est établi avec des intervenants sociaux, et des dispositifs ou établissements publics ou associatifs sont mobilisés,

²⁷⁸ Situations qui par ailleurs ne signifient pas une absence totale de liens avec les intervenants sociaux et les services présents sur le territoire.

qui peuvent également intervenir auprès des personnes vivant encore en squats, dans la rue ou dans les bidonvilles.

2005-2013 : une tentative de coordination par le « protocole bidonville »

En 2004, suite à l'incendie du bidonville dit de Surville (7^{ème} arrondissement) qui provoqua la mort de deux jeunes filles de 14 et 17 ans, un mécanisme de coordination, le « protocole bidonvilles » est mis en place ayant pour but « *d'assurer une meilleure prise en charge et agir en prévention des risques (mise en place de points d'eau, ramassage des ordures, organisation de campagnes de vaccination, suivi de grossesses...) sur les terrains* »²⁷⁹. De son nom complet « Protocole d'interventions sanitaires et médico-sociales sur les bidonvilles du Rhône », le dispositif est surtout centré sur la prévention du risque d'incendie et sur les aspects liés à l'hygiène et la santé. Coordonné par l'État (la Ddass à l'époque, Direction départementale des affaires sanitaires et sociales), il regroupe l'agence régionale de santé (ARS), la préfecture du Rhône, le conseil général ainsi que les mairies de Lyon, Villeurbanne et Vénissieux²⁸⁰. Sont également invités à participer les services de la PMI, les services techniques des communes signataires, le comité départemental d'hygiène sociale ainsi que la délégation Rhône-Alpes de Médecins du Monde, aucune autre association n'étant conviée. Ce protocole vise donc l'accès des personnes à des services de première nécessité, centrés sur l'hygiène et la santé (mise en place de points d'eau, ramassage des ordures, organisation de campagnes de vaccination, suivi de grossesse...). Pendant l'été 2011 par exemple, lors des jours de forte chaleur, le protocole a permis la distribution de bouteilles d'eau sur les terrains²⁸¹. Il ne vise donc pas à l'accès à d'autres services. Il prendra fin en 2013-2014, du fait d'un manque d'implication des acteurs et d'une remise en cause de son efficacité, comme le mentionne le rapport 2015 de Romeurope : « *Après huit ans d'existence, face à l'inertie des institutions, au manque de concrétisation des paroles en actes sur des points basiques (accès à l'eau, aux sanitaires, le ramassage d'ordures) et à la défection de certaines instances, Médecins du Monde a décidé de faire la politique de «*

²⁷⁹ Médecins du Monde, *Rapport d'activité 2011 de MdM Lyon*, 2012.

²⁸⁰ Geoffroy G., Valance N., Cazenave N., Pouget B., et Mesnard I., *Application de la circulaire du 26 août 2012 en 4 cas et 6 questions - rapport d'enquête du Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement)*, Paris : Dihal, 2016.

²⁸¹ Médecins du Monde, 2012, *op.cit.*

la chaise vide » (au sein du protocole bidonville). Les associations pointent une « non gouvernance locale » des bidonvilles ».

Un accès inégal aux services officiels de veille sociale, en partie compensé par certaines associations

Le dispositif de veille sociale a notamment pour fonction de détecter les situations de précarité, d'effectuer un premier diagnostic et d'orienter les personnes vers les institutions ou dispositifs pertinents. Si la MVS et le 115 sont accessibles aux familles (dont les familles étrangères), qui représentent plus de 60 % des nouvelles demandes en 2018 (34 % étant des familles biparentales ou groupes avec enfants, et 30 % des familles monoparentales), la saturation des établissements d'hébergement et, de fait, l'impossibilité de répondre aux demandes amènent de nombreuses familles à abandonner les appels et les démarches. Ceci n'empêche pas une part importante des familles d'effectuer un diagnostic à la MVS et de se retrouver sur les listes d'attente.

Concernant les maraudes et dispositifs « d'aller-vers », les squats et bidonvilles ont été, jusque 2020, des lieux peu visités par les équipes de maraudes. Depuis leur réapparition dans la métropole, la question est régulièrement posée au sein du Samu Social-Alynéa de la possible intervention au sein de ces espaces. Jusque 2019, la réponse apportée était la non intervention sur site :

« Non, on n'intervient pas sur les bidonvilles et squats. Il y a plusieurs raisons, notamment à cause du volume, de la densité des besoins, et de nos propres capacités qui fait qu'on est obligé de réduire sur pas mal de choses... et donc on se réduit à l'espace public, et il y a déjà bien du taf. (...). Aussi et surtout, on a tendance à considérer que ces personnes sont déjà en contact avec pas mal de structures, qu'elles se débrouillent pour accéder à leurs droits (...). Mais récemment j'ai visité plusieurs familles sur un bidonville et là j'ai découvert qu'en fait la plupart n'avaient accès à rien du tout, qu'ils sont proches de « nos publics (...). Ça pose beaucoup de questions parce qu'on est aussi, comme tout le monde, obligé de prioriser. » (Travailleuse sociale, Samu social-Alynéa. Entretien du 11 juillet 2016).

Le bidonville apparaît ainsi comme une « zone grise » entre l’habitat et la rue (Bourgois et Eulriet, 2016), exclue de l’« espace public » sans pour autant être considéré comme un domicile (donc un lieu possible d’intervention) par les travailleurs sociaux de secteur. Dans le cas du Samu Social-Alynéa, la priorisation sur un public de personnes isolées très éloignées des droits écarte les familles qui sont considérées, du fait notamment d’une relative stabilité de leur habitat, comme plus « connectées aux dispositifs ». Le rapport d’activité 2016 du service (Samu Social-Alynéa, 2017) confirme ce positionnement et évoque, à propos de l’accompagnement de familles à la rue, une « *réalité très marginale (une à deux familles par an)* » les années précédentes. Cette année-là cependant, confrontée à un accroissement des situations, la structure expérimente un travail d’accompagnement de ménages vivant dans le bidonville dit de Croix-Luiset à Villeurbanne, suite à une interpellation de Médecins du Monde. Le récit de cette expérience (Samu Social-Alynéa, 2017, p.23) met en lumière les difficultés d’intervention sur site, l’ampleur des besoins en termes d’accès aux droits, et l’inadaptation des moyens de la structure pour répondre aux besoins. L’association conclut à une impossibilité d’intervenir durablement auprès des familles en squats et bidonvilles :

« Nous avons fait le choix de recentrer l’action du service vers le champ d’intervention le mieux maîtrisé par l’équipe, celui de l’accompagnement des personnes dites « isolées », pour ne pas s’engager dans une voie qui, au nom de l’inconditionnalité, nous mènerait dans les faits à ne plus accompagner personne, faute de temps à consacrer aux ménages considérés. Si « l’aller vers » (comprenant réponse immédiate, orientation, premiers transports, alerte sur les situations de vulnérabilité) demeure évidemment inconditionnel, le Samu Social s’est retrouvé contraint de repenser ses postures et de mettre en place un positionnement ciblé en matière d’accompagnement. (...) » (Samu Social-Alynéa, 2017, p.23).

Si l’association conclut que le Samu Social « *s’efforcera de contribuer à faire remonter les besoins repérés de manière à ce que les ménages concernés puissent bénéficier d’une prise en charge adaptée* », elle acte en quelque sorte un principe de non-intervention auprès des familles vivant en squats et bidonvilles. La seconde maraude la plus importante sur le territoire,

celle du Samu Social-Croix-Rouge, était également jusqu'en 2020 sur le principe d'une non-intervention systématique sur les squats et bidonvilles de la métropole²⁸².

L'identification des ménages, le diagnostic des situations et l'orientation vers les services se font donc, sur la métropole, par d'autres moyens. L'un d'eux est le Point Accueil, de l'association Lahso, qui est en 2019 le seul accueil de jour à avoir mis en place une permanence spécifique pour les familles, permettant un accueil et un accompagnement adapté²⁸³. En 2018, le point accueil avait ainsi accueilli en moyenne 63 personnes par jour lors de sa permanence et totalisé plus de 11 500 passages (Lahso, 2019, p.20). Ce choix de l'association était lié également à la hausse importante des familles à la rue, albanaises mais aussi originaires d'Afrique subsaharienne, d'Europe ou françaises. Les services du point accueil sont notamment la domiciliation, l'aide alimentaire (petits déjeuners, goûters ou colis), les services d'hygiène (douches, lave-linge...), l'orientation vers les services dont la Maison de la ville sociale. Cette action du point accueil demeure limitée et surtout ne se fait que dans le cadre d'une démarche volontaire des familles.

La porte d'entrée principale vers les services de droit commun est donc effectuée par des associations qui pratiquent l'« aller-vers » ; terme fréquemment utilisé par les acteurs de l'urgence sociale (Chambon, 2018) pour désigner l'action de visites régulières aux personnes sur leurs lieux de vie.

Les deux acteurs majeurs de la métropole sont ici deux associations aux profils différents :

L'association Médecins du Monde est présente à Lyon depuis 1987 et intervient à travers trois missions : la mission Bus (action mobile auprès des personnes sans abri pour permettre l'accès aux soins) ; le Centre d'accueil, de soins et d'orientation (Caso), qui est un lieu fixe d'information et d'orientation, mais aussi de prise en charge et de suivi médical ; enfin, la mission squats et bidonvilles, anciennement « mission Rom » créée en 2001, qui intervient sur la métropole avec une équipe composée d'environ 25 bénévoles, principalement des professionnels de santé (médecins et infirmier.e.s) soutenus sur le terrain par deux salariés, une assistante sociale et une médiatrice santé.

²⁸² Cette situation a évolué au moment de l'écriture de cette thèse, dans le contexte de crise sanitaire liée au covid-19. Durant le confinement, la Croix-Rouge Française s'est vue confiée par la DDCS un ensemble de missions dont celle de coordination d'une partie de la réponse auprès des plus démunis, et celle d'une intervention directe auprès des familles en squats et bidonvilles afin d'assurer l'accès aux besoins primaires dont l'eau et la nourriture. A la sortie du confinement, l'association continuera à être financée spécifiquement sur cette mission d'intervention au sein des squats et bidonvilles.

²⁸³ Un accueil de jour spécifiquement dédié aux familles verra le jour en janvier 2020 à Villeurbanne, suite aux propositions formulées par un jury citoyen dans le cadre d'une mission intitulée « Accueillir à Villeurbanne », animée par Cédric Van Styvendael, qui deviendra maire de la ville en 2020.



Figures 21-22 - Bidonville de la Feyssine – visite avec l'équipe MdM, novembre 2015 (Photos de l'auteur)

En tant que bénévole de 2015 à 2017 au sein de la mission squats-bidonvilles, j'ai eu l'occasion de participer à plusieurs visites de terrain au sein des équipes MdM, dans une démarche d'observation participante (voir la section 5.1 de l'introduction). Si les modalités pratiques d'organisation de cette mission ont pu évoluer dans le temps, le principe est cependant celui d'une même équipe référente pour chaque site, permettant un meilleur suivi des personnes.

Extrait du carnet de thèse – Visite du bidonville Quai Sardaillan avec la mission squats de MdM, Lyon 9, 21 décembre 2016.

Depuis plusieurs semaines j'ai entendu parler de ce site, habité par quelques familles, sur les bords de Saône. Site décrit comme très préoccupant car composé uniquement de tentes, dans un contexte hivernal rigoureux. J'ai réussi à me « faufiler » un peu pour pouvoir accompagner la médecin et l'infirmière qui doivent passer sur le site avant les vacances de Noël (prise de

décision peu facile au sein de MdM ces derniers temps concernant l'implication des bénévoles).

Nous nous retrouvons ce 21 décembre à la gare de Vaise. Je retrouve d'abord A., infirmière. Nous échangeons autour d'un café sur la précarité des familles, la violence de certaines situations. Nous discutons aussi de la pertinence ou non, lors de ces visites, d'apporter des choses à manger ou à boire. La logique de MdM est de ne rien apporter, pour rester dans le rôle uniquement médical et ne pas créer d'attente de la part des familles. Pour A. ceci est davantage justifié dans le cas des bidonvilles ou des squats, où les personnes ont généralement de quoi se chauffer et de préparer de la nourriture. Dans le cas présent, elle a prévu des thermos de café et de chocolat chaud. J'ai aussi un thermos de café. Nous compléterons avec quelques biscuits achetés sur le marché en face de la gare.

B., la doctoresse, arrive en voiture et nous embarque. Nous reparlons de ces histoires d'apporter ou non nourriture et boissons chaudes. (...)

Nous garons la voiture et descendons sur les bords de Saône. Pas de baraques, uniquement des tentes de fortune, des bâches plastiques tendues, des traces d'un feu. Les personnes sortent des tentes progressivement. Nous verrons surtout des hommes. Tous très éloignés de toute démarche administrative.

Une jeune femme enceinte sort de l'une des tentes. B. la prend un peu à part pour évoquer sa situation, le suivi médical et les possibilités de mise à l'abri. Elle s'était déjà vu proposer une place d'urgence mais seule : son mari étant majeur et elle mineure, l'État avait refusé qu'il soit également hébergé.



Figures 23-24 - Bidonville du quai Sardailan – Lyon – Décembre 2016 (Photos de l’auteur).

L’intervention des équipes de Médecins du Monde repose à la fois sur le principe de l’aller-vers (par des visites régulières sur les lieux de vie), celui de l’orientation vers le droit commun (par la mise en lien avec les services de santé ordinaires, et parfois l’accompagnement physique lors de rendez-vous) et celui de la continuité de l’accompagnement malgré les expulsions de sites. La relative stabilité des équipes génère des liens de confiance permettant parfois un travail de fond sur des problématiques de long terme.

Ce sont les mêmes principes qui structurent les modes d’intervention de Classes, Collectif Lyonnais pour l’accès à la scolarisation et le soutien aux enfants des squats, autour non plus de l’accès à la santé, mais de l’accès à la scolarisation. Les membres du collectif, tous bénévoles, interviennent également directement sur les squats et terrains, dans un objectif de scolarisation des enfants. Créée en 2007, l’association regroupe une vingtaine de bénévoles actifs qui accompagnent les familles dans les démarches de domiciliation, d’inscription, d’accès à certaines aides comme l’Aide à l’intégration scolaire (AIS) mise en place par le CCAS de Lyon.

Elle développe également des activités culturelles ou artistiques sur place, dont des ateliers à destination des enfants le mercredi.

Lors de nos observations, participantes ou non, sur plusieurs squats et bidonvilles de la métropole (voir la section 5.1 de l'introduction) est ressortie la forte interconnaissance entre les intervenants sociaux de ces structures et un certain nombre de familles, connues parfois depuis près de 10 ans. Souvent, lors de l'apparition d'un nouveau bidonville ou squat, les informations circulent entre bénévoles pour savoir de quelles familles il s'agit, quel bidonville ou squat elles habitaient avant. Une part importante du travail consiste à démêler les situations administratives, sur la base des documents en possession des familles, et à orienter puis accompagner vers les services. L'extrait d'entretien suivant permet d'identifier le type d'activités menées par les bénévoles.

Q : « Est-ce que par exemple tu peux me décrire ta journée d'hier ? »

R : « *Alors, hier qu'est-ce que j'ai fait [prend son agenda] ... Hier, j'ai dû commencer, je suis allé aux TCL je crois, faire deux cartes de bus, (hésitation). Après au passage j'ai dû voir des familles qui étaient Jardin des plantes, parce que je les vois régulièrement, que je sais qu'il y a une maman enceinte de huit mois, qui n'a quasiment aucune démarche, parce qu'il n'y a pas longtemps qu'elle est là, qu'il y a pas de place pour elle au 115, donc il fallait essayer de voir un petit peu ce qu'on pouvait faire. Après, l'après-midi je suis allé au collège, parce qu'il y a une jeune qui avait eu des problèmes avec un professeur autour d'un stage, ça a créé des soucis donc je suis allé voir le proviseur avec la maman (...). Après j'ai vu une autre maman, qui avait deux enfants, qui devaient être scolarisés dans un collège d'à-côté. Je lui ai fait un papier pour qu'elle aille au collège. Parce qu'elle avait été au collège, et au collège on lui a donné des formulaires à remplir. Elle sait lire un peu je crois, mais incapable de remplir des formulaires donc, Donc je l'ai renvoyée avec un papier, en leur donnant mes coordonnées, en disant que ça serait bien de l'accueillir, de lui permettre, de l'aider à remplir les dossiers. D'ailleurs j'ai eu au moins trois échanges ou quatre aujourd'hui avec l'assistante sociale qui a rempli le dossier, qui, et cætera, et cætera. Bon enfin y'a eu, je ne sais pas, il faudrait que je prenne mon téléphone,*

pour voir aussi tous les coups de fil ! (rires) » (Homme, Bénévole Classes. Entretien du 6 décembre 2017).

Au-delà des aspects liés à la technicisation du « travail bénévole » (Simonet, 2010), que nous aborderons plus loin (chapitre VII, section 7.2) , cet extrait met en lumière la continuité de l'accompagnement, la diversité des démarches effectuées, ainsi que le souci d'impliquer les personnes dans la recherche des solutions. Contrairement au mode d'intervention de Médecins du Monde, plutôt organisé en équipe avec un calendrier précis, les bénévoles de Classes procèdent de manière plus souple et aléatoire, en fonction des nécessités perçues.

Enfin, une troisième association joue un rôle important dans le repérage et l'accompagnement des familles vers le droit commun, même si elle ne pratique pas l'aller-vers de la même manière que Médecins du Monde ou Classes. Il s'agit de l'Association lyonnaise pour l'insertion par le logement (Alpil), dont l'équipe est entièrement salariée, et dont certains professionnels se sont « spécialisés » dans la question des squats et bidonvilles. Comme nous l'avons abordé plus haut l'Alpil est un acteur central de la politique des bidonvilles depuis les années 90, et dispose d'une connaissance fine de nombreuses familles, de leurs parcours, de leurs stratégies. Sur la période étudiée (2016-2018), si l'Alpil ne procédait pas à des maraudes ou des visites sur sites dédiées à l'accompagnement, deux de ses salariés étaient régulièrement présents sur les terrains dans le cadre de missions de diagnostics sociaux commandés par la DDCS (voir le chapitre II, section 2.1.2). Le travail concret d'accompagnement vers le logement est lui, effectué non sur place, mais à la « Maison de l'Habitat », service au siège de l'association.

Au total, les missions de veille, d'orientation et d'accompagnement vers les services dits de droit commun sont principalement assurées par les bénévoles et/ou salariés d'associations locales, sur le principe de l'aller-vers et dans une logique de la durée, que les professionnels des services publics (notamment les Maisons de la Métropole pour les solidarités) n'ont ni la capacité ni le mandat à mettre en œuvre. Mentionnons cependant la présence également sur les squats et bidonvilles d'un agent du CCAS de Lyon, sur lequel nous reviendrons largement (section 5.2) qui peut parfois jouer un rôle d'orientation et de liens avec les associations ou les services publics.

Une expérience de coopération opérationnelle autour d'un bidonville : le bidonville de la rue Baizet à Lyon 9^{ème}.

Lors de notre période d'observation, ces différentes dynamiques associatives et publiques ont trouvé un point de rencontre opérationnel autour d'un bidonville du 9^{ème} arrondissement, rue Baizet. Apparue en juin 2017, ce bidonville était situé dans une impasse, sur un terrain jouxtant une école en travail social. Le bidonville, composé principalement de baraques en bois, a été construit à l'intérieur d'un garage ouvert mais couvert. Au maximum, plus d'une centaine de personnes y habitait, dont des personnes roumaines et moldaves, parlant russe.

Début 2018, une dynamique partenariale se met en œuvre entre l'ensemble des acteurs intervenant à divers titres sur le terrain, sous forme d'un « groupe de travail inter-partenarial »²⁸⁴ piloté par deux élus de la mairie d'arrondissement. Ce groupe est composé, outre les élus, de trois associations intervenant auprès des habitants de squats et bidonvilles (Mdm, Alpil, Classes), d'une association d'insertion par l'activité économique (Rhône Emplois et Développement – REED), du principal bailleur social de la ville, propriétaire du terrain (Société anonyme de construction de la ville de Lyon - SACVL), du CCAS de la Ville de Lyon, la Maisons des solidarités de la métropole (MDMS) de secteur, la DDCS, la Fondation Abbé Pierre, et des missions locales. Un collectif d'étudiants de l'Arfrips (école en travail social dont les locaux jouxtaient le bidonville), créé en mars 2018, est également intervenu de manière régulière, notamment pour distribuer des biens de première nécessité.

Dans la logique de ce qui avait été tenté sur le bidonville de la soie en 2010 (voir le chapitre IV, section 4.1) et à l'inverse des principes du projet I2E, le principe retenu est celui d'un accompagnement direct des familles au sein du bidonville, afin de travailler une sortie progressive des ménages vers des solutions adaptées. Au cours de cette phase, l'ensemble des acteurs s'accordent pour une viabilisation minimum du terrain (ou « humanisation » selon les

²⁸⁴ Mairie de Lyon 9^{ème}, *Note sur l'accompagnement et la gestion du squat de la rue pierre Baizet (Juin 2017-Août 2018)*, 6 août 2018.

termes de la mairie de Lyon 9^{ème}²⁸⁵) : ainsi la SACVL va-t-elle installer trois toilettes chimiques nettoyées deux fois par semaine, un point d'eau, des containers poubelles, et procéder à diverses opérations de nettoyage. Ce type d'intervention est très rare dans l'agglomération.

La coordination prend concrètement la forme de visites conjointes entre acteurs, afin d'établir un diagnostic social commun et de répartir les rôles de chacun. Dans un document transmis aux acteurs publics, les trois associations établissent une typologie des ménages en avril 2018, autour de quatre situations identifiées (Alpil, Classes, MdM, 2018) : selon le rapport, sur les 61 familles présentes à ce moment²⁸⁶ 2 familles relevaient du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile et étaient en attente de places par l'OFII, 6 familles avaient besoin d'une mise à l'abri et étaient en début de démarches, 2 familles étaient bien engagées dans un parcours d'insertion et pouvaient être orientées vers un logement d'insertion, et 3 familles relevaient d'un accès direct au logement. Par ce diagnostic conjoint, les associations se sont donc posées comme les initiateurs et coordinateurs d'une démarche d'ensemble, visant à proposer des solutions différenciées aux familles, et à répartir les rôles de chaque acteur à la fois pour l'accompagnement sur site tant que les familles y sont présentes, et pour la mise en place des solutions pérennes. Ainsi, les trois associations se sont-elles réparties les rôles de la manière suivante (Alpil, Classes, MdM, *op.cit.*) : Médecins du Monde assurait l'accès aux soins, en mettant notamment en lien les ménages avec la MDMS de Lyon 9 pour le suivi des enfants de moins de 6 ans à la PMI, avec différentes structures de santé pour le suivi de grossesses, et des médecins traitant du territoire ; Classes assurait la scolarisation des enfants en maternelle, primaire et collège et le lien avec les établissements du secteur et l'inspection académique ; l'Alpil intervenait pour les démarches d'insertion liées au logement, l'explication et l'accès aux circuits d'accès au logement et à l'hébergement, l'inscription dans les dispositifs et institutions de droit commun existants ; et REED était en charge du suivi des personnes pour l'accès à l'emploi.

²⁸⁵ Mairie de Lyon 9^{ème}, *op.cit.*

²⁸⁶ Représentant selon le rapport 25 adultes, 28 mineurs, dont 2 nouveau-nés et 2 naissances prévues.

Malgré cette dynamique relativement innovante sur le territoire, l'expulsion du terrain aura lieu début août 2018, en pleine canicule, alors que la majorité des familles étaient encore présentes sur le site et la présence des bénévoles plus réduite. Si les divers rapports (Association Classes, 2019 ; Mairie de Lyon 9ème, 2018 ; Médecins du Monde, 2019) ne présentent pas exactement les mêmes résultats, on peut en comprendre que cinq familles ont été relogées "de manière durable" (trois relogées par la SACVL et deux familles par l'État, selon le rapport de la mairie), cinq familles soit 21 personnes furent hébergées en foyer, et au moins huit familles soit 15 adultes et 19 enfants furent remises à la rue (Association Classes, 2019, 7). Après l'expulsion, une partie des ménages s'installeront dans un bâtiment désaffecté quai Saint-Vincent d'où elles seront expulsées suite à un arrêté de péril. D'autres ménages principalement moldaves occuperont l'espace public vers la place Sathonay et la place Colbert, accompagnés de groupes militants. En 2018, un nouveau squat occupé par les mêmes groupes familiaux apparaît rue Alfred de Musset et puis sur l'avenue Paul Kruger, qui sera également expulsé en décembre 2018. Ce groupe aura ainsi été expulsé 6 fois en 5 mois (Médecins du Monde, 2019).

L'une des conclusions de cette expérience peut être celle de la primauté finalement donnée à la nécessité de l'expulsion sur celle de l'accompagnement progressif des familles, et de la déconnexion entre les actions préfectorales et celles des autres acteurs. Si dans son rapport la mairie d'arrondissement se félicite du travail partenarial, les associations dont Médecins du Monde et Classes dénonceront ainsi une expulsion menée en pleine canicule, mettant en danger les familles. Un communiqué de presse pointera également le fait que « les autorités préfectorales non seulement ne respectent pas le droit inconditionnel à l'hébergement, mais viennent également mettre un coup d'arrêt aux efforts des acteurs de terrains impliqués depuis plusieurs mois en vue de l'insertion de ces personnes ».



Figure 25 - Entrée du bidonville de Baizet, mars 2018 (Photo de l'auteur)

Accès à l'hébergement : face à la saturation et l'inadaptation du dispositif, une orientation vers l'hôtel des ménages « vulnérables »

Dans un contexte de saturation globale du dispositif AHI, les familles sont particulièrement victimes du manque de places adaptées (Chayata et Gueguen, 2016, p.216), le système étant encore largement orienté vers la figure de l'homme sans-abri isolé. Comme dans d'autres territoires, en particulier de l'Île-de-France (Eloy, 2019, p.155), de nombreuses familles ont, dans le Rhône, été orientées vers l'hôtel comme solution théoriquement temporaire et justifiée, selon les acteurs publics, par les situations de vulnérabilité.

Au départ calibré pour l'accueil de 60 à 65 familles (soit entre 200 et 250 personnes) le dispositif hôtelier financé par l'État a ainsi, dès l'hiver 2014-2015, été mobilisé pour prendre en charge des familles sans-abri dans le cadre du renfort hivernal. Surtout, le dispositif a été utilisé pour prendre en charge des familles encore présentes à la fin du plan hivernal. Ainsi, en avril 2015, plus de 1 200 personnes furent prises en charge, puis orientées vers des « places pérennes » ou d'autres dispositifs, ou remises à la rue. Depuis, ce volet hôtelier est régulièrement utilisé comme « moyen d'ajustement » lors des renforts hivernaux ou d'évènements exceptionnels. Entre juin et août 2017, suite au rachat par Adoma d'hôtels Formule 1, 500 personnes accompagnées par la cellule hôtel y ont été transférées dans le cadre d'un dispositif intitulé Huas (hébergement d'urgence avec accompagnement social).

Dans l'évaluation de I2E (Bourgois et Louvion, 2018), nous avons pu établir que 11 ménages non intégrés au projet I2E, soit 14 % des personnes concernées, avaient passé un temps important (certains la quasi-totalité de la période, d'autres au moins une année, la plupart entre un et deux ans) dans des institutions d'urgence financés par l'État.

Maintien dans les dispositifs ou institutions d'assistance : exemples de parcours de ménages.

Le couple V., dont les deux membres ont plus de 60 ans, a été hébergé dans un « village mobile » géré par une association dans le cadre du plan froid fin 2016. À la fin du renfort hivernal, du fait notamment de la vulnérabilité due à l'âge et aux conditions de santé, le couple est pris en charge par la « cellule hôtel » en juillet 2017 et réside dans le même hôtel encore aujourd'hui (2018). Le ménage S. est composé des deux parents (proche des 40 ans) et de deux enfants. D'abord sélectionné pour intégrer I2E, il a été finalement refusé pour une raison que nous ignorons. En juin 2016, la famille est hébergée à l'hôtel, qu'elle quitte en avril 2017 pour accéder à un hébergement de stabilisation géré par une association dans une commune de la métropole.

Dans de nombreux cas, les familles n'avaient pas fait l'objet d'un accompagnement social soutenu et continuaient à survivre grâce à des activités informelles, tout en ayant recours à des structures associatives. Pour les ménages en hôtel (la majorité) l'inadaptation des lieux à une vie de famille, l'impossibilité de faire la cuisine, et les conditions d'hygiène parfois problématiques, limitent les possibilités de parcours ascendants en termes d'insertion, voir peuvent parfois aggraver certaines situations notamment en termes de santé, de malnutrition des enfants, ou de santé mentale (Le Méner, 2015). Ce type de parcours pose de nombreuses questions, car si les réponses d'urgence permettent une mise à l'abri des familles, et notamment de celles connaissant des situations de grande vulnérabilité (liée à l'âge, à la santé, au handicap), le manque de perspective à moyen ou long terme interroge, ainsi que le coût de la prise en charge en particulier au regard du très faible niveau d'accompagnement vers l'insertion.

Une majorité de ménages restés sans-abri sur la période considérée

Comme nous l'avons mentionné précédemment, nous estimons que fin 2018-début 2019, 500 à 700 personnes européennes, majoritairement roumaines, vivaient principalement en squats, bidonvilles ou à la rue dans la métropole lyonnaise. Pour les personnes n'ayant pas accédé à l'2E, cette situation concerne 20 ménages, soit 26 % des 77 ménages concernés. Dans la majorité des cas, il s'agit de ménages pour lesquels la dernière situation connue (après janvier 2017) était l'habitation en squat, en bidonville, à la rue ou dans une voiture. Cependant de nombreux ménages ont pu, sur la période considérée, également connaître des périodes plus ou moins brèves de prise en charge dans les dispositifs d'urgence.

Exemple de parcours de ménages restés sans-abri.

La famille G., composée d'un couple avec enfant mineur, habitait sur le bidonville de Vaulx-en-Velin au moment de son expulsion. Elle a ensuite occupé un squat à Lyon 7, habité sur un parking à Villeurbanne, puis sur un petit bidonville à Lyon. Expulsés fin 2016, tous les trois repartent un moment en Roumanie, puis reviennent en France début 2017. Ils habitent notamment sur le parking qu'ils avaient déjà occupé à Villeurbanne, puis, suite à une expulsion, arrivent dans le bidonville dit du Transbordeur (Villeurbanne), qu'ils quittent juste avant l'expulsion. Après être passés par deux autres terrains, ils habitent aujourd'hui (2018) dans le bidonville dit de la Feysine 2 à Villeurbanne. Leur enfant mineur n'était pas scolarisé.

La période considérée (2016-2019) est marquée par une forte instabilité et un éparpillement des lieux de vie, due essentiellement aux expulsions. Médecins du Monde (2020, p.42) estimait ainsi à 6 mois la durée moyenne des lieux de vie où elle intervenait en 2019. L'association insiste sur le fait que dans ce contexte « *les personnes sont invisibilisées, voient leurs conditions de vie dégradées et sont exposées à de plus grands risques pour leur santé. Il est par ailleurs plus difficile pour les équipes de maintenir un lien avec les personnes dans des lieux de vie non stabilisés. Cette situation rend également difficile la mise en place d'ateliers de santé collectifs* ». Le rapport d'activité de Classes la même année va dans le même sens,

mentionnant la grande dispersion des familles « sur des petits lieux de vie discrets » suite aux évacuations, et la grande précarité de ces lieux (voitures, tentes éventuellement démontées en journée, petits squats, garages...).

Comme évoqué plus haut, le fait pour les familles de vivre principalement en bidonville, en squat ou à la rue ne signifie pas une absence de lien à l'offre sociale et aux intervenants sociaux : en lien avec les associations effectuant des visites sur sites (Mdm, Classes), les ménages peuvent également être usagers des divers services d'aide alimentaire et avec les écoles lorsque les enfants sont scolarisés, fréquenter un accueil de jour ou une structure de santé, être suivis par la maison métropolitaine des solidarités (MDMS), par la Protection maternelle et infantile (PMI), par la Maison de la veille sociale, ou bénéficier des services de Pôle Emploi. Ainsi, la vie à la rue, en squat ou en bidonville ne signifie pas – en tout cas pour une partie des personnes concernées – une rupture complète avec les dispositifs et institutions locaux.

Un accès grandissant au logement temporaire et aux dispositifs « Logement d'abord »²⁸⁷

Les évolutions de fond dans les politiques du logement et de l'hébergement, rappelées plus haut, ont-elles un impact sur les parcours des ménages ? Sur la période considérée, il était encore difficile de répondre à cette question, la mise en œuvre de l'approche du Logement d'abord sur la métropole de Lyon n'en étant encore qu'à ses débuts. Toujours est-il que dans sa réponse à l'appel à manifestation d'intérêt de la Dihal en 2018, la Métropole de Lyon ciblait, dans les publics prioritaires²⁸⁸, les « familles à la rue, proches de l'emploi », excluant de fait les ménages étrangers non ressortissants européens. Suite à l'appel lancé par la Métropole pour le financement d'initiatives pilotes, trois initiatives ciblaient spécifiquement ce public, que nous nommerons « dispositifs » : en effet, ces trois actions sont inscrites dans un temps plus long que le financement obtenu, et ne sont pas conçues comme des interventions de court terme (ce qui est le cas des projets présentés dans le chapitre IV), mais comme une structuration de long terme de la réponse publique (dans le cas de Villeurbanne) ou associative (dans le cas du foyer

²⁸⁷ Les informations de ce paragraphe proviennent du document de synthèse de la proposition de la métropole suite à l'AMI de la Dihal (Métropole de Lyon, 2018) et de la documentation grise du programme Logement d'abord.

²⁸⁸ La stratégie LDA sur la métropole évoque quatre publics : les personnes sortant d'institutions (hôpitaux psychiatriques, prisons, établissements de l'Aide sociale à l'enfance), les jeunes sans domicile et sans ressources, les personnes en risques d'expulsion de leur logement.

Notre-Dame des sans-abri). Elles sont également imbriquées dans des dynamiques plus larges préexistantes.

Le dispositif « Une école, un toit, des droits », porté par le CCAS de la ville de Villeurbanne, l'Association villeurbannaise pour le droit au logement (AVDL) et un ensemble de partenaires, s'inscrit dans la continuité de l'action mise en œuvre sur la commune dans le cadre du projet I2E (voir le chapitre IV, section 4.3). Il s'agissait alors en quelque sorte d'un projet pilote dans le projet d'ensemble, ensuite transformé en dispositif plus pérenne. Le projet en question consistait à accompagner des familles (familles roumaines déjà présentes sur la commune et ayant des enfants inscrits à l'école), dans des logements communaux mis à disposition. Le nouveau dispositif mis en place en 2019 a pour objectif d'accroître le nombre de familles suivies (dix familles en file active, soit au moins 20 familles sur trois années) et de renforcer le volet de l'accompagnement vers l'emploi. Il s'appuie sur une dynamique partenariale faisant intervenir plusieurs services de la ville (direction de l'éducation, du patrimoine, des solidarités), et quatre associations : l'Association de Développement Local pour l'emploi et la formation (ADL) pour le volet « insertion professionnelle », l'Association villeurbannaise pour le droit au logement (AVDL) pour le volet « insertion sociale et accès aux droits », et les associations Entre2toit et AILLOJ, pour la gestion locative adaptée.

Le dispositif « Pour une approche globale du traitement du sans-abrisme axée sur le relogement des familles sans-abri pouvant accéder à l'emploi », porté par l'Alpil, consiste lui à accompagner les familles vers l'emploi et l'insertion, en les logeant notamment dans des logements aux statuts divers. Tous les ménages suivis à l'heure de la rédaction de cette thèse sont d'origine roumaine. L'objectif poursuivi était le relogement de 60 personnes sur trois années.

Enfin, le dispositif d'« Accompagnement emploi/logement des familles à la rue proches de l'emploi », porté par le Foyer Notre-Dame des sans-abri, vise à l'accès au logement d'environ 90 familles en trois ans. L'accompagnement se base sur la méthode du Parcours évolutif de retour vers le logement par l'emploi (Perle), développée par l'association depuis 2012.

Au-delà de ces trois dispositifs les autres projets ou dispositifs développés dans le cadre du Logement d'abord peuvent également intégrer des ménages européens des squats et bidonvilles, ce qui est le cas notamment de dispositifs mis en place par l'association Alynéa. Ainsi donc, les ménages européens vivant en squats, bidonvilles ou à la rue représentent-ils un public ciblé dans le cadre du Logement d'abord, sous l'angle de leur accès possible au marché

du travail, marquant en cela une différence nette avec les autres ménages étrangers mais non ressortissants communautaires, *de facto* exclus des dispositifs relevant du Logement d'abord.

5.2. La ville de Lyon face aux bidonvilles : une politique souterraine par les dispositifs

Comme nous l'avons vu, les dispositifs et institutions d'aide et d'action sociales présentés ci-dessus relèvent des compétences de l'État local, garant des politiques d'hébergement, même si les frontières de compétences avec la métropole de Lyon ont fortement évolué ces dernières années, dans le cadre notamment du déploiement de l'approche du Logement d'abord.

L'échelle communale ne peut cependant pas être oubliée dans l'analyse de l'action publique des squats et bidonvilles. D'abord parce que les communes ont des compétences sociales, notamment en matière d'aides extra-légales, et disposent pour les administrer d'un « bras armé » qui est le Centre communal d'action sociale (CCAS). Mais aussi parce que les communes sont devenues, depuis les années 90, un acteur de plus en plus central des politiques migratoires et des politiques dites « d'intégration des étrangers » (Flamant, 2014 ; Lacroix, 2020), à travers les politiques et dispositifs d'accueil de ces populations qui complètent, renforcent ou matérialisent la politique nationale, relevant des pouvoirs régaliens de l'État. Cette nouvelle gouvernance des migrations internationales repose cependant sur un paradoxe, relevé par Lacroix : alors que les villes sont reconnues comme un acteur clé de la mise en œuvre des stratégies de gestion des populations immigrées (comme le montrent notamment les stratégies de financement de l'Union Européenne des politiques municipales d'intégration), elles doivent faire face aux effets de politiques migratoires plus strictes, « *qui renforcent la précarité des populations immigrées et compromettent leur capacité à s'intégrer dans le tissu socio-économique local* » (Lacroix, 2020, p.4).

Qu'en est-il sur la commune de Lyon ? Comment la ville, au vu de ses compétences propres, a-t-elle abordé le phénomène des squats et bidonvilles occupés par des populations originaires de l'Europe de l'Est sur son territoire ? Nous proposons dans un premier temps une analyse des positionnements politiques du maire de Lyon Gérard Collomb, qui, entre 2011 et 2020, ont évolué vers un affichage de fermeté et de crainte de « l'appel d'air ». Nous verrons ensuite comment, dans ce contexte, la structure politico-administrative a cherché à créer des marges de manœuvre pour permettre l'accès des étrangers précaires – dont les habitants de

bidonvilles et squats – à certains services et dispositifs. Nous nous attarderons plus spécifiquement ensuite sur la mise en place d'une « Cellule squats et bidonvilles » qui va développer un ensemble d'instruments et de méthodes visant à réguler la présence de ces habitats informels sur le territoire. Nous proposerons enfin une mise en regard de cette politique municipale avec celle développée en parallèle sur la principale autre commune concernée par le phénomène des squats et bidonvilles, la commune de Villeurbanne.

5.2.1. Les années Gérard Collomb (2002-2020) : un affichage politique de fermeté et de lutte contre « l'appel d'air ».

A l'échelle d'une métropole et d'une ville importante comme Lyon, la question migratoire est de manière générale un objet à multiples facettes, aux enjeux parfois paradoxaux. Ainsi, si le rayonnement international et « l'attractivité » de la ville sont recherchés, la venue – au milieu des autres nombreux flux – de personnes précaires peut être perçu comme une atteinte à l'image de la ville et un frein à son rayonnement. Or la création de bidonvilles dans l'espace urbain peut justement être perçu comme l'un des effets incontournables du développement et de l'attractivité des grandes métropoles, un signe de leur vitalité (Damon, 2017).

Comme ses prédécesseurs, Gérard Collomb (élu en 2001, puis réélu en 2008 et en 2014) développera une importante stratégie de rayonnement international, à travers un ensemble de labels et de présence au sein de réseaux internationaux²⁸⁹, et l'établissement de coopération avec un ensemble de villes partenaires. Les questions de migration, d'intégration des étrangers, de développement social, sont loin d'être absentes de cette stratégie, car il faut les contenir. Ainsi dès 2001, lors de l'assemblée générale de Eurocities, l'agglomération lyonnaise présente sa stratégie pour « l'intégration multiculturelle » et propose la mise en place d'une étude d'envergure intitulé « peuplement et migration dans les villes européennes », pilotée par le Grand Lyon, l'association Peuplement et Migration, et Eurocities (Flamant, 2014, p.445). La ville porte ainsi politiquement la question de « l'intégration des

²⁸⁹ Citons notamment le réseau Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), Eurocities réseau des grandes villes européennes dont Lyon est membre fondateur (1986) et a assuré la présidence (2006 – 2008), Lightning urban community international (Luci), le « réseau international des villes - lumière » initié par Lyon en 2002, l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF), l'Organisation des villes du patrimoine mondial (OVPM) ou encore Délice le « réseau des villes gourmandes ».

étrangers », et se positionne de manière forte sur le sujet au sein du réseau de villes. Dans sa communication sur l'action internationale, la collectivité met également en avant un axe stratégique dédié à « l'Humanisme et aux solidarités »²⁹⁰.

L'arrivée d'un nouvel exécutif en 2001 entraîne la création d'une délégation « Intégration et droits des citoyens », en lieu et place de la délégation « Droit des citoyens et relations avec le personnel ». La délégation voulue par Gérard Collomb s'articule autour de trois axes : les actions « d'intégration » (santé, logement, éducation...) et de lutte contre le racisme ; la valorisation des cultures étrangères et cultes minoritaires ; l'égalité des chances par une lutte contre les discriminations ethno-raciales notamment dans le logement et l'emploi.

Mais derrière cet affichage politique constant, plusieurs évolutions importantes vont avoir lieu au cours des trois mandats. Ainsi selon Anouk Flamant, l'engagement politique municipal sur la thématique de l'intégration des étrangers, particulièrement (re)marqué lors du premier mandat, s'amointrit fortement à partir de la réélection sans difficulté de Gérard Collomb en 2008. Surtout, l'auteur démontre que derrière le terme « étrangers » une distinction est clairement faite entre citoyens européens et ressortissants non communautaires. La cible privilégiée n'est pas notamment les populations originaires de l'Europe de l'Est, comme le montre en particulier le traitement périphérique des Roms par les municipalités, que ce soit dans le cadre de dispositifs *ad hoc* ou bien ou dans l'accès au droit commun (2014, p.583).

Le problème ou la question « Rom » dans les années 2000 et au début des années 2010 fait en effet l'objet d'un traitement particulier dans les discours comme dans les actes de l'exécutif lyonnais, et en premier lieu du maire de la ville. Les propos tenus lors de la « crise Rom » de 2010 et dans le contexte du discours de Grenoble (chapitre II, section 2.2.2) renseignent assez précisément sur l'approche du problème public voulu par ce dernier. Relevons par exemple cette prise de parole particulièrement significative du maire lors d'un conseil métropolitain en septembre 2010 :

« Ce qui est incroyable c'est que sur toute cette polémique, les Roms n'étaient pas concernés ! à Grenoble, les Roms n'étaient pas concernés. Dans les problèmes à Saint-Aignan, c'est par une espèce de généralisation qu'on a voulu y mettre les populations roms, mais ce n'était pas les Roms qui étaient concernés »

²⁹⁰ Only Lyon, « Addicted to Lyon - l'action internationale de Lyon (plaquette) », 2016.

par les faits. Donc on a fait une espèce de généralisation de tout ça, et c'est la généralisation qui n'est pas bonne. Sur ce type de problématique, rom, immigration, insécurité, je demande si on veut les traiter véritablement, d'avoir plus d'action que de discours, et de traiter véritablement ces problèmes sérieusement (...). Alors pour aller au fond des problèmes il faut aussi revenir sur le fond : il y a dix millions de Roms en Europe, principalement en Roumanie et en Bulgarie, avec des problèmes liés à l'histoire. Je rappelle que jusqu'à des périodes récentes, en Roumanie par exemple, les roms étaient considérés comme des esclaves (...). Les problèmes se sont accrus sous la période communiste (...). Est-ce que la Roumanie et la Bulgarie pourront répondre au problème rom seuls ? A mon avis non. Est-ce que l'Europe peut les aider à les résoudre ? Oui (...). Il faut des aides massives à la Roumanie et la Bulgarie. Et deuxièmement, faire en sorte que, par générosité, on dise tous que dans tel et tel pays on acceptera d'accueillir tant et tant de populations roms. (...). Et qu'ensuite le gouvernement français dise voilà, dans telle ou telle ville il faut que vous participiez, et bien moi je suis prêt. Mais pas nous seul, il faut que toutes les villes s'y mettent, car aujourd'hui il y a quelques malheureuses villes qui ont fait ça, et bien, je ne vous le conseillerais pas ! car évidemment pour le coup, tous les gens.... Bon le téléphone rom fonctionne aussi, et il y a des portables chez les Roms, et donc les numéros de téléphone circulent y compris dans les villages en Roumanie, (...). Alors on va me dire maintenant, sur des points concrets, est ce qu'il faut expulser les terrains occupés ? Oui ! il faut expulser les terrains occupés. Je l'ai toujours fait pour les terrains qui appartenaient à la communauté urbaine, j'ai pris la décision moi de faire expulser. Si vous ne menez pas une politique d'expulsion des terrains, et bien vous ne pouvez plus rien faire. Regardez par exemple le terrain qui était à Carré de Soie, si on n'avait pas expulsé, vous n'auriez pas le développement du Carré de Soie, ça ne serait pas en train de se revitaliser sur Vaulx-en-Velin. Vous auriez de la misère qui vient s'ajouter à la misère, et vous auriez accru les difficultés de ce secteur de la migration. Donc voilà, c'est en tenant compte de tous ces paramètres qu'il faut prendre les décisions. (...). Et moi je dis pour la Ville de Lyon, en dehors donc des actions de l'État, et ça ne sera pas facile, nous allons lancer (le projet à Tinca en Roumanie). Et ceux qui veulent avoir une action efficace pour

les Roms pourront aller en Roumanie, et contrôler qu'effectivement les actions sont menées jusqu'au bout, et que l'argent ne disparaît pas comme ça. »

(Conseil du Grand Lyon – Intervention de Gérard Collomb – Question orale sur les Roms, 6 septembre 2010).

Cet extrait contient l'ensemble des éléments structurants de la politique voulue par le maire concernant les squats et bidonvilles identifiés comme « Roms ».

Le premier élément est la criminalisation du phénomène, lorsqu'est introduit le sujet de l'intervention, résumé par « la problématique Roms, immigration, insécurité », dans laquelle n'apparaît aucune dimension sociale, en dehors des discriminations vécues dans les pays d'origine.

Le second élément est la référence à la théorie de « l'appel d'air », ou « *welfare magnet hypothesis* », (Giulietti et Wahba, 2013), très présente dans les discours du maire puis du ministre de l'intérieur²⁹¹. Si cette théorie est souvent rattachée aux discours d'extrême-droite, Jérôme Lèbre (2019) démontre qu'elle est aussi fondamentalement liée aux normes et valeurs véhiculées par le libéralisme économique, et peut être analysée comme « *la version caricaturale et donc révélatrice de l'attractivité économique, concept clef de l'économie libérale* ». Selon l'auteur, « *cette attractivité est en effet indissociable de son effet pervers, que l'on nomme « l'effet d'aubaine » ou « d'opportunité » : une mesure ciblant une certaine catégorie d'acteurs (individus ou entreprises) peut aussi bien en attirer d'autres, qui profitent de l'opportunité offerte par cette mesure* » (Lèbre, 2019, p.15). Cette théorie est par ailleurs très difficilement vérifiable dans les faits et dans les études sur les migrations, comme le démontrent l'article de référence de Giulietti et Wahba (2013, *op.cit.*) sur la question, qui synthétise plusieurs décennies de travaux internationaux, ou d'autres travaux récents (Chemin, 2018). Quoi qu'il en soit, cette théorie implique en tout cas, selon Lèbre, la mise en place de politiques d'inhospitalité, qui, « *ne pouvant simplement s'en remettre à la solution de l'État fermé excluant immédiatement tout clandestin, est d'autant plus active et ciblée* » (2019, *op.cit.*).

Un troisième argument développé par le maire est lié à l'impératif de développement économique et social du territoire, qui ne peut se faire en laissant se développer des poches

²⁹¹ AFP, « Migrants : à Calais, Collomb ferme face au risque d'"appel d'air" », *L'Obs.*, 23 juin 2017.

de pauvreté, ce qui pousserait à « *ajouter de la misère à la misère* ». Gérard Collomb mentionne expressément le bidonville de la Soie (chapitre IV, section 4.1.2), en replaçant son expulsion dans une nécessité plus large de désenclaver et de développer ce territoire populaire de l'agglomération lyonnaise.

Ces arguments de l'appel d'air et du nécessaire développement économique amènent donc au quatrième pilier du discours de l'édile : celui de la nécessité absolue des expulsions, comme outil central de l'action publique visant « les terrains ». Dans la même séquence de 2010, dans un entretien avec les médias, Gérard Collomb exprimera son inquiétude sur le fait que les débats et la « crise Rom » en cours n'empêchent la poursuite des expulsions, par irruption du droit européen et international dans les politiques locales :

« Le problème dans lequel s'est mis le président de la République c'est qu'aujourd'hui on ne va plus pouvoir procéder à aucune expulsion parce que c'est devenu une affaire pratiquement de droit européen et international (...). S'il vous plait, Monsieur le président, ne stigmatisez pas des populations comme cela, c'est le meilleur moyen de ne plus pouvoir ensuite intervenir (...). Nous, par exemple, on a une procédure qui vise une expulsion sur un terrain d'environ une centaine de Roms, j'espère qu'on va (pouvoir) mener dans le cadre des procédures les choses jusqu'au bout. »²⁹²

La crainte de la stigmatisation n'est donc pas liée aux conséquences que celle-ci pourrait avoir sur les personnes elles-mêmes... mais aux conséquences sur la politique d'expulsion, par une intervention des institutions supranationales au nom des droits de l'Homme et de la lutte contre les discriminations. Enfin, Gérard Collomb évoque à mi-mots des actions d'insertion, mais uniquement dans les pays d'origine, via le projet de développement à Tinca, évoqué plus haut. Il opère donc implicitement une répartition des rôles entre l'État local à qui est renvoyée la charge de l'insertion des personnes (par les projets d'insertion Andatu et I2E) et la commune impliquée sur la limitation des mouvements migratoires par des actions d'aide au développement dans les pays d'origine (chapitre IV, section 4.4).

L'ensemble de ces clefs de lecture du problème public et des actions à mener à l'échelle locale demeurera constant tout au long des trois mandats du maire, allant même plutôt dans

²⁹² AFP « Collomb (PS) : à trop "stigmatiser" les Roms, Sarkozy bloque les expulsions », *Le Point*, 14 septembre 2010.

le sens d'un durcissement de ses positions. En 2013 par exemple, à l'approche des élections municipales et alors que la situation d'un important bidonville²⁹³ est mis à l'agenda local, Gérard Collomb rappelle lors d'une séance du conseil municipal les efforts en matière d'hébergement sur le territoire, mais insiste sur le fait que « *chaque fois que l'on ouvre des places, il y a plus de demandes*²⁹⁴ ». Faisant écho aux propos du ministre de l'Intérieur Manuel Valls – qu'il avait officiellement soutenu dans une tribune dans le journal du dimanche²⁹⁵ – il assume que « *ces populations n'ont pas vocation à s'intégrer dans le pays* » et promeut le projet de coopération décentralisée à Tinca comme un exemple de politique publique. A l'été 2016, la « question Rom » prend une tournure plus politique encore, en devenant l'un des objets de conflit avec Nathalie Perrin-Gibert, maire du premier arrondissement et ancienne alliée, qui critiquera ouvertement, à l'échelle locale comme nationale²⁹⁶, la décision du maire de fermer des fontaines publiques près d'un terrain occupé par des familles dans des voitures. Dans le cadre du renfort hivernal suivant, en janvier 2017, le maire réitère ses positions en parlant des personnes sans-abri en demande d'asile, se focalisant sur les populations albanaises²⁹⁷. A sa nomination comme ministre de l'Intérieur en 2017, les positions de Gérard Collomb seront largement rappelées par la presse locale²⁹⁸ comme nationale²⁹⁹.

Si ces positionnements et discours méritaient d'être rappelés, pour percevoir la doctrine politique du maire de Lyon, ils ne constituent qu'une des pièces du puzzle de l'action publique des squats et bidonvilles à l'échelle municipale. Il convient à présent de se pencher sur la manière dont concrètement la structure politico-administrative municipale a effectivement abordé le problème public des squats et bidonvilles habités par des populations européennes.

²⁹³ Situé Pont Kitchener près de la gare Perrache, et habité par plus de 250 personnes.

²⁹⁴ Blanchard, L. « Pour Collomb, les Roms n'ont pas vocation à s'intégrer », *Lyon Capitale*, 15 octobre 2013.

²⁹⁵ Tribune publiée par le Journal du Dimanche du 29 septembre 2013, signée par seize élus socialistes dont Gérard Collomb, Jean-Paul Bret, maire de Villeurbanne, et Daniel Vaillant., ancien ministre, maire du 18^{ème} arrondissement. <https://www.lejdd.fr/Politique/Roms-les-amis-de-Valls-organisent-la-defense-631322>

²⁹⁶ Perrin Gilbert N., « "A Lyon, l'humanisme prend l'eau avec Gérard Collomb !" (Tribune) », *Marianne*, 28 août 2016.

²⁹⁷ Ville de Lyon, *Compte rendu du conseil municipal du 16 janvier 2017*, janvier 2017.

²⁹⁸ Burlet, L., « La question des migrants chez Gérard Collomb, propulsé ministre de l'Intérieur », *Rue89Lyon*, 18 mai 2017.

²⁹⁹ Doubre O., « Ce très droitier Monsieur Collomb », *Politis.fr.*, 28 juin 2017.

5.2.2. Des élues et services qui jouent avec les marges : l'adaptation et la structuration progressive de dispositifs à bas bruit.

Si le problème public posé par la résurgence des squats et bidonvilles peut être abordé comme un enjeu transversal à de nombreuses politiques municipales, il relève plus de prime abord de la délégation dédiée aux affaires sociales. Sur l'ensemble des trois mandats de Gérard Collomb³⁰⁰, trois élues, toutes trois membres du parti socialiste se sont succédées au poste d'adjointe aux Affaires sociales : Martine Roure (2002-2004, troisième adjointe), parallèlement députée européenne de 1999 à 2009, Sylvie Guillaume (2004-2014, quatrième adjointe), également élue députée européenne en 2009, puis Zorah Ait-Maten (2014-2020, quatrième adjointe). A noter que sur l'ensemble de la période, une même chargée de mission, Sylvie Jullian, collaborera avec les trois élues, garantissant une forme de continuité dans la conduite de l'action et dans les liens avec les partenaires.

Si en France les principales compétences sociales de droit commun relèvent depuis 1983 des départements (Revenu de solidarité active, politiques du handicap, vieillesse, protection de l'enfance), les communes conservent des attributions dans ce domaine, notamment en matière d'aides sociales facultatives délivrées par les Centres communaux d'action sociale³⁰¹. Les besoins sont identifiés *a minima* une fois par mandat, via une Analyse des besoins sociaux (ABS) de l'ensemble de la population concernée. Les aides peuvent couvrir des secours d'urgence, la livraison de colis ou bons alimentaires, des aides personnalisées en fonction des situations. Les CCAS participent à l'instruction des demandes d'aide sociale légale (aide médicale, RSA, aide aux personnes âgées, ...) et les transmettent aux autorités décisionnelles compétentes. Ils ont par ailleurs une compétence de domiciliation (centrale en matière d'accès aux droits) pour les personnes sans-abri. Ils peuvent créer et gérer en services non personnalisés certains établissements et services sociaux et médico-sociaux (établissements prenant en charge des mineurs et des majeurs de moins de vingt et un ans, centres d'action médico-sociale précoce, services d'aide par le travail, établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, ...). Le cas échéant, les CCAS peuvent

³⁰⁰ Incluant la période de mai 2017 à octobre 2018 qui le vit devenir ministre de l'intérieur, et pendant laquelle l'intérim fut assuré par Georges Képénékian à la ville de Lyon, et par David Kimelfeld à la présidence du Grand Lyon.

³⁰¹ Informations principalement issues du site gouvernemental <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/laction-sanitaire-et-sociale>

exercer, dans le domaine de l'action sociale, des actions confiées par le département dans le cadre d'une convention de délégation.

En ce qui concerne les actions visant les habitants des squats et bidonvilles, les possibilités d'action d'une commune sont donc très variables en fonction du territoire, de la feuille de route politique, des moyens mis à disposition. Pour exemple, si certaines communes ont fait le choix de piloter elles-mêmes des projets d'insertion de type « villages d'insertion » ou d'afficher une politique volontariste sur le sujet (comme cela est le cas de Strasbourg et de sa « mission Rom » ou de Toulouse avec sa stratégie de résorption des bidonvilles), d'autres peuvent faire le choix de ne pas développer d'action spécifique en matière d'insertion. A Lyon comme nous l'avons vu, le cadre fixé par le maire de la commune s'inscrit dans ce second choix : la principale réponse doit demeurer l'évacuation, complétée par un soutien aux pays d'origine pour limiter les flux migratoires. Les mesures d'insertion, d'accompagnement social, d'hébergement et d'accès au logement relevant exclusivement, dans cette vision, des services de l'État ou éventuellement du département.

Dans les premières années du mandat, le phénomène prend progressivement de l'ampleur. Élus et services se trouvant confrontés aux situations des familles, prennent progressivement conscience des enjeux. Une formation est organisée par l'Alpil en 2004 pour certains élus et agents, menant « à une prise de conscience, une forme d'acculturation, car c'était un public qu'on ne connaissait pas du tout »³⁰². Mais cette dynamique se trouve limitée par le positionnement politique sur la répartition des compétences entre État et ville de Lyon. Il semble alors que deux stratégies aient été suivies :

D'une part, de la part deux premières adjointes concernées, d'user de leurs mandats de députées européennes pour prendre la parole et influencer les acteurs. Sylvie Guillaume a ainsi privilégié des actions et prises de parole davantage depuis Bruxelles que Lyon, en particulier lors des périodes de tension en 2010 puis 2013. Ceci est visible notamment dans des tribunes et interviews réalisées à l'époque³⁰³, dans lesquelles elle défend l'accès aux droits et l'objectif d'insertion à l'échelle européenne, sans évoquer de manière détaillée et explicite la situation lyonnaise.

³⁰² Chargée de mission auprès de l'élue aux Affaires sociales de Lyon, entretien du 28 juin 2018.

³⁰³ Voir notamment les articles suivants :

- Guillaume S., « Les Roms sont des citoyens européens : des solutions d'intégration existent (Tribune) », *L'express*, 9 juillet 2013.
- Sapy F., « Sylvie guillaume veut des villages de Roms », *La Tribune de Lyon*, 5 mars 2012.
- Guillaume S. et Trautmann C., « Polémiques sur les Roms : halte au feu ! (Tribune) », *Le Monde*, 27 septembre 2013.

D'autre part, et de manière plus opérationnelle, plusieurs actions et stratégies seront menées par la ville de Lyon, à l'initiative des élues, à partir d'autres portes d'entrées que celle de l'insertion et de l'hébergement, notamment par la scolarisation, l'aide alimentaire, l'aide financière aux familles vulnérables.

Des actions limitées via le partenariat État / ville dans le cadre de la Veille sociale

Depuis le milieu des années 1990, le CCAS de Lyon est partenaire de l'État dans le dispositif de « Veille sociale » (voir la section 5.1.2). Ceci se traduit par des actions diverses : mise à disposition de terrains et équipement durant les plans froid, coordination des services de la Ville impliqués, dont les services techniques, subventions aux associations gérant le 115, restaurant social, financement des accueils de jour, et domiciliation des personnes sans-abri (pour exemple le CCAS a effectué 2 400 domiciliations en 2017, dont 76 % de premières demandes³⁰⁴). Le levier de la domiciliation est indispensable pour permettre à l'accès à des prestations sociales pour les familles vivant en squats et bidonvilles. Ainsi, certaines inflexions seront mises en place pour répondre aux situations : en matière d'alimentation par exemple, la ville soutiendra dès 2004 la mise en place d'un dispositif d'aide alimentaire et sanitaire pour les enfants de moins de trois ans vivant à la rue, intitulé « Opération été bébé », visant à pallier la fermeture estivale des structures d'aide alimentaire. Ce dispositif toujours existant en 2020 sera géré successivement par différentes associations. La ville appuiera également en 2015 la création d'un accueil spécifique pour les familles au sein du « point accueil », service d'accueil de jour de l'association Lahso. L'État et la ville financeront de manière expérimentale cet accueil de jour, aujourd'hui pérennisé. Troisième exemple d'adaptation des dispositifs de « veille sociale » : en 2010, la ville décidera de faciliter l'accès aux bains douche municipaux, en les rendant gratuits, et en allégeant par le fait même les démarches à effectuer pour y accéder. Enfin, de manière très ponctuelle et conjoncturelle, la ville mobilisera des logements municipaux non utilisés pour reloger certaines familles suite à des expulsions, des incendies ou des drames, de manière discrétionnaire.

³⁰⁴ CCAS de Lyon, *Rapport d'activité 2018*, Ville de Lyon, 2019.

Une intervention de la ville par le biais de l'aide à la scolarisation : l'Aide à l'intégration scolaire (AIS)

C'est principalement par le biais de la petite enfance et de la scolarisation que les élus et les services vont contribuer, de manière plus ou moins directe, à l'action publique locale des squats et bidonvilles. Dès 2002 / 2003, Martine Roure, adjointe aux Affaires sociales, s'allie à Yves Fournel, adjoint à l'Éducation, pour proposer la mise en place de l'Aide à l'intégration scolaire (AIS). Ce dispositif spécifique à la Ville de Lyon, ne relève pas de la catégorie « aides facultatives "tout public" » pour lesquelles les demandeurs doivent remplir des conditions de nationalité ou de séjour sur le territoire français, mais de la catégorie « aides spécifiques destinées aux enfants » ce qui permet aux familles ne pouvant justifier d'un titre de séjour en cours de validité de pouvoir en bénéficier (Fraboni - Balsan, 2019). Le critère principal est, pour les parents, de disposer de ressources inférieures aux minima sociaux. En 2003, l'AIS se compose de trois prestations³⁰⁵ : la prise en charge financière du coût de la restauration scolaire, des centres de loisirs et des classes transplantées. Après évaluation, ce dispositif qui a bénéficié à 600 enfants durant l'année scolaire 2004-2005, est étendu en 2006 à trois nouvelles prestations ; la prise en charge de l'assurance scolaire et périscolaire, un abonnement de transports en commun et une aide financière délivrée sous forme de bons d'achat destinée, une fois par année scolaire, à l'achat de fournitures (50€ pour un enfant de maternelle et 100€ pour un enfant scolarisé en élémentaire). Ces dispositions répondent à des besoins identifiés comme étant des freins à la scolarisation régulière de ces enfants.

Dans les faits, si ces aides ne sont pas explicitement orientées vers les enfants des bidonvilles et squats, elles sont évoquées de manière spontanée par un bénévole de l'association Classes comme un dispositif central dans l'accompagnement des familles :

« Donc voilà, d'un côté tu as l'accompagnement purement scolaire, avec les écoles. Après, pour que les enfants puissent aller à l'école, et que la famille survive au mieux, à Lyon, il y a le CCAS, avec l'aide à l'intégration scolaire. Je ne sais pas si tu connais, l'AIS ? (...). C'est vraiment juste à Lyon, donc les enfants doivent être domiciliés à Lyon. C'est une aide pour les familles en difficulté. Alors je sais plus exactement quels sont les critères, mais toutes les familles qu'on a, à

³⁰⁵Les informations qui suivent sont issues du mémoire de Diplôme inter-universitaire de Anne Fraboni – Balsan (2019, 18-19).

priori, elles sont en dessous des critères, elles ont droit à l'AIS (...). L'AIS c'est la cantine gratuite, la carte de bus gratuite pour les enfants, si y'a un déplacement entre le lieu connu de vie et l'école. C'est une aide financière (...). C'est la prise en charge aussi du périscolaire. Enfin la cantine rentre là-dedans d'ailleurs. Et c'est éventuellement la prise en charge en période de vacances scolaires, les centres aérés ou les choses comme ça. Ce qui n'est pas fait très souvent, parce que ça demande à l'assistante sociale de Lyon, de faire des démarches, de contacter ci, et tout ça. De demander, Bon, ça demande pas mal de boulot pour l'assistante sociale. » (Homme, bénévole de l'association Classes. Entretien du 6 décembre 2017).

L'AIS sera également évoquée fréquemment par les femmes présentes dans le Collectif Soif de connaissances lors des séances de travail, comme une aide importante dans le budget familial. En parallèle de la mise en œuvre de cette aide, une réflexion sera menée au sein de la municipalité, animée par une conseillère sociale, pour revoir et adapter les quotients familiaux pour l'accès à la cantine.

La mise en place de l'AIS, au-delà du bénéfice direct pour les familles, permet aux services municipaux une forme de veille sur la situation des familles, le niveau des besoins, le nombre de ménages concernés. Ainsi, le service en charge de l'AIS va observer une augmentation importante des besoins entre 2004 et 2008, et inciter à une réflexion renouvelée sur la situation des enfants à la rue. C'est cette sollicitation qui mènera en 2008 à la création du « groupe scolarisation » une instance de coordination et d'information des actions visant à l'accès à l'école. Ici encore, cette porte d'entrée est vécue comme une voie détournée pour aborder la question des squats et bidonvilles :

R : « Comme l'hébergement ce n'est pas la compétence de la ville, notre objectif (avec le groupe accès à la scolarisation) c'était de favoriser l'accès à la scolarisation des enfants. Comme la commune doit veiller à la scolarisation des enfants sur sa commune, ça a été ça notre porte d'entrée ».

Q : « Que l'on peut considérer comme une sorte d'alibi, dans le sens porte d'entrée possible... »

R : « Ben oui, on ne pouvait pas dire que c'était pour l'hébergement. On savait que les enfants concernés c'était ceux sans hébergement, mais on ne pouvait pas

travailler directement sur l'hébergement. Cette porte d'entrée sur la scolarisation elle tient encore aujourd'hui. Notre objectif c'était de voir tout ce qui pouvait favoriser l'accès à la scolarisation, du coup on a essayé de lever tous les obstacles petit à petit, il y en a plein et on ne les a pas tous levé on sait bien. » (Chargée de mission de l'adjointe aux affaires sociales. Entretien du 28 juin 2018).

Ainsi donc, de 2001 à 2020, les élues et services de la Ville de Lyon ont-ils développé un ensemble de stratégies de contournement de la doctrine officielle pour répondre, de manière limitée et ciblée, à certains enjeux posés par les squats et bidonvilles sur le territoire de la ville. Mais l'intervention municipale a également pris d'autres formes et développé d'autres instruments, à partir notamment de la création progressive d'une cellule dédiée.

5.2.3. La cellule « squats et bidonvilles » : l'instrumentation progressive de la politique souterraine des bidonvilles par de nouveaux dispositifs.

C'est de manière très progressive, au cours de l'enquête, qu'ont émergé un ensemble d'éléments permettant de percevoir l'existence d'instruments propres à la ville de Lyon, spécifiquement orientés vers les squats et bidonvilles.

A l'origine c'est la découverte du rôle d'un agent du CCAS, que nous nommerons Daniel B., chargé de mission au CCAS de Lyon, qui a orienté la recherche vers l'action municipale. Sans que son rôle ne soit bien défini par les différents acteurs, il apparaissait pour beaucoup de nos interlocuteurs comme une personne incontournable, connaissant bien les familles, comme le montrent ces extraits d'entretiens :

R : « *Et donc dans le groupe scolarisation il y avait Daniel B., tu le connais ?* »

Q : « *Je l'ai croisé je crois, ça me dit quelque chose.* »

R : « *Donc lui, bah c'est quelqu'un je pense que tu pourrais le rencontrer. Parce qu'alors lui, il connaît les terrains, vraiment. Il est responsable de la sécurité, mais de la sécurité physique des bâtiments. Pas de la sécurité, la police hein. Et donc lui il passe systématiquement, il surveille tous les squats. Il connaît tout le monde.* »

Q : « *Ville de Lyon ?* »

R : « *Oui, ville de Lyon. Donc il va partout.* »

(Femme, bénévole à l'association Classes. Entretien du 23 novembre 2016).

« Daniel B., je ne le connais pas beaucoup, tout ce que je sais, c'est que je pense c'est la personne qui sur Lyon, connaît tous les squats, bidonvilles, qui est la mieux informée. Je pense qu'il a forcément des relais, sans doute par la police municipale, dès qu'ils trouvent quelque chose de spécial doivent lui transmettre, pour qu'il puisse avoir autant de connaissance. Et, je pense c'est une personne qui est très humaine par rapport à toutes ces populations. Et qui malheureusement, bah est obligé de, comment dire (...), enfin je pense que par rapport ce que fait la métropole, il doit être mal dans sa peau assez souvent ! »
(Homme, bénévole de l'association Classes. Entretien du 6 décembre 2017).

« On a évacué le bidonville de la Feyssine 2 en janvier, donc là ça y est on a tout évacué, et pour l'instant il n'y a pas de reconstitution, enfin a priori et sauf si Daniel B. me contredit. » (Directrice de la DDCS du Rhône. Entretien du 2 avril 2019 »).

Parcours de Daniel B., chargé de mission au CCAS de la Ville de Lyon.

Daniel B. est éducateur spécialisé de formation, ayant exercé cette fonction dans plusieurs institutions, notamment de protection de l'enfance. En 1995-1996 il devient responsable de la Maison du logement social à Lyon, structure mise en place par la Ville à l'époque pour accueillir les publics en difficulté dans les institutions, majoritairement des personnes toxicomanes. *« C'était le début des SDF. J'avais un collègue moi d'ailleurs qui a pris le premier 115 Samu Social à Lyon, et moi en parallèle ce n'était pas un accueil de jour, on accueillait, c'était pour accueillir plutôt un public qui posait des problèmes dans les institutions, les CCAS, la Métropole (...). Donc c'était vraiment au début, moi j'ai appris sur le tas, parce qu'il n'y avait pas de formations ».* (Entretien du 26 octobre 2017). Dans cette mission qui durera 9 ans, et qui comprend la coordination des bains-douches et des restaurants municipaux, Daniel B.

commence à travailler avec l'Alpil : « *C'est comme ça que j'ai appris à aller sur le terrain avec Nicolas Molle et André Gachet. Donc j'ai appris à travailler avec eux, tout en étant en institution. Et là, les squats et campements, on s'est dit il faudrait peut-être qu'on s'en occupe, voilà. Et y'a les gens du voyage aussi hein. On a pris en considération tout ça* ».

En 2004, un poste de conseiller technique-chargé de mission s'ouvre au CCAS. Il est recruté et suit diverses formations. Réussissant le concours d'attaché territorial, il devient cadre territorial de catégorie A. Ce poste est dédié aux personnes sans abri et personnes en grande précarité, et consiste principalement à coordonner les interventions. Daniel B. participe ainsi à la structuration progressive de la Cellule squats et bidonvilles, composée d'un ensemble d'agents de la Ville et de la métropole. Il prendra sa retraite en 2020.

Présent dans le paysage lyonnais depuis de nombreuses années, Daniel B. va progressivement jouer un rôle d'interface dans la gestion de certaines situations complexes, en s'appuyant sur sa double légitimité de travailleur social et de cadre de la fonction publique. Lors de nos observations de terrain, nous avons pu assister par exemple à certains de ses échanges téléphoniques avec des militants associatifs au moment d'expulsions de squats ou bidonvilles, ou avec des agents de la DDCS. Le lien de confiance établi permet de traiter certaines situations individuelles sur les dimensions sanitaires (avec Médecins du Monde notamment), scolaires (avec Classes), dans l'accès au logement (avec l'Alpil, la Fondation Abbé Pierre ...). En interne, il établit des relations étroites avec le cabinet du maire et les autres services de la ville.

Cette description pourrait mener à la conclusion d'une personnalisation de l'action publique et d'une orientation qui ne tiendrait qu'à la présence d'une personne au sein de la collectivité. Ce n'est pas le cas : la question des squats et bidonvilles va faire l'objet d'une attention croissante au sein de la collectivité et donner lieu à une structuration des services.

Ainsi, à partir de 2008-2009, une commission squats et bidonvilles se met en place réunissant (selon les périodes, de manière mensuelle ou trimestrielle) des agents de la Métropole, de la ville (CCAS, service des bâtiments municipaux), de la police municipale, de la

police nationale. Elle va progressivement être reprise en main puis structurée par deux personnes : Daniel B. pour le CCAS, et par la personne qui dirige le service de gestion des risques au sein de la Direction de la sécurité et de la prévention (DSP³⁰⁶). Dans le cadre de ses fonctions, ce dernier était en charge du « Plan Communal de Sauvegarde » et gérait 11 agents regroupés dans une équipe d'astreinte dédiée à la gestion des risques (notamment les incendies, les immeubles menaçant ruine, les problématiques de vent, les fermetures de parcs, inondations, les risques industriels). Dans le cadre de cette astreinte, un nombre croissant de sollicitations liés aux squats va pousser le service à mettre en place des mécanismes de veille et de suivi, à partir de cette approche par les risques :

« Donc vous voyez un peu la logique en fait ? On en est arrivé à suivre les squats parce qu'on s'est dit, « les gens prennent des risques dans ces bâtiments. » Donc on s'est dit, « pour éviter ces risques, il faut mettre des gens », comme moi, « qui ont une notion de risques, une notion de vulnérabilité de personnes, de vulnérabilité bâtementaire..... ». Moi, j'ai ensuite institué les visites de squats, même si normalement, ils ne nous laissaient pas rentrer, mais j'y allais avec Daniel. Daniel, tout le monde le connaissait. On rentrait, on regardait, ou on expliquait. On faisait aussi énormément de pédagogie. Les poêles à bois, les installations électriques sauvages, les ordures, l'hygiène, etc. Donc on y allait. »
(Ancien responsable du service de gestion des risques, Ville de Lyon. Entretien du 11 février 2019).

Progressivement, se met ainsi en place la cellule Squats et bidonvilles autour de deux axes : un axe « sécurité » qui fait intervenir la Direction de la sécurité et de la prévention et le service de gestion des risques, en lien avec la police municipale, et un axe d'action sociale avec l'intervention du CCAS. L'approche par les risques évite, de fait, une entrée par type de publics : la cellule intervient donc indistinctement sur les sites habités par des familles, des jeunes, des personnes isolées, de toutes nationalités. Une méthodologie propre à la cellule se met bientôt en place autour de six dimensions repérables dans les discours des acteurs :

³⁰⁶ Selon le site de la ville de Lyon, cette direction a pour mission « la mise en œuvre des pouvoirs de police du Maire dans plusieurs domaines de la sécurité civile et la coordination des actions de sécurité et de prévention de la délinquance ».

D'abord une dimension de repérage et de veille par des visites systématiques lors de l'installation de nouveaux squats ou bidonville, repérés grâce à un ensemble de canaux formels et informels :

« (Les associations comme Médecins du Monde) n'ont pas les moyens d'aller partout. Mais moi je travaille avec eux parce que si je vois une situation sensible au niveau de la santé par exemple, même dans un petit squat, moi je leur donne l'adresse. Et eux aussi ils me donnent des adresses que je ne connais pas. On est des gros fournisseurs d'adresses de squats. Parce qu'on a une grosse connaissance des lieux (...) par les propriétaires qui se plaignent, par les riverains, par les occupants des squats, grâce à la domiciliation, par le bouche-à-oreille et par la police municipale et par la police nationale. Donc on a plein d'entrées pour avoir les lieux et nous on connaît des squats qui sont méconnus de tout le monde. » (Daniel B., chargé de mission au CCAS de Lyon. Entretien du 26 octobre 2017).

Une dimension du suivi des sites, liée à la première : l'équipe va ainsi mettre en place un outil et des procédures permettant un suivi permanent, via un tableau actualisé en continu.

« J'ai vite vu la limite du système de la commission comme elle existait avant : oui il y avait plus de réunions, mais c'est parce qu'ils ne faisaient pas de suivi. Moi je faisais un vrai, vrai, vrai, suivi. C'est-à-dire que toutes les semaines, j'étais avec Daniel au téléphone, j'étais avec la Métropole au téléphone, avec la police on s'appelait régulièrement. J'appelais les propriétaires très régulièrement alors qu'avant, c'était la veille ou l'avant-veille de la Commission qu'on appelait tout le monde pour savoir où ça en était (...). Sauf que pour moi, ça ne pouvait pas fonctionner comme ça parce que malheureusement, au-delà du suivi social, il y a aussi un suivi bâtimentaire qui doit être fait sur les squats. » (Ancien responsable du service de gestion des risques, Ville de Lyon. Entretien du 11 février 2019).

Si les indicateurs pris en compte dans ce suivi sont essentiellement techniques (sur la nature du bâtiment, sa structure, les installations électriques, les modes de chauffage ...) le suivi lui-même remplit également une fonction politique. Sur la base des éléments renseignés, une note est ainsi établie tous les mois en amont du conseil municipal, nécessitant une actualisation

permanente des informations adressées aux élus. Les informations sont regroupées par arrondissement afin de pouvoir répondre aux éventuelles sollicitations de maires d'arrondissement, dont certains n'étaient pas du même bord politique que le maire. A noter que ces éléments restent à usage interne, et ne feront l'objet d'aucune communication extérieure ou publique.

Autre dimension importante dans l'action de la cellule : un appui aux propriétaires des sites en termes de procédures juridiques et administratives. Dans de nombreux cas, avant même une visite sur place, la cellule prenait contact avec le propriétaire :

« On ne laissait pas traîner. C'est-à-dire que j'apprenais un squat. Le lendemain je cherchais le propriétaire. J'informais le propriétaire, je l'invitais à lancer une procédure. Je lui rappelais ses obligations à lui parce que le problème, c'est qu'un propriétaire, du moment où il est squatté, il est quand même responsable des personnes qui sont à l'intérieur tant qu'il n'a pas lancé de procédure. » (Ancien responsable du service de gestion des risques, Ville de Lyon. Entretien du 11 février 2019).

La Cellule jouait donc un rôle de conseil et d'information sur les droits et obligations des propriétaires, incitant à lancer une procédure d'expulsion. Une fois celle-ci initiée, un suivi est effectué pour vérifier l'avancée des procédures et des jugements, jusqu'à leur mise en œuvre. Comme nous le verrons plus bas dans certains cas – notamment de terrains publics – la cellule pourra inciter à maintenir le site ou à ne pas expulser, en fonction de critères subjectifs liés notamment à l'absence de nuisances, ou d'objectifs liés à la sécurisation des sites.

En parallèle de ces actions vis-à-vis des propriétaires, des actions sont menées auprès des personnes elles-mêmes, sur le volet social ou sanitaire. C'est ici le CCAS, via Daniel B. notamment, qui peut mettre en place différentes réponses dont la domiciliation des personnes, l'orientation vers les maisons de la métropole, le suivi par des associations. Selon les sites et les situations, peuvent se mettre en place des mécanismes de coordination plus ou moins formels ; l'une des expériences les plus formalisée étant celle présentée plus haut du bidonville Baizet dans le 9^{ème} arrondissement (voir la section 5.1.3). Des mises en relation peuvent être effectuées, notamment les assistantes sociales scolaires de la ville.

Enfin la cellule joue un rôle de régulation et de coordination parfois informelle avec les services de l'État, les autres services de la ville ou de la métropole (pour la gestion des déchets notamment), pour une adaptation des réponses aux situations de chaque site.

Ainsi donc, l'existence de cette cellule – ajoutée aux actions liées à la scolarisation via notamment le groupe « scolarisation » animé par la ville – vient contrebalancer en partie le discours politique de l'exécutif municipal et les critiques adressées à la ville de ne pas avoir développé de politique publique en la matière. Elle démontre en tout cas l'existence de mécanismes routiniers, de procédures, d'actions répondant à des objectifs techniques comme politiques. D'un mode de fonctionnement interne et relativement informel, la gestion municipale des squats et bidonville progressivement fait l'objet d'une structuration forte, et plus récemment d'une reconnaissance plus officielle, et de communications externes³⁰⁷. Depuis 2018, elle a été confirmée comme une mission officielle du CCAS de la ville³⁰⁸.

5.2.4. Une structuration progressive dans d'autres collectivités : les exemples du Grand Lyon et de Villeurbanne.

Ce mouvement de structuration et d'officialisation de l'action publique municipale envers les squats et les bidonvilles n'est pas exclusif à Lyon et est observable, sous des formes et des modalités différentes, dans d'autres collectivités dont la ville de Villeurbanne et la métropole du Grand Lyon.

Une approche métropolitaine d'abord centrée sur la sécurisation du patrimoine, et ses évolutions

Depuis 2010, le Grand Lyon (en tant que communauté de communes puis en tant que métropole ayant intégré les compétences du département en 2015) a développé des outils particuliers de suivi des sites de la collectivité faisant l'objet d'un squat ou de l'installation d'un bidonville. Auparavant géré par un agent relevant de la direction l'urbanisme, ces activités et l'ensemble des missions liées à la gestion d'urgence ont été regroupées en 2014 au sein de la

³⁰⁷ Chevallier, David, « La domiciliation et la mission squats bidonvilles au CCAS de Lyon : interview de A. Larbi, A. Bouquand, F. Ponteville, S. Barrioli », Millénaire 3, la prospective du Grand Lyon, 2019.

³⁰⁸ Ibid.

mission Sureté, sécurité et gestion de crise (SSGC), intégrée à la délégation des ressources humaines et moyens généraux.

Selon la responsable de la mission (entretien du 29 décembre 2020), le suivi des occupations illicites demeure l'une des occupations principales de la mission. Elle consiste en un suivi resserré de l'ensemble des sites relevant du patrimoine de la métropole et occupés de manière illégale, avec des modalités d'intervention de plus en plus structurées et systématisées. De manière générale, dès un site signalé par les communes, des riverains, des associations ou les systèmes de surveillance, une visite est effectuée sur place. Si le délai de flagrance de 28 heures n'était pas expiré, la consigne politique jusque 2020 était d'essayer de récupérer le patrimoine. Si ce délai était dépassé, une procédure d'expulsion était lancée de manière systématique, débouchant sur un scénario d'évacuation, négocié avec l'État en matière de prise en charge des personnes. En décembre 2020, 23 procédures étaient en cours, sur du patrimoine bâti comme sur des terrains non bâtis. En parallèle, un suivi régulier des sites était mis en place, parfois accompagné d'opérations de sécurisation des bâtiments ou de limitation des risques sanitaires (mise en place de collectes d'ordures, dératisation, ...). De 2010 à 2017, ces interventions sont cependant rares, l'approche dominante des situations étant principalement « *sécuritaire et procédurière* ». Contrairement à la cellule mise en place à la ville de Lyon (à laquelle la représentante de la mission métropolitaine participe systématiquement), ces missions sont donc confiées uniquement à des agents de directions techniques spécialisées sur la gestion des risques, la dimension sociale n'étant que très rarement prise en compte.

Cet état de fait va évoluer en trois séquences : à partir de 2015 le passage à la métropole et l'intégration des services du département, va faciliter les liens avec les services de Protection maternelle et infantile, de protection de l'enfance, et les maisons de la métropole. En 2017, le changement de présidence suite au départ de Gérard Collomb pour le ministère de l'intérieur va confirmer cette plus grande prise en compte de situations sociales, avec une évolution des consignes politiques concernant notamment la situation des mineurs isolés étrangers, dossier porté de manière incarnée par le nouveau président David Kimelfeld. Les élections locales de 2020 et l'arrivée des écologistes à la tête de la collectivité vont renforcer encore le mouvement, par la mise en place progressive d'une doctrine fondée sur la notion de « métropole accueillante et hospitalière », portée par le Vice-Président en charge de l'habitat, du logement social et de la politique de la ville, Renaud Payre.

A Villeurbanne, du projet vers le dispositif : l'émergence depuis mi-2018 d'une « approche plus globale » vers les familles sans-abri.

Comme nous l'avons vu plus haut (chapitre IV, section 4.3), la ville de Villeurbanne fait le choix, au sein du projet I2E, de développer un volet spécifique pour quatre familles, hébergées dans des logements communaux (pour trois d'entre elles) et accompagnées par un ensemble d'acteurs associatifs de la commune.

Dès la fin d'année 2017, c'est-à-dire deux ans après le démarrage, l'idée d'une « pérennisation » du projet est discutée au sein des services, avec les élus en charge, mais aussi avec les partenaires associatifs dont la Fondation Abbé Pierre :

« La fondation Abbé Pierre, qui aussi à l'époque était présente aux réunions de préfecture, qui nous avait fait des messages plus ou moins subliminaux en disant, « on sait ce que vous avez fait dans le diffus. Nous, ça nous intéresse beaucoup. Si vous voulez continuer et pérenniser, on est prêts à travailler avec vous et à vous aider. » On a ces contacts. On les a vus. Voilà. Donc ça s'est construit comme ça et a été validé formellement, fin 2017, début 2018, l'idée de poursuivre ce dispositif et de le pérenniser, et aussi de le rendre public. » (Directeur général adjoint à l'animation et la vie sociale, Ville de Villeurbanne. Entretien du 6 mars 2018).

Les contours du nouveau dispositif, rapidement nommé « une école, un toit, des droits » (ETD) sont très semblables à ceux du projet I2E. Ils reposent sur un accompagnement dans le logement, via une intermédiation locative et un accompagnement assuré par le même réseau de partenaires, cependant sensiblement élargi : l'association ADL pour le volet « insertion professionnelle », l'AVDL pour le volet « insertion sociale, accès aux droits », AILLOJ et Entre2toit pour la Gestion locative adaptée. Le nombre de ménages visé est d'une dizaine.

Si ETD garde certaines caractéristiques du projet (dont une partie de financements non-pérennes de la part de la Fondation abbé Pierre, mais cependant centrés sur le principe d'une recherche-action devant permettre la pérennisation de l'action), il s'inscrit selon nous de manière certaine dans une logique de dispositif. L'une des premières causes est le fait que la commune ait complété l'intervention, dès 2017, par un mécanisme de veille sociale destiné à

identifier et repérer les familles vivant à la rue, en squat ou en bidonville. Ce mécanisme fonctionne avec une adresse mail et un numéro de téléphone, gérés par l'ALPIL dans le cadre d'une convention avec la ville. Le second aspect tient à la forte imbrication du dispositif au sein de différents services de la ville : direction de l'éducation, direction du patrimoine, direction des solidarités, qui implique un agencement complexe d'actions et d'interventions.

En résumé sur la politique municipale

Cette partie a permis de mettre en lumière des mécanismes, processus et instrument municipaux souvent absents des travaux portant sur les politiques des bidonvilles.

Nous avons ainsi démontré l'existence d'une politique routinisée de gestion « a minima » des squats et bidonvilles reposant non seulement sur des individualités motivées par des raisons personnelles, mais aussi sur des agents encadrés par leur hiérarchie pour assurer une régulation des squats et bidonvilles dans le sens d'une gestion et d'une anticipation des risques. Risques pour les personnes (liés aux incendies notamment ou aux « risques bâtimentaires »), pour les propriétaires des sites, mais aussi pour la collectivité locale qui pourrait voir sa responsabilité engagée pour des fautes liées à une non-gestion des espaces.

5.3. Éloigner : les dispositifs d'expulsions des sites et des personnes

Comme nous l'avons évoqué plus haut (chapitre 2, section 2.2.2), l'une des premières et principales réponses à la réapparition des bidonvilles a consisté en l'évacuation des sites d'une part, et l'éloignement des personnes d'autre part (Lacroix, 2020). En effet, les circulaires de 2010 reposaient sur ces deux piliers, toujours présents dans la circulaire de 2012, et dans une moindre mesure dans l'instruction gouvernementale de 2018. Aujourd'hui, si comme nous l'avons vu les projets, dispositifs ou processus d'insertion socio-économique tiennent une place plus importante, la place de l'expulsion et du traitement coercitif dans la politique locale demeure centrale, comme l'ont souligné plusieurs travaux (Aguilera, 2012 ; Aguilera *et al.*,

2018 ; Cousin et Legros, 2014 ; Legros et Vitale, 2011), générant un ensemble de mobilisations diverses contre cette politique (Bergeon, 2016 ; Boschetti et Vitale, 2011 ; Bruneteaux et Benarrosh-Orsoni, 2012 ; Masson-Diez, 2016).

Dans un numéro spécial de la revue *L'Année sociologique*, consacré à la notion d'expulsion (évoqué dans le chapitre II, section 2.2.2), les coordinateurs du numéro plaident pour la reconnaissance de l'expulsion comme un objet sociologique (et non seulement juridique), et proposent de renouveler cet objet de trois manières : en croisant des terrains et des perspectives situés aux « Nords » et aux « Suds », en ouvrant un dialogue entre disciplines (sociologie, science politique, anthropologie, géographie) et enfin en proposant de « *réfléchir aux potentialités heuristiques permises par le rapprochement de phénomènes pluriels et épars, comme le sont les expulsions locatives, territoriales et nationales* » (Aguilera et al., 2018, p.13). Ils rejoignent ainsi selon eux l'approche globalisante de Saskia Sassen, qui présente l'expulsion comme une « *tendance systémique souterraine* » dans les sociétés capitalistes depuis les années 80, visant à maintenir un nombre croissant d'individus dans une forme d'extranéité légale et/ou sociale, dessinant de nouvelles frontières internes et externes aux nations (Sassen, 2016). Par ailleurs, dans le même numéro, Thomas Aguilera souligne une dimension importante, en mentionnant le fait que « toute politique de résorption des bidonvilles produit de l'expulsion assurant ainsi leur persistance » (Aguilera, 2018). L'évolution progressive de l'action publique vers une logique de résorption ne signifie donc pas l'arrêt des expulsions sans solutions, mais au contraire leur persistance.

Au niveau local, ce volet de l'action publique est mis en œuvre à partir d'un ensemble de dispositifs visant soit à expulser les sites, soit à expulser les personnes du territoire.

Expulser les personnes de leurs lieux de vie : le maintien d'une stratégie de destruction des bidonvilles et d'empêchement des réinstallations.

Les opérations d'évacuation ou de démantèlement peuvent avoir plusieurs origines et cadres juridiques, qu'il s'agisse de procédures administratives (évacuation pour cause de trouble à l'ordre public, arrêtés de mise en péril, ...), ou de procédures judiciaires (demandes en référés) (Cousin et Legros, 2014).

A l'échelle de l'agglomération, dans la période de mise en œuvre du programme I2E (janvier 2016-novembre 2018), nous avons compilé un ensemble d'informations sur ces expulsions, à partir notamment des recensements réguliers effectués à l'échelle nationale par la Ligue des Droits de l'Homme et l'European Roma Resource Center (ERRC), d'informations directement collectées sur le terrain, d'articles de la presse locale, d'entretiens avec les acteurs. Il s'agit d'une liste non exhaustive³⁰⁹, qui concerne les sites habités principalement par des migrants européens.

Tableau 9 - Liste des évacuations de squats et bidonvilles habités par des migrants européens de janvier 2016 à septembre 2018 (Bourgeois et Louvion, 2018)

ADRESSE OU LIEU-DIT	COMMUNE	DATE	PERSONNES ÉVACUÉES	REMARQUES
- Bidonville La Feysine	- Villeurbanne	- 12/01/2016	- 100	- I2E
- Bidonville Rue Jacquard	- Vaulx-en-Velin	- 12/01/2016	- 250	- I2E
- Bidonville Rue du Dauphiné	- Saint-Priest	- 12/01/2016	- 70	- I2E
- Squat Rue Duvivier	- Lyon 7	- 10/02/2016	- 30	
- Squat Avenue Mendès France	- Vénissieux	- 04/03/2016	- 60	
- Squat Av Roger Salengro	- Villeurbanne	- 10/03/2016	- 54	
- Squat Mermoz / hôtel California	- Lyon 8	- 07/07/2016	- 100	- Incendie partiel
- Squat Hôtel du Nord	- Vaulx-en-Velin	- 27/07/2016	- 29	
- Bidonville cimetière de la Croix-Rousse	- Lyon 4	- 09/11/2016	- 12	
- Squat Rue Émile-Decorps	- Villeurbanne	- 13/03/2017	- 150	- Incendie
- Squat Rue Gorge de Loup	- Lyon 9	- 18/05/2017	- 60	
- Bidonville de Croix - Luizet	- Villeurbanne	- 30 / 05 /2017	- 70	- Incendie
- Bidonville Transbordeur	- Villeurbanne	- 13/09/2017	- 250	
- Squat rue saint André	- Lyon 7	- 31/10/2017	- 12	
- Bidonville rue de Baizet	- Lyon 9	- 02/08/2018	- 150	
- Squat Quai Saint Vincent	- Lyon 1	- 21/08/2018	- 70	
- TOTAL			- 1467	

Sur la période concernée, plus de 1 460 personnes ont été évacuées de leurs lieux de vie dans plusieurs communes de la métropole lyonnaise, sachant toutefois que certaines personnes ont pu être évacuées plusieurs fois. Ainsi, si l'on estime à environ 700 personnes le nombre de migrants européens vivant en squats et bidonvilles sur l'agglomération, une même personne aura été évacuée en moyenne deux fois sur la période concernée. A noter que cette liste contient les évacuations des trois sites concernés par le projet I2E : sur les 430 personnes

³⁰⁹ Nous n'avons pas retenu notamment les expulsions de sites de moins de 10 personnes ; les expulsions de sites hébergeant exclusivement des personnes non européennes ; les fermetures de site à la fin des plans hivernaux ; les expulsions pour lesquelles nous n'avons pu recouper plusieurs sources.

expulsées, 115 ont été intégrées dans le dispositif. Pour les autres évacuations, dans la majorité des cas des solutions partielles et temporaires d'hébergement – en hôtels ou en structures – ont été proposées.

Exemple d'expulsion : le Squat « Salengro » à Villeurbanne en mars 2016 (reconstitution à partir d'extraits de carnet de thèse).

Depuis novembre 2014, plus d'une dizaine de familles vivait dans un squat au 204 de l'avenue Salengro à Villeurbanne. Le bâtiment appartenait à la Société d'équipement du Rhône et de Lyon (Serl), qui avait sollicité le concours de la force publique pour une évacuation. Dans le cadre de mon activité bénévole au sein de Médecins du Monde, je m'y suis rendu plusieurs fois.

Le squat était divisé en deux parties : dans la maison, des pièces aux plafonds hauts, chacune étant occupée par un ménage. Des poêles ont été aménagés dans la plupart. Certaines sont aménagées avec soin, il y a des fleurs aux fenêtres, des dessins et posters aux murs, des petits objets de décoration. Le second espace se trouve sur le toit plat, sur lequel ont été construites plusieurs baraques, formant un mini bidonville en hauteur. Une pièce en dur a été aménagée, qui semble servir de magasin informel la journée, et de lieu de jeu et de consommation d'alcool le soir.

L'un des ménages suivis par MdM habite l'une des baraques sur le toit. A., le mari et L., la femme, doivent avoir autour de 25 ans. Ils ont trois enfants tous scolarisés. Lors d'une visite le 3 février 2016, je note : « *L'équipe de MdM annonce à L. qu'ils ont obtenu un rendez-vous avec le médecin de l'hôpital de la Croix-Rousse pour des problèmes de santé importants. A. répond au médecin « deux semaines c'est beaucoup trop long. On sera expulsés avant ». En effet la police est passée quelques jours plus tôt, avec une femme parlant roumain. Ils ont voulu faire signer un papier pour un retour au pays (OFII ?), mais aucune personne n'a voulu signer. (...) »*

Le 21 février, jour du rendez-vous à l'hôpital, je note : « *Je les ai appelés la veille pour rappeler le RV : c'est OK. Je les rappelle le matin même, refus de venir car peur de l'expulsion, et donc de laisser les enfants sur le squat. A. refuse que sa femme vienne seule au RV. Finalement je les persuade de venir tous les deux et de confier les enfants à*

un autre ménage. Je viens les chercher directement et nous allons ensemble au rendez-vous ».

Le 3 mars, nous faisons une visite avec MdM. Plusieurs ménages évoquent l'expulsion prochaine, l'absence de solution. Certaines familles sont déjà parties.

Le 10 mars, l'expulsion a lieu. On m'a appelé le matin, je n'ai pu venir qu'en milieu de journée. L'opération a eu lieu, le squat est fermé, quelques familles sont sur le trottoir avec la partie de leurs affaires qu'elles ont pu récupérer, d'autres sur un coin d'herbe sur le rond-point tout proche. Sur le trottoir, la présidente de Classes et d'autres bénévoles passent des coups de fil pour essayer de trouver des solutions. Certains bénévoles sont partis accompagner des ménages hébergés à l'hôtel, mentionné sur un petit bout de papier. Une maman avec trois enfants est sans solution. J'entends une conversation téléphonique avec la DDCS pour trouver une solution de mise à l'abri, ce qui sera fait je pense. Sur le coin d'herbe, les familles aussi passent des appels. Un « microbus » arrive, qui partira le soir même en Roumanie. Le trajet est d'environ 50 euros. Un couple avec un enfant me dit qu'ils vont partir, qu'ils n'ont pas tout l'argent mais vont l'emprunter. Une vieille dame pleure, dit qu'elle ne peut pas partir, qu'elle ne sait pas où est son fils. Elle restera là jusqu'au soir.

Plusieurs fois dans l'après-midi, des policiers passent sur le rond-point et disent aux familles qu'elles doivent partir, qu'elles ne peuvent rester là. A 19h il ne reste presque plus personne sur place.

Quelques semaines plus tard, un nouveau bidonville juste à côté de ce rond-point apparaîtra, habité en partie par les familles du squat Salengro.

Cet exemple d'expulsion met en lumière plusieurs éléments que l'on peut observer de manière quasi systématique dans ce type de situation : il démontre tout d'abord la mise en œuvre de mesures « pré-évacuation » (ici par des informations données aux associations par l'État, la visite de la police) qui visent notamment à « vider » le site de manière progressive, en faisant partir une partie des ménages avant l'opération d'expulsion, soit par crainte de l'opération elle-même (notamment en terme d'impact sur les enfants), soit par acceptation du dispositif d' « aide au retour volontaire » de l'OFII, soit par crainte d'une arrestation policière. Ces mesures pré-évacuation génèrent aussi des processus de décrochage de certains droits ou d'abandon de certaines démarches (ici l'abandon de l'école, là la tentation de l'abandon des

démarches de santé). Lors de l'évacuation elle-même, sont perceptibles les collaborations formelles et informelles entre acteurs publics et associatifs, et notamment entre associations militantes et services de la préfecture, autour de solutions de mise à l'abri. Par ailleurs, on voit que le maintien d'une maison ou d'une possibilité de logement au pays permet aux personnes d'avoir une solution de repli en cas d'expulsion. Enfin, l'exemple du squat Salengro illustre les pratiques d'ancrage territorial décrites plus haut, une partie des ménages expulsés allant ensuite être à nouveau suivis par les intervenants sociaux dans divers squats ou bidonvilles très proches géographiquement dont le bidonville de Croix-Luiset, le bidonville dit de la « Feyssine 2 », ou celui dit du Transbordeur.

Tableau 10 - Exemple de parcours résidentiel d'une famille expulsée à répétition (Rapport d'activité 2018 / 2019 de Classes, 2019, 9)

Événements et parcours résidentiel	Date	Démarches
Expulsion du bidonville impasse Baizet (Lyon 9)	02/08/2018	Une mère seule avec 2 enfants de 4 et 5 ans, domiciliée à Lyon 9. Fait partie des familles expulsées sans proposition d'hébergement
⇒ Squat quai St Vincent Lyon 9	17/08/2018	Elle demande la scolarisation des enfants
Expulsion du squat	21/08/2018	Démarches de scolarisation sur Lyon 1er
⇒ Dorment dehors Place Sathonay Lyon 1er avec d'autres familles	11/09/2018	Les enfants commencent l'école à R. Doisneau, Lyon 1 L'école fournit vêtements, aide d'urgence
Évacuation de la Place Sathonay	18/09/2018	Démarches pour l'Aide à l'Intégration Scolaire (AIS, délivrée par le CCAS de Lyon uniquement) compliquées par leur départ de Lyon.
⇒ Dorment Place Colbert, puis sous tente, puis en squat rue Musset à Villeurbanne		Aide d'urgence par la MDMS du 9è. Classes procure 2 cartes TCL, accompagne pour demande d'hébergement. Cours de français pour la maman à Lyon 4è
Expulsion du squat rue Musset	14/12/2018	Continuité scolarisation
⇒ Nuits d'hôtel payées par l'école puis par la mairie de Villeurbanne		
⇒ Renfort hivernal : Hébergement au foyer Léon Blum (Aralis), Villeurbanne	21/12/2018	Accompagnement social au foyer A l'école, opération « coup de pouce » Ville de Lyon pour les enfants, en périscolaire
Fermeture du foyer , sont à la rue	9/04/2019	Interruption du suivi social du foyer Période de froid, maladie Changement d'assistante sociale à la MDMS
⇒ 2 nuits d'hôtel par des parents de « Jamais sans Toit »		
⇒ 2 nuits chez un parent d'élève		
⇒ Dorment dans une tente Place Mandela Lyon 3è		

Expulsion de la Place Mandela ⇒ Errance ⇒ Puis tente dans un jardin public	02/05/2019	Poursuite de la scolarisation avec de nombreuses absences
⇒ Toujours sous tente Lyon 7 ^{ème}	7 juin 2019	La domiciliation sur le 9 ^{ème} se termine, la famille doit changer de MDMS pour la domiciliation et le suivi social. Sa situation matérielle s'est dégradée par rapport à aout 2018

Cet exemple de parcours est relativement représentatif de celui de très nombreuses familles dans l'agglomération comme dans les autres agglomérations françaises (Bourgois, Bonnemason, et al., 2015 ; Delépine, 2012). Il montre d'abord la variété des situations résidentielles sur une période relativement courte, mettant à mal l'image de familles vivant de manière permanente en bidonville (Bourgois, 2019b). Il met également en lumière l'impact des expulsions, d'une part, sur les démarches entamées par les familles (sur la scolarisation des enfants notamment) et, d'autre part, sur les liens à certains services sectorisés, notamment ici la MDMS, menant à une précarisation accentuée des personnes.

Expulser les personnes du territoire national : les dispositifs et mesures d'éloignement du territoire

Les mesures d'éloignement du territoire de personnes ne remplissant pas les conditions légales du droit au séjour sont également l'un des volets de l'action publique visant les squats et bidonvilles. Elles relèvent de la compétence de l'État et s'inscrivent dans le cadre national des politiques migratoires. Le principal moyen est la délivrance par le préfet d'Obligations de Quitter le Territoire Français (OQTF), dont les contours évoluent régulièrement, la dernière loi datant du 10 septembre 2018, et étant intitulée « pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie ».

Concernant les citoyens de l'union Européenne, selon le Ceseda (article L.5111-3.1.), une OQTF peut être décidée à leur encontre dans trois cas³¹⁰ : en l'absence de justification d'un droit au séjour ; en cas de séjour « *constitutif d'un abus de droit* », notamment à la suite de plusieurs séjours répétés de moins de trois mois ou d'un séjour effectué « *dans le but essentiel de bénéficier du système d'assistance sociale* » ; en cas de comportement personnel constituant

³¹⁰ Les éléments présentés ici sont issus de la synthèse du texte produite par le Gisti, Groupe d'information et de soutien aux immigrés (Gisti, 2019).

une « *menace réelle, actuelle et suffisamment grave à l'encontre d'un intérêt fondamental de la société* ». Pour décider d'une OQTF, selon les textes, l'autorité préfectorale « *tient compte de l'ensemble des circonstances relatives à sa situation, notamment la durée du séjour de l'intéressé en France, son âge, son état de santé, sa situation familiale et économique, son intégration sociale et culturelle en France, et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine* ». Un délai de départ volontaire de 30 jours minimum est toujours accordé « sauf urgence ». Il peut être éventuellement plus long. La décision fixe également le pays à destination duquel la personne est renvoyée en cas d'exécution d'office.

Par ailleurs le Ceseda prévoit une autre mesure, intitulée Interdiction de circuler sur le territoire français (ICTF). D'une durée maximale de 3 ans, celle-ci peut être décidée par l'autorité préfectorale en même temps que l'OQTF lorsque celle-ci sanctionne un abus de droit ou une menace à un intérêt fondamental de la société (Ceseda, art. L. 511-3-2). Cette ICTF a des effets analogues à ceux de l'Interdiction de retour sur le territoire français (IRTF) délivrée à une personne originaire d'un pays tiers³¹¹, à une exception importante près : sa durée court depuis sa notification alors que, depuis la loi du 10 septembre 2018, celle de l'IRTF ne court qu'à partir de l'exécution de l'OQTF (Gisti, 2019).

Enfin, le droit des étrangers prévoit également la possibilité d'Aides au départ volontaire, évoquées plus haut.

Dans l'agglomération Lyonnaise depuis les années 2000, l'évolution principale semble aller dans le sens d'une baisse des OQTF. Sans que nous ne disposions d'éléments précis sur les mesures délivrées sur la période de I2E, plusieurs sources ont notamment fait état d'un nombre important de notifications d'OQTF fin 2015, en amont de la mise en place du projet, sur les trois bidonvilles concernés. Plusieurs familles bénéficiaires de I2E s'étaient vu notifier des OQTF. Depuis, au-delà de mesures individuelles et relativement isolées, il n'a pas été fait cas de campagnes massives.

Par ailleurs, en novembre 2016, fut mis en place un dispositif intitulé Dpar (Dispositif de préparation au départ), géré par Adoma, en lien avec l'Ofii (l'Office français de l'immigration et de l'intégration), et situé dans le 7^{ème} arrondissement de Lyon. Inspiré d'une expérimentation précédente en Moselle, ce dispositif consiste en un hébergement temporaire (45 jours) avant

³¹¹ L'ICTF interdit à la personne visée toute possibilité légale de retour en France pendant un certain délai. Initialement facultative (en 2011), cette mesure est devenue automatique dans certaines situations depuis la loi du 7 mars 2016. La loi du 10 septembre 2018 clarifie et durcit encore le régime de cette mesure.

un retour au pays encadré par l'Ofii³¹². Si certains ressortissants européens, principalement roumains, ont pu être orientés à la marge vers ce dispositif, celui-ci concerne exclusivement des personnes déboutées du droit d'asile, et a accueilli notamment des personnes d'origine albanaise.

Ces différents éléments sont un premier indicateur, selon nous, d'une démarche d'ensemble vis-à-vis des ressortissants européens habitant les squats et bidonvilles intégrant un large panel de réponses de natures différentes.

³¹² A l'époque de sa mise en place, ce dispositif avait généré de nombreux questionnements et critiques, dont l'article suivant fait état : <https://www.rue89lyon.fr/2017/01/09/a-lyon-on-experimente-dpar-retour-pays-remise-a-rue/>

CONCLUSION DU CHAPITRE V. L'inscription progressive de l'action publique des bidonvilles dans les dispositifs locaux, et ses paradoxes.

Ce chapitre a permis un premier dépassement de la perception d'une politique publique uniquement fondée sur des projets ou des bricolages temporaires. Nous avons en effet pu mettre en lumière le rôle de plus en plus important joué par certains dispositifs dans l'action publique locale visant les habitants des squats et bidonvilles.

Cependant, ces dispositifs demeurent caractérisés en grande partie par des objectifs qui ne sont pas l'insertion sociale et économique des personnes, mais leur éloignement du territoire, leur « mise à l'abri » normalement temporaire, ou leur accès à des besoins de première nécessité, dans une logique d'urgence humanitaire. Autrement dit, à ce stade de la réflexion nous pouvons relever un paradoxe : alors que le travail lié à l'accompagnement vers l'insertion socio-économique (normalement vu comme un travail de long terme) est mené au sein de projets à la temporalité limitée, les actions d'urgence liées à la mise à l'abri temporaire des personnes relèvent, elles, de dispositifs pérennes et de long terme coordonnés par l'État ou les collectivités. Par ailleurs, ce volet de l'action demeure largement marqué par une logique d'expulsion malgré le constat relativement partagé de son inefficacité.

On observe cependant une certaine évolution liée notamment au développement de nouvelles approches dans les politiques de l'hébergement et du logement, en premier lieu desquelles l'approche dite du Logement d'abord. Nous avons ainsi pu montrer que de nombreux dispositifs soutenus dans ce cadre étaient spécifiquement centrés sur les habitants des squats et bidonvilles, requalifiés de « familles à la rue proches de l'emploi », les distinguant ainsi des nombreuses familles non éligibles au Logement d'abord du fait de leur statut administratif.

CONCLUSION DE LA PARTIE II. UNE ACTION PUBLIQUE MULTI-INSTRUMENTEE FAIT-ELLE UNE POLITIQUE PUBLIQUE ?

Au terme de cette partie une première conclusion s'impose : les squats et bidonvilles font l'objet, dans l'agglomération lyonnaise, d'un ensemble relativement fourni de réponses d'ordre très divers, portées par une multitude d'acteurs publics et privés, et s'incarnant dans des instruments d'action publique spécifiques. Ceux-ci reposent sur des procédures plus ou moins officielles, des routines, des modalités de coordination et de partenariat, qui passent sous les radars d'une première analyse par projet.

Nous avons pu identifier un premier ensemble d'instruments, que nous avons qualifié de « projets ». Ils sont caractérisés par une mise en place sur un temps limité, un budget spécifique et non pérenne, pour atteindre des objectifs déterminés. Ils s'appuient sur des ressources humaines et logistiques également limitées, et spécifiquement mobilisées. En ce sens, les projets relèvent de la logique d'urgence décrite par Lipsky et Smith (2011) qui donne certaines marges de manœuvre aux acteurs impliqués, mais reposent aussi sur une forme de fragilité et d'absence de perspectives de long terme. Dans l'agglomération, ces projets ont poursuivi dans les années récentes plusieurs objectifs officiels : d'une part l'insertion des familles concernées (projet I2E, projet Andatu), d'autre part la limitation des flux migratoires par l'insertion des personnes dans leur propre pays (projet de coopération décentralisée avec la commune de Tinca). Nous tenterons dans la partie suivante d'en analyser les objectifs moins explicites.

Le second ensemble d'instruments peut être regroupé sous le terme de « dispositifs », c'est-à-dire de réponses plus pérennes dans le temps, disposant de budgets récurrents, initiés par des acteurs publics disposant du champ de compétences idoine, et reposant sur des agencements complexes d'acteurs, d'institutions, d'établissements. Ces dispositifs peuvent être soit des dispositifs existants auxquels l'accès est rendu possible pour les habitants de squats et bidonvilles, soit des dispositifs existants, adaptés cependant aux spécificités perçues des familles (par exemple l'aménagement d'horaires spécifiques, la formation de personnels sur le thème des squats et bidonvilles...), soit enfin de nouveaux dispositifs spécifiquement orientés vers ce public en particulier. C'est le cas de la Cellule squats-bidonvilles de la ville de

Lyon, visant l'ensemble des squats et bidonvilles du territoire communal, et reposant sur un ensemble d'instruments de veille, de suivi et de reporting.

La question qui se pose ici est, d'apparence, simple : l'agrégation de ces actions, de ces instruments, de ces acteurs, forme-t-elle une politique publique ? Ou ne produit-elle qu'une action publique peu cohérente, éclatée, répondant à des impératifs « au coup par coup ». A cette question, André Gachet, largement cité dans cette partie et spécialiste des politiques du logement aux échelles locale, nationale et européenne, répond de la manière suivante :

« Est-ce qu'on peut véritablement parler d'une politique en direction des bidonvilles ? Moi je réponds non. Très clairement. Il n'y a pas de politique à direction des bidonvilles. Il y a des opérations ponctuelles qui sont conduites parfois, qui naissent, soit de l'évènement. Et il y a un paquet de gens, à un moment donné, puis y'a une prise de conscience « qu'il ne faudrait pas que... ». Donc on va essayer de canaliser, de trouver les solutions. (...). On va appliquer le traitement qu'on applique déjà très largement, notamment pour les réfugiés ou les demandeurs d'asile. Donc qui est un système de régulation des flux, qui n'est pas un système d'aide sociale, c'est un système de régulation des flux. Vous avez le droit d'être là, vous prendrez le logement que je vous donnerai et puis après vous disparaissiez. Et puis si vous ne le voulez pas c'est bien fait pour vous, c'est que vous n'en avez pas besoin. Basta. Et de ce point de vue-là, c'est bestial hein. Je n'aime, enfin, je n'ai trouvé aucun dispositif pour lequel je pourrai avoir de l'affection. Aucun. (...). Donc voilà, va rajouter du pognon, on va ouvrir des lits d'hôtel, on va faire du machin et cætera et cætera. Mais on n'a pas d'objectif. C'est-à-dire on ne sait pas pourquoi. Enfin on n'a pas de vision à long terme. » (Conseiller métropolitain et ancien salarié de l'Alpil. Entretien du 12 décembre 2016).

Pour une part, nous adhérons à ces propos, à condition cependant de qualifier la politique dont il est question : à première vue en effet, au regard des projets et dispositifs abordés dans cette partie, il ne semble pas exister *de politique d'accueil et d'insertion* des populations migrantes vivant en squats et bidonvilles à Lyon. Comme nous l'avons souligné (Voir la conclusion du chapitre 5), les actions d'insertion semblent davantage relever de projets temporaires et dérogatoires au droit, tandis que les dispositifs plus pérennes semblent – sauf

exception – plus orientés vers l’assistance, la réponse d’urgence humanitaire, et l’expulsion des sites et des personnes.

Pour autant, il ne serait pas satisfaisant d’arrêter ici la réflexion. Il semble en effet, qu’a émergé ces dernières années une forme de coalition de cause locale sur la manière de traiter le problème public : le principe des villages d’insertion n’a, par exemple, fait l’objet d’aucune critique frontale de la part de l’un des acteurs concernés. Des mécanismes de concertation et de coordination se sont mis en place, accélérés d’ailleurs par la crise de la COvid-19. Des rapprochements avec d’autres politiques publiques, dont celle du Logement d’abord, sont aujourd’hui clairement engagés. Il est donc envisageable que, malgré les apparences d’un éclatement et d’une incohérence, l’action publique locale évolue progressivement vers une politique publique relativement structurée autour des principes, de normes et de méthodes partagées.

Ce sont ces normes et principes, ces ressorts de l’action publique, que nous proposons d’aborder dans la troisième partie de cette thèse, fondée sur l’hypothèse d’une politique « à bas bruit » visant à créer des filières silencieuses d’insertion vers le droit commun.

PARTIE III.

RESORBER A BAS-BRUIT.

LES RESSORTS SILENCIEUX DE LA POLITIQUE LOCALE

PARTIE III. RESORBER A BAS-BRUIT. LES RESSORTS SILENCIEUX DE LA POLITIQUE LOCALE.

La première partie de cette thèse visait à exposer le phénomène social des squats et bidonvilles en France et à Lyon, et sa transformation en problème public par les acteurs locaux et nationaux. La seconde cherchait à démontrer l'existence à l'échelle locale d'une action publique pluridimensionnelle, reposant sur un ensemble d'instruments, de routines, et de savoir-faire propres au réseau local. Cette dernière partie a pour ambition de mettre en lumière les ressorts de cette action publique, ses soubassements cognitifs et idéologiques : malgré la grande diversité des réponses apportées, des actions menées, quels sont les principes organisateurs de cette politique ? Existe-t-il, au-delà du bricolage de certains projets ou dispositifs, un fil rouge qui révèle le sens donné à l'action publique des bidonvilles ?

Notre enquête a progressivement mis à jour un enjeu fort, pour l'ensemble des parties concernées, autour des notions de visibilité et d'invisibilité, que nous proposons d'approfondir dans cette partie, autour de l'idée d'une « résorption à bas-bruit » et d'une stratégie d'invisibilisation du problème public, plus que de la résolution du phénomène social de réapparition des bidonvilles.

La question de la visibilité ou invisibilité du phénomène social s'applique à un large ensemble de lieux, de situations et d'objets, et fait l'objet de luttes entre acteurs.

La première dimension est celle de la visibilité des sites, qu'ils s'agissent de squats, de bidonvilles, d'occupations d'espaces publics ou de voitures sur un parking. Ces présences dans l'espace urbain provoquent un trouble, un « évènement territorial » défini par Élise Roche comme reposant sur quatre critères principaux : « *la rupture d'intelligibilité qu'il occasionne et la surprise face à une organisation territoriale inédite ; la pluralité de territorialités et régimes d'historicité qu'il met en lumière et son caractère situé et contextualisé ; l'insertion dans une série, et la référence ou le dépassement d'un modèle d'évènement similaire ; la discontinuité qu'il traduit dans une organisation territoriale* » (Roche, 2017, 3). Si l'auteur utilise la notion pour caractériser les villages d'insertion, nous pensons qu'elle s'applique également de manière pertinente aux bidonvilles eux-mêmes. De manière paradoxale, cet évènement et ce trouble peuvent générer des effets parfois contradictoires, entre hostilité et solidarité,

attirance et aversion. Il peut également jouer un rôle dans la mise à l'agenda politique, et la mobilisation des acteurs :

« Dans la mise à l'agenda du problème, et dans la mise en opérationnalité, il faudrait analyser, (...) mais il y a aussi la visibilité de ce bidonville [de la Feyssine], qui avait aussi la particularité d'être très visible puisque situé à un rond-point. Donc il suffisait de prendre sa voiture, de prendre Bonnevey [boulevard périphérique] régulièrement pour vraiment constater qu'il y avait un vrai village permanent. Beaucoup de gens en parlaient à l'époque. « Ah oui. Celui du rond-point. » Et c'est vrai que ça, ça joue, je pense. Ça aurait été un bidonville plus caché, derrière des hauts murs, je ne suis pas sûr que ça aurait été aussi simple. »
(Directeur général adjoint à l'animation et la vie sociale, Ville de Villeurbanne. Entretien du 6 mars 2018).

La deuxième dimension est celle de la visibilité des personnes elles-mêmes d'une part dans l'espace public et d'autre part dans les institutions ou établissements d'aide et d'action sociales. Dans l'espace public, la visibilité de certains habitants des squats et bidonvilles, liés notamment aux activités de mendicité, ou de récupération s'inscrit en un sens dans la visibilité plus large du sans-abrisme dans les métropoles françaises, et des activités de « vagabondage et mendicité », légalement considérés comme des délits jusque 1994 (Damon, 2014). Dans les représentations, elle dispose cependant de la particularité de la mendicité avec enfants, source ici encore de trouble, d'incompréhension et de sentiment d'impuissance de la part de citoyens. Dès lors, l'un des objectifs politiques, malgré la dépenalisation de la mendicité, se trouve dans l'éradication de cette présence par un ensemble de moyens dont les arrêtés anti-mendicité pris par les maires (Renaut, 1998), mais aussi les dispositifs d'insertion dont nous avons vu qu'ils étaient corrélés à l'interdiction de mendicité dans l'espace public.

La troisième dimension est celle de la visibilité du problème public dans le champ politique. A l'échelle municipale notamment, l'existence de squats et bidonvilles et la présence de personnes vues comme Roms dans l'espace public représentent un fort enjeu lors des élections locales, qui peut avoir un impact sur les chances de réélection (Bruneteaux et Benarrosh-Orsoni, 2012 ; Cousin, 2017). Objet politique, le campement ou le bidonville et la situation des personnes qui l'habitent s'invitent régulièrement dans les réunions publiques, dans les débats autour de la « sécurité publique », obligeant à polariser les positions en un sens

ou un autre (« fermeté » versus « humanité » ; « Sécurité » versus « lutte contre la pauvreté »). En ce sens, il existe un enjeu pour les élus ou les prétendants, autour de la mise en visibilité ou invisibilité du problème public, notamment dans les temps de campagne.

La quatrième dimension, liée à la précédente, est celle de la visibilité de l'action publique de résorption au sein des politiques locales. Visibilité financière, par les budgets alloués, visibilité en termes de ressources humaines mobilisées, de services réorganisés pour répondre aux situations (par exemple la mise en place de créneaux spécifiques dans un centre de Protection maternelle et infantile situé près d'un bidonville, pour en accueillir les habitants). Dans un contexte d'augmentation des nationalismes d'une part et d'aggravation des situations de précarité et d'exclusion d'autre part, l'engagement de fonds public prend également un tour politique renvoyant à la traditionnelle distinction entre « bons pauvres » et « mauvais pauvres », « méritants » et « non-méritants », « légitimes » ou « non légitimes » à bénéficier des aides de l'État social.

Dans cette dernière partie, nous nous attacherons donc à analyser les stratégies de discrétion et d'invisibilisation déployées par les acteurs dans chacune de ces dimensions.

Nous démontrerons d'abord que ce « bas-bruit » est produit au sein des projets d'insertion tel que I2E, par le développement de pratiques dérogatoires et de formes institutionnalisées de non-recours, permettant de sortir une partie des populations des « circuits classiques » de l'assistance et de l'insertion (chapitre VI). Nous aborderons ensuite le rôle central du travail bénévole (Simonet, 2010) dans la politique locale des bidonvilles, qui induit une invisibilisation – notamment budgétaire – d'une partie des ressources nécessaires à la politique publique (chapitre VII.). Enfin, nous mettrons en lumière l'invisibilité des personnes elles-mêmes au sein des dispositifs, projets ou actions mises en place, par l'absence quasi généralisée de mécanismes participatifs (chapitre VIII).

CHAPITRE VI. DEROGATION ET NON-RECOURS INSTITUTIONNALISES

La dérogation aux droits et le non-recours comme instruments de l'action publique locale

La notion de « droit commun » et la question de son accès semblent relever d'une forme d'évidence à la fois pour les intervenants sociaux, les décideurs et les chercheurs. Ainsi par exemple, l'instruction du gouvernement de janvier 2018 portant sur la résorption des bidonvilles (voir chapitre 2, section 2.2.2) insiste sur le fait que « *les réponses proposées devront relever prioritairement du droit commun et s'inscrire à ce titre dans le cadre des dispositifs existants (PDALHPD, projets régionaux de santé, Plie...)*. Un des enjeux est de mettre en place des actions permettant l'accès de ces populations aux dispositifs d'accompagnement social et d'insertion qu'elles méconnaissent souvent et parfois craignent » (p.6.). L'expression « droit commun » est présente sept fois dans le texte.

Fortement lié au développement des notions d' « insertion » puis d' « inclusion », l'accès au droit reposerait en effet sur l'idée apparemment simple « *de ramener les bénéficiaires de l'action sociale au « droit commun », c'est-à-dire au bénéfice de biens, services et prestations disponibles pour tous les citoyens* » (Lafore, 2014). Or malgré les apparences, ce principe remet en partie en cause le fonctionnement actuel des politiques sociales en France, qui ont vu un fort développement des mécanismes de ciblage des publics (Borgetto, 2016 ; Gourgues et Mazeaud, 2018 ; Warin, 2016) menant à la création de filières et services spécialisés notamment dans le champ du handicap, de la psychiatrie, de la protection de l'enfance, mais aussi de l'urgence sociale. Le principe de l'accès au droit commun, largement inspiré selon Lafore des politiques anglo-saxonnes de « mainstream », incite ainsi à repenser l'action sociale non comme le développement de réponses spécifiques en fonction des situations particulières, mais comme l'adaptation du « droit commun » appelé à être « inclusif » et non-discriminant (Borgetto, 2008). Il amène également à remettre en cause les pratiques discrétionnaires voir discriminatoires dans l'accès au droit, dont par exemple l'accès au logement social (Bourgeois, 2015 ; Weill, 2014), l'accès à l'emploi ou à l'éducation pour les personnes handicapées (Revillard, 2020) ou aux fonds d'aide aux jeunes (Bureau et al., 2013), ou encore aux aides financières extralégales de l'aide sociale à l'enfance (Avenel, 2002).

Dans le cadre de notre enquête, cette tension entre droit commun et dispositifs spécifiques est rapidement apparue centrale, à la fois dans les discours des décideurs, dans les

pratiques des intervenants sociaux, dans les enjeux perçus par les diverses parties prenantes, dont les destinataires eux-mêmes. En effet, alors que le gouvernement affichait dans cette période une stratégie grandissante d'accès direct au droit commun pour les personnes en grande précarité (à travers notamment le plan quinquennal pour le logement d'abord³¹³, l'instruction gouvernementale pour la résorption des bidonvilles³¹⁴, ou la « stratégie pauvreté »³¹⁵), nous observions dans le même temps le développement de projets, processus et stratégies spécifiques ciblés sur un public identifié comme « Roms migrants », ou « migrants européens précaires ». Il est donc apparu, et cela sera le fil rouge de ce chapitre, que dérogation aux droits et pratiques de non-recours étaient mobilisés comme des instruments de gouvernement par les acteurs concernés – en premier lieu les acteurs publics – afin de poursuivre l'objectif de résorption tout en évitant une trop forte visibilité à la fois des problématiques, mais aussi des personnes elles-mêmes au sein de l'action publique locale d'insertion et d'accès aux droits.

Dans un premier temps, nous proposons de clarifier les principales notions mobilisées, notamment celle de droit commun, et en précisant les types de situations pouvant être considérées comme hors du droit commun (6.1). Nous aborderons dans un deuxième temps les mesures particulières mises en place au sein du projet I2E, marquée par une forte dimension dérogatoire, et par des mesures relevant selon nous d'un nouveau type de non-recours : le « non-recours par interdiction » (6.2). Nous démontrerons ensuite l'existence d'autres formes de non-recours liés aux pratiques des institutions et des professionnels, en l'occurrence des phénomènes de non-recours par non-proposition en matière de protection de l'enfance (6.3). Enfin, nous reviendrons sur l'un des échecs de la stratégie du bas-bruit, lié selon nous aux effets de la dérogations, et que l'on peut qualifier d'« effet NIMBY » (Not in my backyard) sur le site de Saint-Genis-les-Ollières (6.4).

³¹³ Plan quinquennal du gouvernement pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018 – 2022.

³¹⁴ Instruction du Gouvernement du 25 janvier 2018, visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles.

³¹⁵ Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, octobre 2018.

6.1. Un droit commun.... Mais contre quels autres ? Droits communs, autres droits et non-recours.

La reconnaissance de « droits communs » suppose en creux l'existence d'autres droits, ou en tout cas de situations qui relèveraient de « non-droits communs ». Quelles sont ces situations ? Il semble que l'on puisse ici en distinguer deux types : celle du non-recours aux droits communs (que l'on pourrait qualifier de situation de « hors-droit commun » au sens où les personnes, comme elles pourraient le prétendre, n'accèdent pas en tout état de cause au droit commun), et celle où la personne bénéficie bien d'un service, mais considéré comme ne relevant pas du droit commun (que l'on pourrait qualifier de « droit non-commun »). Nous proposons ici d'explorer ces deux dimensions en mobilisant des exemples et travaux portant sur le secteur AHI, mais également sur d'autres secteurs des politiques sociales, dont principalement le champ du handicap.

6.1.1. Le non-recours aux droits sociaux comme situation de hors-droit commun

La notion de non-recours aux droits a été largement étayée par divers travaux scientifiques, dont ceux de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), co-créé par Philippe Warin et Catherine Chauveaud en 2003 (Warin, 2021). Elle renvoie à « toute personne qui – en tout état de cause – ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre » (Warin, 2010b). Cette définition élargit les précédentes, qui à l'origine s'intéressaient principalement aux prestations financières. Dans leurs travaux, les chercheurs de l'Odenore considèrent donc un ensemble large d'objets possibles de non-recours, autour de trois catégories (Warin, 2020a, p.54). La première concerne les droits sociaux, qui regroupent les prestations de sécurité sociale, les aides sociales légales et les activités d'intérêt général obligatoires. Ces droits peuvent être ouverts et mis en œuvre de manière automatique, d'autres sont quérables, car reposant sur la demande des ouvrants droit potentiels. La seconde catégorie de non-recours concerne les prestations, aides ou actions sociales non obligatoires, et recouvre les prestations sociales extra-légales, les aides sociales extra-légales, les prestations facultatives d'action sociale et les activités d'intérêt général non obligatoires. Le troisième ensemble concerne les dispositifs légaux d'accès à une

offre légale, extra-légale ou facultative, qui peuvent être des dispositifs juridictionnels ou non juridictionnels, contentieux ou non contentieux.

Elle se décline ensuite en cinq types de non-recours : par non-demande, par non-connaissance, par non-réception, par non-proposition et par non-orientation. Les situations de non-recours peuvent se situer à l'articulation de plusieurs types et peuvent évoluer d'un type à un autre (Vial, 2018).

Tableau 11 - Les cinq types de non-recours aux droits et services (Warin, 2016 ; Chauveaud, Rode et Warin, 2018. Conception de l'auteur).

Type	Définition	Précisions
Par non-connaissance	L'offre sociale n'est pas connue par ses destinataires potentiels.	La non-connaissance renvoie principalement à l'horizon informationnel et cognitif des destinataires.
Par non-demande	L'offre sociale est connue mais n'est pas demandée par ses destinataires potentiels.	La non-demande renvoie principalement aux dispositions psychosociales, aux représentations, aux valeurs et aux critères de jugement des destinataires.
Par non-réception	Lorsque l'offre sociale est connue et demandée mais n'est pas reçue, ou partiellement seulement.	La non-réception renvoie à la lourdeur, à la lenteur et à la complexité des démarches et des procédures administratives, ainsi qu'aux limites quantitatives de l'offre.
Par non-proposition	Lorsque l'offre sociale n'est pas proposée ou n'est pas activée par les professionnels.	La non-proposition renvoie principalement aux postures, aux pratiques, aux valeurs et aux compétences professionnelles, ainsi qu'aux normes et aux contraintes institutionnelles qui régulent l'usage de l'offre.
Par non-orientation	Lorsque les destinataires potentiels – qu'ils connaissent ou pas l'offre – ne sont pas sollicités ou accompagnés par un tiers (proche, professionnel) pour demander l'ouverture ou le renouvellement d'un droit, sinon pour en vérifier la possibilité.	La non-orientation renvoie principalement aux pratiques d'acteurs extérieurs au dispositif visé. Il s'intercale ainsi entre la non-proposition et la non-connaissance.

L'un des apports principaux de la sociologie du non-recours est d'introduire de manière centrale l'analyse des comportements des destinataires qui, notamment dans le cas de la non-demande, peuvent être amenés à refuser, contourner ou délaisser les aides ou services auxquels ils ont droit. Dans ses derniers travaux, Philippe Warin insiste sur la dimension politique de ces comportements, qu'il considère comme l'expression d'une opinion négative sur l'offre publique ou de désaccords avec les principes de l'offre notamment (Lévy, 2015 ; Warin, 2016). Cette prise en compte ne laisse cependant pas de côté les causes liées aux pratiques institutionnelles ou professionnelles ou aux normes et valeurs présentes au sein des champs étudiés. Ceci est notamment le cas dans les phénomènes de non-recours par non-proposition ou non-orientation, sur lesquels nous reviendrons en détail plus bas.

6.1.2. Les « services spécifiques », ou « services ciblés » comme situations de droit non-commun.

La seconde situation, que l'on pourrait cette fois qualifier de « droit non-commun » serait celle où le destinataire bénéficierait bien d'un service ou dispositif, mais considéré comme ne relevant pas du droit commun (ou des « services ordinaires »), et qui s'inscrirait dans un « droit à part », justifié par la spécificité des besoins individuels et par les caractéristiques de la situation sociale ou du statut administratif de la personne. Serait ainsi concerné une part importante des établissements et services de l'action sanitaire et sociale. De nombreux travaux mettent ainsi en lumière le développement de services spécifiques dans le champ du handicap (Paterson et al., 2006), de la psychiatrie (Lieberman, 2015), de la protection de l'enfance. Nous pouvons également intégrer ici une partie des dispositifs de « l'urgence sociale » (Gardella, 2016) ou du secteur AHI, présentés plus haut, tels que les CHRS ou les Cada.

La réflexion présentée ici s'inscrit dans des analyses plus larges sur le ciblage des politiques sociales : ainsi, elle s'appuie en partie sur les mêmes logiques que celles relevées par Michel Borgetto en matière de ciblage des prestations sociales. L'auteur définit d'abord de manière large le ciblage comme une pratique « *consistant à sélectionner, au sein d'un ensemble global, une entité plus retreinte (la « cible ») que, pour diverses raisons, l'on souhaite voir devenir bénéficiaire prioritaire voire exclusive d'une action donnée* » (Borgetto, 2016, p.73). Il soulève l'extrême variété des formes et contenus du ciblage, en fonction des destinataires (groupes d'individus, habitants d'un territoire...), de l'objet du ciblage (catégorie de la population ou

risque déterminé comme la maladie, le chômage...), des critères de sélection (niveau de ressource, type de handicap, degré de formation...), ou des modalités techniques pour atteindre la cible... Cependant dans les cas qui nous occupent, le produit du ciblage n'est pas une prestation financière, mais un service ou dispositif physique d'accueil et d'accompagnement des personnes, dans une logique « d'institutionnalisation » de l'aide.

Enjeux et paradoxes de l'Institutionnalisation de l'action sociale et de la création de services spécifiques.

Le terme d'institutionnalisation est ici à comprendre comme le processus visant à créer des institutions spécifiques ciblées sur les personnes concernées, et la plupart du temps gérées par des associations financées par l'État au sein d'une logique de marché (Cret, 2019) qui voit émerger un nombre croissant d'acteurs lucratifs (Chauvière, 2008 ; Malet, 2012). Il n'existe pas à notre connaissance de terme stabilisé en français pour dénommer ces dispositifs et institutions dans leur relation au « droit commun », étant généralement regroupés dans le terme large d'Établissements sociaux ou médico- sociaux (ESMS). Peuvent être utilisés par les acteurs ou professionnels les termes de « services protégés », « services spécifiques », « institutions ». Les termes anglo-saxons utilisés dans la littérature scientifique comme par les acteurs politiques ou associatifs sont également variés, mais permettent de mieux préciser les contours du sujet : aux « *mainstream services* » (qui correspondraient aux services de droit commun français) seraient opposés les « *targeted programs or services* » (programmes ou services ciblés), « *special services* », ou « *specific services* » selon le secteur concerné (tels que « *disability specific service* », « *gender specific service* »...).

Au-delà des appellations, les réalités couvertes par ces institutions sont extrêmement variées, notamment en termes de distance du « droit commun » : en effet un foyer de vie pour personnes handicapées, une résidence pour personnes âgées, un centre d'hébergement pour personnes sans-abri, un lieu de mise à l'abri pour femmes victimes de violences, un « village d'insertion » pour migrants identifiés comme Roms, peuvent-ils être perçus de la même manière comme des services de droit non-commun et générant des situations discriminatoires ? Nous émettons l'hypothèse qu'une distinction pourrait être faite au regard de trois critères, non exclusifs les uns des autres :

1. En fonction de l'objectif de l'institution vis-à-vis du « droit commun », certaines étant conçus comme des « sas » vers celui-ci (centres d'hébergement et de réinsertion sociale, centres de réadaptation fonctionnelle...), quand d'autres relèvent davantage de réponses installées sur le long terme (foyers de vie, établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes...), et reposant sur une logique assumée d'une certaine mise à l'écart sociale
2. En fonction de leur degré d'ouverture aux établissements, prestations, et services « ordinaires » (ou de droit commun) et aux liens établis avec ceux-ci dans l'accompagnement quotidien des personnes. On peut penser ici à des foyers de vie développant des activités communes avec les structures éducatives ou les structures scolaires du quartier, ou ayant développé des partenariats avec des acteurs économiques pour l'accès à l'emploi ordinaire des résidents.
3. En fonction du respect, au sein même des services, de certains droits reconnus comme fondamentaux. On peut ici penser au respect de la vie affective et sexuelle dans des établissements résidentiels³¹⁶, à l'application du droit du travail dans les Établissements et service d'aide par le travail (Esat), ou à l'application des règles relatives au respect de la vie privée et des données individuelles.
4. En fonction de l'existence ou non de dispositifs légaux d'accès à ces établissements ou institutions (Isidro et Magord, 2016 ; Warin, 2020, p.50-51).

Quoi qu'il en soit, le paradigme aujourd'hui dominant de l'accès au droit commun, souvent rappelé à la France par les institutions internationales semble remettre en cause sinon la légalité du moins la légitimité de ces services spécifiques, amenés soit à disparaître, soit pour le moins à créer un maximum de passerelles vers les services dits ordinaires. La question est toutefois de savoir si ces observations sont prises en compte par les autorités publiques et ont un impact réel.

³¹⁶ Le respect de la vie affective et sexuelle pouvant être définie comme un droit fondamental au regard de la convention des nations unies relative aux droits des personnes handicapées (article 5), ou l'article 311-3 du Code de l'action sociale et des familles.

La remise en cause par les institutions internationales des services spécialisés France : l'exemple du handicap.

Suite à une visite en France en octobre 2017, la rapporteuse spéciale des Nations-Unies sur les droits des personnes handicapées rendait début 2019 un rapport présentant ses conclusions (Devandas-Aguilar, 2019). La visite avait pour but de mesurer l'adéquation des politiques françaises avec la convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, ratifiée par la France en 2010. Très critique, la rapporteuse spéciale « *constate que la France n'a pas pris pleinement en considération le changement de modèle introduit par la Convention* », et insiste notamment sur l'existence problématique de certains services et structures ne relevant pas des « services ordinaires ».

Dans le champ de l'éducation, au-delà de la situation des 52 000 « *enfants sans solutions* », elle se dit « *vivement préoccupée* » de la présence de 81 000 enfants placés dans des services et établissements médico-sociaux (...) et qui n'étaient pas scolarisés dans un établissement ordinaire ». La Rapporteuse spéciale « *demande instamment à la France de fermer les établissements médico-sociaux existants afin de permettre à tous les enfants handicapés d'être scolarisés dans des établissements ordinaires et de bénéficier de l'aide appropriée. Elle la prie également de placer toutes les ressources financières et humaines consacrées à l'éducation des enfants handicapés sous la seule responsabilité du ministère de l'Éducation nationale* » (et non du ministère des Solidarités et de la Santé).

De manière plus générale, la rapporteuse spéciale s'inquiète que « *la France encourage toujours le placement des personnes handicapées, en particulier celles dont le handicap est qualifié de « sévère », dans des établissements* ». Elle se dit extrêmement préoccupée par le nombre très élevé de personnes handicapées qui vivent dans ces institutions, qui selon elle « *restreignent toutes la liberté des personnes handicapées, les séparent et les isolent de la collectivité, leur ôtent le choix et le pouvoir de décision en matière de lieu de vie et de mesures d'assistance, et les restreignent considérablement dans leur prise de décisions au quotidien* ».

La Rapporteuse spéciale affirme par ailleurs « *qu'il n'existe pas de « bon établissement d'accueil, puisqu'ils imposent tous un certain mode d'existence qui limite les possibilités de vivre une vie agréable sur la base de l'égalité avec les autres* ». Elle salue ainsi spécifiquement le déploiement progressif du « Chez-Soi d'abord » en direction de personnes sans domicile présentant des handicaps psychosociaux à Marseille. Cette initiative étant la preuve « *qu'il est possible de fournir des lieux de vie et une aide de proximité personnalisés à moindres frais tout en respectant les droits des personnes concernées* ».

Ces éléments touchant à la politique du handicap en France la dépassent cependant largement, et permettent de percevoir les nombreux enjeux et tensions entourant la question de « l'accès aux droits commun »³¹⁷. Ils incitent ainsi à prendre un certain recul sur la situation française, marquée par une forte présence des « institutions » ou « établissements » au détriment de dispositifs permettant un accompagnement en « milieu ouvert » selon l'expression utilisée dans les secteurs du handicap ou de la protection de l'enfance. Ils permettent également de percevoir le flou entourant les notions d'inclusion ou de participation sociale, notions très présentes dans le champ de l'action sociale mais pouvant recouvrir des réalités extrêmement diverses si on se place du point de vue des institutions internationales, de l'État Français, des associations gestionnaires, ou des personnes elles-mêmes.

Enfin et surtout, cet exemple permet de mettre en lumière les paradoxes et les tabous entourant les principes, les objectifs et les modalités de fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux, dans leurs liens avec le droit commun.

³¹⁷ Tensions particulièrement visibles suite à la publication du rapport, ayant entraîné de vives réactions du « secteur ». Voir notamment :

- Castro M., « Menace sur le secteur du handicap - Désinstitutionnalisation à marche forcée », *ASH - Actualités sociales hebdomadaires*, n° 3102, 15 mars 2019
- Zribi G., « Sophie Cluzel défend une position intégriste sur l'inclusion – interview de G. Zribi président de Andicat », *tsa-quotidien.fr*, 22 mars 2019.
- Chauvière M. et Henry C., « Colères du médico-social (Tribune) », *tsa-quotidien.fr*, 2 avril 2019

Nous le voyons, de nombreuses questions demeurent autour de la notion de droits ou services de droit commun, et des fonctions et modalités de fonctionnement entre ces services et les services dits spécifiques ou ciblés. Ceci est le cas dans de nombreux pays dans le monde et en Europe (Thornton, 2005). Sur ce point, dans le champ scientifique comme au sein de certaines organisations militantes, a émergé la notion de « Twin track approach » (« approche du double chemin », ou « approche jumelle ») qui vise à théoriser et revendiquer la présence des deux types de services au sein des systèmes d'action publique.

L'approche « Twin Track » pour aborder la cohabitation du droit commun et des services spécifiques.

L'approche Twin Track est présente sous des formes légèrement différentes dans différents secteurs des politiques publiques au niveau international, et notamment dans le champ du handicap et de l'égalité femmes-hommes, ou égalité entre les genres. Elle a notamment été conceptualisée et promue par le département britannique de l'aide au développement (Department for international development – DFID) au début des années 2000, sur la base de travaux de recherche menés par des équipes scientifiques dans le champ du genre, puis du handicap.

L'idée principale est de combiner une stratégie de « mainstreaming », ou accès aux droits communs des publics identifiés, tout en assumant le développement de certains services accessibles uniquement à la population cible, destinés à répondre à ses besoins spécifiques, et conçus dans une logique d'*empowerment* (voir le chapitre 2, section 2.2.1), ou renforcement de la capacité d'agir.

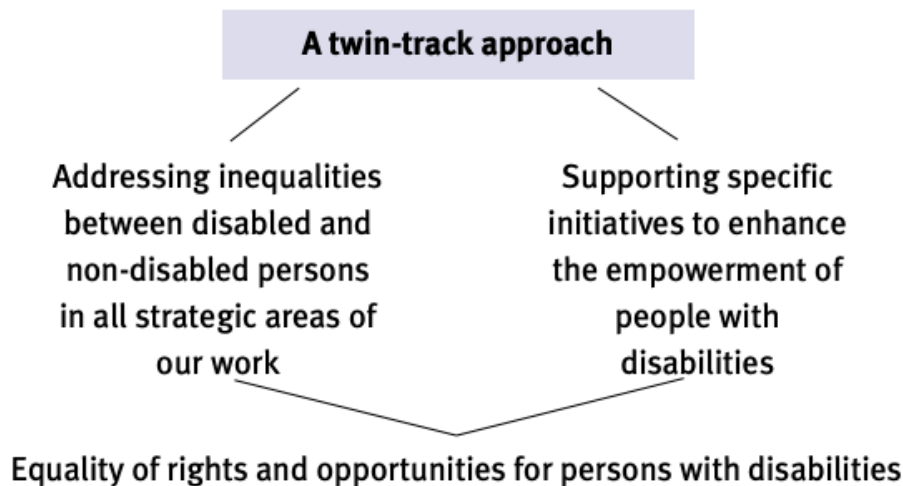


Figure 26 - L'approche Twin-Track du handicap et du développement (« A twin-track approach to disability and development ») (DFID, 2000, p.11)

Concernant le champ du handicap, dans les différentes déclinaisons de cette approche au niveau international³¹⁸, les services ciblés peuvent concerner un large ensemble d'offre, allant du centre de rééducation à la production de prothèses, mais aussi d'institutions accueillant des personnes handicapées en fonction des besoins. Dans ses cadres internes, une ONG comme Handicap International distingue un troisième type de service, nommés « services supports », qui ne sont pas directement des services spécialisés mais sont conçus pour faciliter l'accès direct au services ordinaires. On pense ici aux transports adaptés, à l'interprétariat en langue des signes, entre autres.

Le schéma ci-dessous, qui synthétise l'approche Twin-Track développée par DFID dans le champ de l'égalité entre hommes et femmes, repose sur les mêmes fondamentaux.

³¹⁸ Pas des institutions publiques comme les Nations unies, l'Union Européenne, la Banque Mondiale ou diverses agences de développement, ou des ONG comme Cristian Blind International, Handicap International, International Disability Alliance, entre autres.

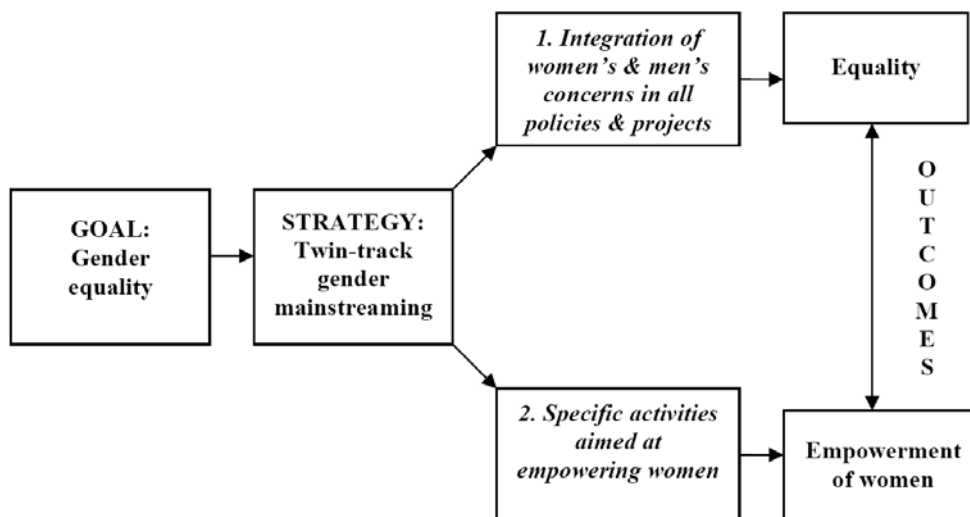


Figure 27 - "Twin-track gender mainstreaming" (Moser, 2004 in Peters, 2013)

Dans ces modèles, l'existence de services spécifiques se justifie donc par leur fonction « *d'empowerment* » visant *in fine* la pleine participation sociale et l'égalité dans l'accès aux droits.

Peu utilisée dans le contexte français, cette approche Twin-track peut permettre cependant de poser les contours d'une réflexion sur l'articulation entre services de droit commun et services ciblés ou spécifiques, et sur les finalités et les enjeux liés à ces derniers.

En résumé sur la notion de droit commun.

Cette section a permis de répreciser les enjeux liés à la notion de droit commun, et de mettre en lumière les deux situations où des personnes peuvent se trouver hors de ce droit : la première est la situation de non-recours, dans laquelle une personne éligible à un droit, un service, une prestation, n'y accède pas et est donc hors-droit commun. La seconde est celle où la personne bénéficie de services ou dispositifs spécifiques et ciblés, n'entrant pas dans la catégorie dite du droit commun, mais relevant de mesures dérogatoires.

Il s'agit à présent de comprendre comment et pourquoi les acteurs de l'action publique locale des bidonvilles jouent avec ces deux types de situations (hors-droit commun, droit non-commun) dans la politique de résorption des bidonvilles. Nous aborderons d'abord celles observées au sein du projet I2E,

avant d'élargir l'analyse à d'autres phénomènes observés dans le déploiement de l'action publique locale des bidonvilles.

6.2. Au sein du projet I2E : dérogation au droit et non-recours institutionnalisés

Comme nous l'avons vu, le projet I2E (voir le chapitre IV, section 4.2), reposait en grande partie sur la mise en place de deux « villages d'insertion », sites d'hébergements temporaires accueillant uniquement des familles roumaines identifiées comme Roms, et présentés comme des « sas » vers le droit commun. L'une des caractéristiques des villages d'insertion est l'internalisation de certaines fonctions en termes d'accompagnement (accompagnement à l'emploi, à l'accès aux droits), justifiant la mise en place d'un parcours parallèle à celui dit de droit commun (6.2.1). Nous proposons de lire ces choix organisationnels et politiques à travers la grille du non-recours, en proposant la notion de non-recours par interdiction d'un tiers (6.2.2). Nous verrons ensuite en quelle mesure les réactions et contournements des professionnels comme des bénéficiaires du projet ont amené à un infléchissement de ces pratiques et un rapprochement des services de droit commun (6.2.3).

6.2.1. Le choix de services spécifiques et internalisés, en lieu et place des services de droit commun

Dès l'origine du projet, celui-ci est conçu comme dérogatoire au droit commun, ne fusse que par les modalités même des villages d'insertion. L'une des manifestations de cette dimension dérogatoire est que l'État va définir un parcours d'insertion en dehors de circuits de droit commun, dans un ensemble de secteurs (accès à l'emploi, accès à la formation, accompagnement social global).

Formes et modalités de la limitation de l'accès aux services de droit commun.

Dans les faits, ceci va se traduire par l'interdiction de nouer des partenariats avec les acteurs locaux concernés, tels que Pôle Emploi, les établissements d'insertion par l'activité

économique, les Maisons de la métropole pour les solidarités (MDMS), ou de les inscrire dans le schéma local d'accès au logement :

« En fait au départ la consigne de la préfecture c'était vraiment de tout centraliser ici (au sein des villages d'insertion), l'accompagnement social, l'emploi, etc.... (...) Au début du projet, les seuls partenariats qu'on pouvait avoir c'était avec la banque alimentaire, et bon aussi avec les médecins traitants. Or bon, la banque alimentaire ce n'est pas du droit commun hein, et les personnes même en bidonvilles elles y allaient déjà. » (Coordinateur du projet I2E. Entretien du 13 juin 2017).

Cette consigne, mentionnée par un large ensemble d'intervenants internes au projets (équipe salariée et bénévole) comme d'acteurs externes (Pôle Emploi, MVS) ne fait l'objet d'aucun écrit ou document officiel. Elle est rappelée à l'oral par le Préfet délégué à l'égalité des chances dans les premières réunions et comités de pilotage, sans être mentionnée dans les compte rendus. Elle va faire l'objet d'une évolution due notamment aux demandes répétées de l'équipe salariée.

Le premier secteur concerné est celui de l'accès au logement et à l'hébergement. Comme nous l'avons vu dans le chapitre V (section 5.1.2), le secteur Accueil, Hébergement, Insertion (AHI) a fait l'objet dans le Rhône d'une structuration progressive marquée notamment par la place centrale accordée à la Maison de la veille sociale (MVS) dans la régulation de l'offre et de la demande d'hébergement et de logement. Le projet I2E va cependant être pensé en marge de ce secteur et de ses modalités de fonctionnement, la MVS ayant été absente de l'ensemble du travail préparatoire du projet. L'aspect dérogatoire se trouve ici à deux niveaux : celui de l'orientation initiale des personnes vers le projet I2E, et celui de la sortie vers le logement ou, le cas échéant, un autre hébergement. Ainsi, l'entrée des personnes dans le projet I2E fera l'objet d'un processus entièrement séparé du processus classique, décrit plus haut (section 5.1.2) et dont la coordination relève de la MVS :

[Suite aux diagnostics de l'Alpil en 2015] *« Il n'y a eu aucune communication. Ils avaient même eu je pense la consigne de ne pas faire le lien avec la MVS et de pas communiquer (...). Donc nous, on a découvert petit à petit qui était à I2E. Parce que les demandes de ces personnes-là, on les avait. Mais c'est pareil, c'est vrai qu'on était incapables de dire qu'elles étaient sur un même campement ou*

pas. Moi, je n'en savais rien. Mais petit à petit, on a découvert qu'elles étaient à I2E. Du coup, petit à petit, on a pris connaissance de ce dispositif. En fait, c'est comme ça qu'il est arrivé dans le paysage. (Le responsable de I2E), je l'ai rencontré, mais il y a très peu de temps. Ça peut sembler un peu surprenant. On a construit un dispositif à côté du droit commun, si on considère que SIAO est de droit commun. »

(Coordinatrice de la Maison de la veille sociale. Entretien du 11 mai 2018).

Ce mode de fonctionnement ciblé dans l'identification des personnes et la proposition d'hébergement va à l'encontre des règles et principes de fonctionnement de la MVS :

[Les projets d'insertion de type I2E] « C'est des coupe-files formidables, malheureusement. Et I2E, on peut aussi le prendre comme ça. Le mode de « sélection » des publics, (...) nous on ne peut pas fonctionner de cette façon-là. Donc effectivement, du coup, ce projet il est organisé en dehors du SIAO qui lui, va réguler l'ensemble de la demande, en tentant de mettre en place une règle équitable pour tous. » (Coordinatrice de la Maison de la veille sociale. Entretien du 11 mai 2018).

Exclue des processus de diagnostic et de sélection à l'entrée du dispositif, la MVS l'est également dans les réflexions initiales sur la sortie des personnes du dispositif, et leur accès vers un logement ou plus minoritairement vers un autre hébergement. Elle sera cependant impliquée, à partir de 2017, dans cet accès au logement des bénéficiaires de I2E, ce dans le cadre de l'accord collectif métropolitain adopté cette même année et qui réorganise les rôles et fonction des différents acteurs de l'accès au logement.

Le second secteur concerné est l'emploi : s'appuyant sur l'expérience menée par le diocèse avec les migrants albanais du squat Yves Farges, les initiateurs du projet vont cibler exclusivement les « emplois non pourvus » identifiés par Pôle Emploi :

« Je me souviens très bien parce que j'ai été à toutes les réunions avec le Préfet Inglebert qui a quand même porté ça, en disant, « il est hors de question que ces familles accèdent aux dispositifs d'insertion. » Sa philosophie au départ, je peux comprendre, c'était, « il y a des emplois vacants. Personne ne veut aller bosser là-dedans. Donc si on les aide via Pôle emploi à aller sur ces emplois, en gros, on

ne prend le travail de personne puisque c'est des emplois qui ne trouvent pas preneurs. » Très bien. Je comprends la philosophie. Néanmoins, ça n'a pas trop marché quand même. On a été plusieurs associations et même moi, je me souviens d'avoir dit, « à un moment donné, peut-être qu'il faut être pragmatiques et qu'ils puissent aussi accéder à des emplois d'insertion parce qu'ils empruntent des chemins d'insertion non négligeables et si ces emplois ne trouvent pas preneurs, ce n'est pas que parce que les gens ne veulent pas le faire. » Je me souviens, il parlait des emplois dans les abattoirs par exemple. » (Directeur général adjoint à l'animation et la vie sociale, Ville de Villeurbanne. Entretien du 6 mars 2018).

Dès les premiers mois du projet, Pôle Emploi va ainsi établir une liste transmise à l'équipe du projet. Le compte rendu du comité de pilotage du 28 juin 2016 mentionne une « liste de 35 offres d'emploi non pourvues », précisant que « à ce jour il n'y a pas eu de contact positif ». Le principe est celui d'une gestion directe par l'équipe I2E de ces offres d'emploi, par la prise de contact avec les entreprises et le lien avec les usagers de I2E. Parallèlement à ce ciblage, est décidée l'interdiction pour les personnes de s'inscrire individuellement à Pôle Emploi, et par la même de bénéficier des services de l'agence, notamment en matière de formation. *De facto*, cette limitation de l'accès à Pôle Emploi impliquera la quasi-impossibilité pour d'accéder aux formations et emplois relevant de l'Insertion par l'activité économique (IAE), et notamment l'accès aux Ateliers et chantiers d'insertion (ACI), ou les contrats d'immersion professionnelle que sont les Périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP). En effet, l'accès à ces formations ou emplois d'insertion est conditionné par l'inscription à Pôle Emploi, et à la présentation de documents le prouvant (notamment la « fiche IAE »). Comme nous le verrons, plus que l'interdiction d'inscription à Pôle Emploi, c'est cette conséquence sur l'impossibilité d'accéder à certaines formations et l'emploi d'insertion qui va poser des difficultés à l'équipe en matière d'accompagnement vers l'emploi, et les pousser à contourner la règle édictée puis la faire évoluer.

Le troisième secteur concerné est l'action sociale, et plus précisément l'accès aux Maisons de la Métropole, services sectorisés de l'action sociale ayant repris les compétences

de anciennes Maisons du Rhône³¹⁹. Les MDM concernées sont celle de Craponne, dont dépend Saint-Genis-les-Ollières, et celle de Saint-Priest Leclerc, dont dépend le village I2E de Saint-Priest. Ces structures ont pour vocation de faciliter l'accès à une ensemble de prestations et de services en matière de petite enfance (Protection maternelle et infantile), de protection de l'enfance, de dépendance, d'orientation vers les maisons départementales du handicap, entre autres. L'accès aux MDM à sera également interdit dans une première phase.

Justifications et discours des initiateurs du projet

La justification officielle de ce choix repose sur deux raisons principales : la première est le principe d'acceptabilité mentionné plus haut (chapitre 4, section 4.2.1), et très régulièrement évoqué par le Préfet à l'égalité des chances lors des comités de pilotage notamment. Ce principe n'a pas de définition précise. Celle donnée en creux par le Préfet concerne la prise en compte attentive des réactions possibles de l'opinion publique générale, des bénéficiaires des prestations sociales, ou des riverains :

« L'acceptabilité est un critère qui compte autant que les personnes accueillies. Je ne veux pas créer de déséquilibre. Il faut prendre en compte les accueillis et les accueillants. » (Préfet délégué à l'égalité des chances, préfecture de région. Réunion avec les associations, 28 novembre 2016).

L'acceptabilité génère donc une forme d'anticipation des réactions hostiles au projet, et d'intégration d'un ensemble de mesures censées les prévenir :

« Je dois pouvoir défendre qu'ils ne prennent l'emploi de personne. Je vous le dis franchement, sinon on va nous reprocher ce qu'on fait. L'important c'est l'acceptabilité. Dans l'acceptabilité, il faut éviter l'effet coupe file du fait qu'on connaisse les personnes (...). Je n'ai pas envie d'une société d'arbitraire. (...). Je voudrais qu'on ait un bilan précis, chiffré, du projet, et qui ne cache rien. En y intégrant cette problématique de l'acceptabilité. » (Préfet délégué à l'égalité des chances. Comité de pilotage du projet I2E, 13 décembre 2016).

³¹⁹ Sur le territoire de la ville de Lyon, ces structures ont été fusionnées avec les Antennes solidarités dépendantes du CCAS, et ont pris depuis 2018 l'appellation de Maisons de la métropole pour les solidarités (MDMS), appelés à jouer un rôle de guichet unique pour l'ensemble des prestations sociales, aides facultatives et accompagnements.

Cette perspective de l'acceptabilité contient ainsi en elle-même une forme de remise en cause de la primauté du droit des personnes accueillies (« *c'est un critère qui compte autant que les personnes accueillies* »), en le mettant à niveau avec l'exigence de paix sociale. Ceci rejoint de manière directe la perspective du bas-bruit : les modalités du projet sont imaginées de manière à éviter la manifestation bruyante de sentiments hostiles au projet comme aux personnes concernées.

Autre raison invoquée, celle de ne pas « doubler » les accompagnements, notamment en termes d'accès à l'emploi : en effet, des ressources dédiées étaient mises en place au sein du projet, en l'occurrence des conseillers d'insertion professionnelle (Cip), des intervenants sociaux, de nombreux bénévoles. Comme nous le verrons, ces intervenants critiqueront fortement cette idée, arguant du fait qu'elles ne disposaient pas des mêmes moyens, ressources et services que Pôle Emploi dans l'accompagnement des personnes.

Plus globalement, ce choix des initiateurs du projet pose de manière centrale la question de la dérogation aux droits, et du respect des choix et stratégies des personnes concernées. Car elle signifie que pour pouvoir bénéficier du projet dans son ensemble (et des autres composantes, dont celle centrale de l'hébergement) les personnes devaient accepter de ne pas bénéficier de services dont certains pouvaient avoir en amont, ou vers lesquels d'autres étaient en train d'effectuer des démarches.

Ce choix éclaire également sur la distinction faite implicitement par les acteurs entre « droit commun » et « services de droit commun », relativement proche de l'approche *Twin-track* présentée ci-dessus : le droit commun serait donc la finalité de l'accompagnement social, tandis que les services de droit commun, tout comme les services spécifiques, seraient des instruments pouvant permettre en théorie d'atteindre cet objectif. Ainsi, dans la création ou la mobilisation de services spécifiques, l'objectif de l'accès au droit commun est bien présent, et semble préservé, mais c'est le medium, le service visant à son application *in fine*, qui n'est pas considéré comme devant obligatoirement relever du droit.

En guise de synthèse à ce stade, nous pouvons nous référer aux trois critères proposés plus haut dans l'analyse des services spécifiques (section 6.1.2). Sur le premier critère, celui de l'objectif du service vis-à-vis du droit commun, le projet I2E est bien conçu comme un « sas » vers celui-ci, et non comme une réponse pérenne impliquant une mise à l'écart de long terme des usagers. Il s'agit, par la mise en place de mesures temporaires, de permettre aux personnes

d'accéder à une « insertion » de long terme. Sur le second critère (degré d'ouverture aux services « ordinaires » et intensité des liens établis avec ceux-ci dans l'accompagnement quotidien des personnes), I2E dans sa conception initiale relève d'une logique de contournement du droit commun et de limitation forte des partenariats avec les services ordinaires, au nom notamment du principe d'acceptabilité. Comme nous le verrons, cette logique a cependant évolué au cours des presque trois années du projet, du fait de pratique de résistance de la part des professionnels comme des résidents. Concernant le troisième critère (relatif au respect, au sein même des services, de certains droits reconnus comme fondamentaux) cette question demanderait une analyse plus poussée. Nous pouvons cependant évoquer les limitations faites, au sein des Villages, en matière de circulation individuelles (horaires imposés, limitation de visites, quasi-interdiction de retour au pays...), des questions de respect de la vie privée et des données individuelles, ou des droits d'expression et de participation inclus dans les textes relatifs aux établissements sanitaires et sociaux.

Ces premières analyses demeurent cependant trop partielles et ne permettent pas de saisir l'ensemble des enjeux présents au sein de ces modalités d'intervention du projet I2E. Pour se faire, nous proposons de replacer nos observations de terrains dans la perspective du non-recours aux droits et services, par la mobilisation des outils proposés par l'Odenore dont la grille des types de non-recours.

6.2.2. Le non-recours par interdiction : proposition d'enrichissement de la grille explicative de l'Odenore.

La grille explicative du non-recours proposée par l'Odenore est évolutive, et demande à être en permanence testée pour être complétée (Warin et al., 2018, p.1). Si la découverte des phénomènes présentés plus haut au sein du projet I2E nous a d'abord amenés à les approcher des types de non-recours par non-proposition ou non-orientation, celles-ci se sont finalement avérées insuffisantes, et nous amènent à proposer un nouveau type de non-recours, par « interdiction d'un tiers ».

Retour sur la non-proposition et la non-orientation : le rôle de tiers dans les phénomènes de non-recours.

Les deux dernières formes évoquées dans le tableau plus haut, la *non-proposition* et la *non-orientation*, tiennent une place particulière dans l'analyse. D'abord parce qu'elles ne font pas partie de la typologie initiale présentée en 2010 par l'Odenore (Warin, 2010b) mais surtout parce qu'elles ne reposent principalement ni sur l'utilisateur lui-même, ni sur le système administratif ou les procédures, mais sur les agents en contact direct avec les destinataires, rejoignant ainsi les travaux de Lipsky sur les « street level bureaucrats » (Lipsky, 1980), ceux de Vincent Dubois sur le pouvoir discrétionnaire et les marges d'action des agents de guichets (Dubois, 1999), ou un ensemble de travaux récents sur les logements sociaux (Bourgeois, 2018 ; Sala pala, 2006 ; Weill, 2014). Ceci ne signifie pour autant pas, et de loin, une absence de rôle des institutions et des procédures, le pouvoir discrétionnaire des agents s'inscrivant aussi dans le cadre d'un système administratif, bureaucratique et de procédures. Evelyn Brodtkin et Malay Majmundar (Brodtkin et Majmundar, 2010) insistent ainsi sur le rôle de « gatekeepers » (« gardien », « garde-barrière ») informels joué non seulement par les agents, mais par les organisations elles-mêmes, dans ce qu'ils nomment l'exclusion administrative (« administrative exclusion »). Celle-ci est définie comme « *la non-participation* » (aux programmes publics) *attribuable aux facteurs organisationnels plus qu'aux préférences ou à l'éligibilité statutaire du demandeur*³²⁰ ». Passant des « street level bureaucrats » aux « street level organizations », Brodtkin et Baudot (2012) mettent ainsi l'accent sur les facteurs organisationnels et managériaux jouant un rôle central dans le phénomène de recours ou de non-recours aux programmes publics. Selon les auteurs, ceci résulte d'une stratégie des décideurs politiques dans les années 1970 / 1980 aux Etats-Unis, ayant consisté à privilégier les réformes managériales aux réformes législatives, dans la volonté de transformer les politiques du *Welfare*.

Concernant la non-orientation, peu de travaux traitent explicitement à ce stade de ce type de non-recours. Dans l'article qui propose d'introduire cette forme (Warin et al., 2018), les auteurs s'intéressent à l'accès et au non-accès à la Prestation de Compensation du Handicap (PCH) de personnes vivant avec des troubles psychiques. Ils mettent en lumière le rôle non pas

³²⁰ « Nonparticipation for reasons other than claimant preferences or substantive status ». Traduction de l'auteur (Brodtkin et Majmundar, 2010, 827)

des agents prestataires mais d'un ensemble d'autres acteurs (associations, proches aidants, médecins traitants, employeurs...) qui pour diverses raisons ne vont pas orienter les personnes vers l'institution en charge d'évaluer les besoins et délivrer la prestation, en l'occurrence la Maison Départementale des personnes handicapées (MDPH). L'une des raisons de cette non-orientation serait la remise en cause de la pertinence et de l'adaptation des aides accordées au titre de la PCH aux situations des personnes vivant avec des troubles psychiques.

Dans le cadre de la non-proposition, ce sont bien les agents prestataires qui ne proposent pas certains droits ou services (ou qui incitent les personnes à ne pas les solliciter), alors que les destinataires y sont éligibles et en ont – a priori – besoin. Progressivement apparue dans les travaux de l'observatoire, peu de recherches ont spécifiquement abordé et discuté le non-recours par non-proposition. Comme le souligne Benjamin Vial (Vial, 2018) il apparaît notamment – sans être explicitement nommée de la sorte – dans certains travaux relatifs aux politiques de la jeunesse, sur l'accès au Fonds d'aide aux jeunes (Lima et Trombert, 2013), ou la mobilisation des dispositifs de mobilité internationale (Labadie et Talleu, 2017). Le phénomène est également au centre de l'analyse portée par David Laumet sur le non-recours au Droit au logement opposable (Dalo) ou Droit à l'hébergement opposable (Daho) (Laumet, 2013) rejoint par Audrey Martin sur le même sujet (Martin, 2016). Dans un article de 2016, que nous aborderons ci-après (section 6.3) nous proposons également d'analyser la faible mobilisation des outils de protection de l'enfance vis-à-vis des enfants des squats et bidonvilles (Bourgois et Eulriet, 2016). Les travaux d'Anne Revillard notamment sur l'Allocation compensatrice tierce personne (ACTP) et la PCH introduisent aussi en un sens l'idée d'une non-proposition et d'une non-orientation liées au fait que les personnes, parfois, refusent que quelqu'un (non simplement un prestataire, mais aussi un proche), pense pour elles (Revillard, 2020, p. 131 et suivantes). Émilie Rosenstein aboutit également à un résultat comparable dans ses travaux sur l'Assurance invalidité en Suisse.

Ainsi pour David Laumet (2013), la non-proposition des recours Dalo ou Daho³²¹ est notamment liée « à la représentation qu'ont les acteurs sociaux de la capacité de leur public à occuper un logement ou à tenir les exigences supposées des centres d'hébergement. De même il dépendra de ce qu'ils présupposent de la pertinence de la saisine ou de la demande de ce droit ». (Laumet, 2013, p.112). Par ailleurs, dans notre analyse de la faible mobilisation des

³²¹ Droit au logement opposable (Dalo) et Droit à l'hébergement opposable (Daho).

outils de la protection de l'enfance par les acteurs intervenant en squats et bidonvilles (Bourgois et Eulriet, 2016), nous mettions en avant à la fois les contraintes liées à la prise de contact et l'instauration d'une relation de confiance avec les familles, les enjeux de méconnaissance des outils par les intervenants sociaux (notamment bénévoles), et les effets de « seuils différenciés » des besoins tels que perçus par les intervenants. Dans ce même sens, Julien Lévy propose de considérer les pratiques de non-proposition comme relevant d'une forme de compétence professionnelle des intervenants sociaux, liées à leur capacité d'analyse des situations individuelles et d'adaptation des mesures en fonction des besoins et attentes des personnes, mais également en termes de gestion raisonnée des ressources restreintes à l'échelle d'un territoire (Lévy, 2016). Existe ici cependant le risque d'un renforcement du sentiment de dépendance et d'infantilisation des usagers vis-à-vis des institutions et des travailleurs sociaux (Avenel, 2019, p.130).

Les politiques de la jeunesse sont un autre champ de recherche – parmi d'autres – où la non proposition apparaît, sans être explicitement nommée de la sorte (Vial, 2018, p.71). Ainsi dans leurs travaux consacrés au Fond d'aide aux jeunes (FAJ), Lima et Trombert soulignent que *« l'aide sociale est considérée comme un outil à la disposition des professionnels pour l'accompagnement des parcours et non comme un droit. Elle est ainsi réinterprétée dans une économie morale de l'accompagnement »* (Lima et Trombert, 2013, p.3). Ils mettent en lumière des pratiques qu'ils nomment de « non-recours par éviction », reposant d'abord sur un travail de requalification des demandes, et de « mise à l'épreuve » à la fois des besoins, du mérite et du projet. Par ailleurs, et comme nous le détaillerons plus bas (section 6.3) dans notre analyse de la faible mobilisation des outils de la protection de l'enfance par les acteurs intervenant en squats et bidonvilles, nous mettions en avant deux phénomènes : d'une part les contraintes liées à la prise de contact et l'instauration d'une relation de confiance avec les familles, les enjeux de méconnaissance des outils par les intervenants sociaux (notamment bénévoles) ; d'autre part les effets de « seuils différenciés » des besoins tels que perçus par les intervenants, fondés, comme l'analyse David Laumet, sur une priorisation subjective des besoins (Bourgois et Eulriet, 2016).

Le non-recours par interdiction : un instrument d'action publique

Les caractéristiques du non-recours par non-proposition et non-orientation nous permettent de voir en quoi les pratiques décrites plus haut au sein du projet I2E, concernant le non-accès aux droits communs, pourraient ou non relever de ces formes. Le principal point commun réside dans le fait central que, alors qu'une personne est éligible à un droit ou un service, et que ce droit est connu, il n'est pas proposé ou activé par le professionnel ou l'intermédiaire en charge de l'accompagnement social. Mais les différences avec les phénomènes et pratiques décrites plus haut sont importantes. En effet, les pratiques observées ne relèvent pas d'une appréciation personnelle ou discrétionnaire de la situation par des agents ou autres acteurs, mais bien de l'imposition d'une règle par la hiérarchie du projet ou du dispositif. En l'occurrence, il s'agit bien d'une interdiction d'accès, décidée par les initiateurs du projet (en l'occurrence les services déconcentrés de l'État), qui, nous le verrons, fait l'objet elle-même de stratégies de contournement et d'infléchissement par les intervenants sociaux. Ainsi, dans la situation étudiée, la marge de manœuvre des agents est quasi-inexistante à l'origine, c'est-à-dire dans la décision initiale. Par ailleurs, l'interdiction s'impose aux usagers du service spécifique dans un rapport de conditionnalité forte : le refus de cette condition implique en effet la perte du panier de services et prestations délivré par le prestataire (exemple : hébergement sur le site, cours de français, nourriture, ...), qui caractérise le droit non-commun destiné à ces publics.

Du fait de ces éléments, nous proposons un enrichissement de la grille, par l'ajout du *non-recours par interdiction*, situation dans laquelle les règles fixées au sein d'un service spécifique ou spécialisé comprendraient l'interdiction pour les usagers d'accéder à un ensemble de services de droit commun, quelles que soient les démarches engagées précédemment. Cette forme de non-recours est donc le résultat d'une décision prise par un détenteur d'autorité ou *policy maker*, de manière discrétionnaire ou pas (existence ou non d'un contrôle de régularité), s'imposant à la fois au destinataire potentiel de l'offre concernée, et aux intermédiaires sociaux chargés de la mettre en œuvre ou d'en faciliter l'accès. Ce non-recours a une légalité lorsque des règles d'interdiction connues, sur lesquelles le juge administratif peut exercer un contrôle³²², privent les personnes d'accéder à un dispositif légal de

³²² Divers contributeurs, 2014, « Pouvoir discrétionnaire en droit administratif (fr) », Grande bibliothèque du droit, bibliothèque contributive en ligne, consultée le 3 mars 2021.

recours aux droits communs. Dans les autres cas, ce non-recours est illégal ; soit, en droit, une situation d'« indétermination légale »³²³.

Tableau 12 - Proposition : le non-recours par interdiction

Type	Définition	Précision
Par interdiction	Lorsque l'offre sociale est connue (par le destinataire, le professionnel ou les deux) mais fait l'objet d'une interdiction d'accès par les institutions et intermédiaires sociaux.	Le NR par interdiction renvoie à des choix et pratiques officiels des décideurs, institutions ou agents en lien direct ou non avec les destinataires. Il implique de conditionner l'accès à des projets ou services spécifiques et dérogoratoires au fait de renoncer à l'accès à des services dit de droit commun.

Cette nouvelle forme de non-recours repose en partie sur des logiques similaires à la non-proposition et la non-orientation proposées dans la grille explicative de l'Odenore. Dans les trois situations en effet, on relève le rôle central et souvent volontaire d'un tiers dans la création de la situation de non-recours. Ce tiers peut être soit un agent prestataire, soit un acteur « périphérique » au travail social, soit une institution publique (services de l'État, collectivités). Celui-ci s'inscrit dans les logiques de « passe-droit » identifiée par Pierre Bourdieu pour qui « *le droit ne va pas sans le passe-droit, la dérogation, la dispense, l'exemption, c'est-à-dire sans toutes les espèces d'autorisation spéciale de transgresser le règlement qui, paradoxalement, ne peuvent être accordées que par l'autorité en charge de la faire respecter* » (Bourdieu, 1990, p.91).

Dans le cas de l'interdiction cependant, l'une des spécificités est le fait que le non-recours prend ici la forme d'un instrument d'action publique au sens de Lascoumes et Le Galès (voir l'introduction, section 3.2) : elle procède moins d'une dérivation de l'organisation et du fonctionnement classique des institutions, ou de l'exploitation temporaire d'un « espace de jeu », que d'un choix politique, la construction volontaire d'une norme d'action. Plus

³²³ Ibid.

précisément, il peut être assimilé à un instrument législatif et réglementaire synthétisé de la manière suivante par les auteurs (Lascoumes et Le Galès, 2005b).

Tableau 13 - Caractéristiques du « non-recours par interdiction » en tant qu'instrument d'action publique

Type d'instrument	Type de rapport politique	Type de légitimité
Législatif et réglementaire	État tuteur du social	Imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés élus ou des hauts fonctionnaires

Replacé ici, le non-recours par interdiction peut être analysé comme un instrument de l'exception à la règle. Le type de rapport au politique est marqué par le pouvoir discrétionnaire de l'autorité concernée (ici le préfet). Concernant le type de légitimité, nous pouvons observer deux situations : soit la légitimité repose sur la recherche de l'intérêt général par l'adaptation des règles aux contraintes et réalités locales, le contournement de certaines contraintes ; soit il n'y a pas de légitimité car le pouvoir exercé est arbitraire et non respectueux du droit.

Cette mise en lumière d'un non-recours par interdiction pose ainsi un ensemble de questionnements sur la légalité des processus observés, les possibilités de recours des destinataires de l'offre publique, de l'utilité de ces phénomènes dans la mise en œuvre de politiques publiques à l'échelle locale. Mais il pose aussi de manière centrale la question du rôle et des attitudes des intervenants sociaux comme des bénéficiaires vis-à-vis de ces règles et pratiques.

6.2.3. Intervenants sociaux et usagers : résistances et stratégies de contournement.

Au sein de la littérature, déjà évoquée plus haut concernant les Street level bureaucrats, mais aussi celle concernant les instruments d'action publique, des travaux ont progressivement mis l'accent sur les formes de résistance ou d'opposition aux « instruments d'action publique » (Barrault-Stella, 2011 ; Le Bourhis et Lascoumes, 2014). En s'appuyant sur les travaux pionniers de Hirschman (1970) sur les trois types de comportements vis-à-vis des politiques publiques (*exit ; voice ; loyalty*), et sur un ensemble de recherches autour de divers instruments

d'action publique, Le Bourhis et Lascoumes insistent ainsi sur les formes variées de résistances, qui vont de diverses mobilisations d'opposition et de contestation, à des pratiques moins visibles de « *situations sans opposition manifeste à l'outil mais où il est possible d'observer une multiplication de points de résistance, plus ou moins visibles, qui font aussi partie intégrante de la carrière de l'instrument* » (Le Bourhis et Lascoumes, 2014). Ces résistances peuvent s'inscrire dans trois espaces : celui du design de l'instrument, de sa formulation ; celui de l'appropriation et de la mise en œuvre ; et enfin l'espace de l'appropriation par les publics cibles. Ce sont ces deux derniers espaces que nous explorerons ici.

Par ailleurs, les auteurs mettent à jour trois types de résistance, inspirées de la classification de Hirschmann, qui nous serviront également de repères dans l'analyse. Celles-ci sont d'une part la contestation (qui relève de la « voice »), qui peut prendre la forme de l'affrontement, de la désobéissance civile, de la protestation... ; d'autre par le détournement ou contournement, consistant notamment en un usage détourné de l'instrument, qui en modifie les effets, ou le refus dissimulé de s'y soumettre ; enfin la neutralisation (introduction d'un vice de fonctionnement dans la conception de l'outil, usage formel sans appropriation de l'outil, ou pratiques destinées à fausser les mesures ou les effets). Les auteurs synthétisent ces types de résistances dans le tableau ci-dessous qui permet de saisir les pratiques concrètes observables dans chaque espace de résistance.

Tableau 14 - Modalités de résistance aux instruments d'action publique (Le Bourhis et Lascoumes, 2014)

Attitudes	Types de résistances	Espaces	Exemples de pratiques de résistance
VOICE	Contestation	Conception	Affrontement d'experts, refus politique, concurrence sectorielle
		Mise en œuvre	Refus affiché de l'instrument, opposition ouverte à son existence et usage, désobéissance civile
		Public cible	Manifestation, protestations publiques, destruction de l'instrument

EXIT	Détournement /contournement	Conception	Ambiguïté intentionnelle dans une loi ou règlement qui affiche un objectif tout en ouvrant la possibilité d'une non réalisation
		Mise en œuvre	Usage « intelligent » visant à faire faire autre chose à l'outil, non remis en cause ou à en modifier les effets dans un sens plus favorable. Appropriation utilitariste de l'instrument mis au service d'autres objectifs ; recyclage
		Public cible	Refus dissimulé de s'y soumettre, pratiques d'échappement ou d'évitement de l'instrument
	Neutralisation	Conception	Introduction d'un vice de fonctionnement (taxation incitative fixée à un niveau inapte à agir sur les comportements
		Mise en œuvre	Usage formel sans appropriation de l'outil (« pull sur la chaise » ³²⁴), dans le but d'en annuler ou réduire les effets
		Public cible	Pratique destinée à fausser les mesures ou les effets (si le contournement est impossible)
LOYALTY	Appropriation et naturalisation	Tous	Pratiques d'instruments devenus évidents, quasi invisibles ; comportements automatiques

A partir de cette grille, afin de saisir les pratiques de résistance développées vis-à-vis de l'action publique observée, il convient de donner à voir leurs discours sur le cadre donné, avant d'aborder les pratiques elles-mêmes, qui mèneront à un assouplissement progressif de ce cadre, sous l'influence notamment de l'équipe salariée.

³²⁴ La pratique du « *pull (ou veste) sur la chaise* » désigne de façon imagée les situations où un acteur, généralement dominant, résiste à un instrument de type procédure de planification ou de décision concertée par un engagement fictif ou purement formel – une sorte de présence absente – vidant ainsi de son sens et sapant le processus de l'intérieur, tout en évitant les coûts d'une opposition ouverte.

Des discours critiques des intervenants sociaux et des bénéficiaires sur la légalité et l'efficacité des cadres donnés.

Le cadre donné par la préfecture d'interdire l'accès des personnes à un large ensemble de dispositifs et services est revenu de manière régulière dans les entretiens avec les intervenants sociaux du projet I2E, qu'ils soient internes ou externes.

Le premier élément qui ressort tient – pour plusieurs d'entre eux – à la perception d'une inégalité et d'une illégalité dans le refus d'accès aux services ordinaires :

« Alors après l'accès à l'emploi, ça dépend aussi de la complexité, enfin des contraintes qu'on nous impose. Puisque dès le départ on n'avait pas le droit à l'IAE (insertion par l'activité économique), pas aux formations, aux inscriptions à Pôle emploi, ce qui est illégal, mais, enfin voilà. (...) Et puis tout ça c'est des choses qui ne sont pas écrites. Qui font partie du flou artistique du projet. Et que personne ne veut écrire vu que c'est illégal, on en a bien conscience. » (Salariée du projet I2E,. Entretien 20 mars 2017).

D'autres acteurs, dont les agents des services concernés par l'interdiction, insistent également immédiatement sur la question de la légalité :

Q: *« Qu'est-ce que vous avez pensé au départ de ce positionnement de la préfecture ? De cette idée que les gens ne pouvaient pas s'inscrire à pôle emploi, et de se centrer sur les emplois non pourvus ?*

R: *Alors déjà, bah personnellement je n'ai rien dit mais c'était illégal. ... ils sont européens, et ils doivent être inscrits comme demandeurs d'emploi. Mais en fait (le Préfet) ne voulait pas qu'on lui reproche un double accompagnement. »* (Chargée de mission Pôle Emploi. Entretien du 6 septembre 2018).

La question posée ici est celle de la limite ou de la séparation entre pratiques illégales, c'est-à-dire de règles d'interdiction contestables en droit, et pratiques discrétionnaires, qui sont au cœur de l'analyse des street level bureaucrates et street level organizations (Avenel et Duvoux, 2020 ; Weill, 2015). Selon Ronald Dworkin (Dworkin, 1995) cité par Weill (2015), le pouvoir discrétionnaire désigne l'espace, entre les lois ou autour d'elles, à l'intérieur duquel les

acteurs investis d'une autorité légale peuvent faire des choix. Le pouvoir discrétionnaire s'oppose ainsi à la compétence liée, que son détenteur est obligé d'exercer qu'il le veuille ou non, le contenu de la décision administrative étant totalement prédéterminé par la loi. Cependant, le pouvoir discrétionnaire demeure soumis à un contrôle de régularité exercé par le juge administratif, du contrôle minimal dit de l'erreur manifeste d'appréciation, à un contrôle renforcé dit de proportionnalité³²⁵.

En l'occurrence, lorsqu'elle est relevée, cette « illégalité » présumée est immédiatement expliquée, et relativisée, et placée – de façon exorbitante mais sans que ceci ne soit mentionné de manière explicite – sous le sceau du pouvoir discrétionnaire, justifié par un argumentaire qui reprend de manière assez précise et partagée les discours préfectoraux :

« Moi j'ai compris la gêne du Préfet, en disant moi ça peut me retomber dessus, ça va faire comme un boomerang, parce que cette population pourquoi on va mieux l'accompagner que le demandeur lambda (...). Je comprends qu'il ne voulait pas que ça sorte dans la presse, qu'on sache qu'il y avait un double accompagnement. » (Chargée de mission Pôle Emploi. Entretien du 6 septembre 2018).

Dans le même registre, même certains bénéficiaires du projet semblaient avoir intégré le discours explicatif, malgré leur désaccord :

- *« Q : Et pour toi c'est quoi le problème là, pour accéder à l'emploi, c'est quoi qui bloque ? c'est le français ?*
- *R : Non non moi ça va le français. Le problème c'est les qualifications. (...).*
- *Et tu n'as pas essayé de faire des formations techniques, dans des métiers...*
- *Ça je n'ai pas le droit parce que je suis dans cette association... je voulais faire ça, je voulais passer des choses, mais ils ne me laissent pas passer.*
- *Pourquoi ?*
- *Parce qu'ils disent qu'ils sont payés pour faire avec moi des cours de français et tout ça, qu'ils sont payés pour m'aider, pour trouver un travail...*
- *Et ça pour toi c'est un problème ?*

³²⁵ « La liberté d'action de l'administration », vie-publique.fr, juin 2018. Consulté le 7 février 2021.

- *Oui c'est un problème. Comment je t'explique... En fait c'est la préfecture, ils ont donné de l'argent au projet, ils ont dit « vous, vous êtes obligés de vous occuper des familles, il faut pas les laisser aller toutes seules ». Donc moi quand j'ai voulu aller à la mission locale, à Pôle emploi, on m'a dit non, arrête ici parce que c'est nous, il faut faire cette formation avec nous (...). Donc moi j'avais les choses dans ma tête, mais on ne m'a pas laissé faire. Donc moi ça m'énerve. » (Homme, bénéficiaire du projet I2E, Village de Saint-Priest. Entretien du 20 mars 2017).*

Ainsi, si la justification de la pratique d'interdiction est comprise par les diverses parties prenantes, elle n'est pas entièrement acceptée pour autant. Une salariée du projet salariée insiste sur l'impact de cette mesure sur la perception des bénéficiaires vis-à-vis du projet :

« Le fait de pas pouvoir s'inscrire à Pôle emploi, ça a été aussi violent pour eux. « Pourquoi nous on n'y a pas droit », enfin voilà, parce qu'il y a quand même des gens, certains avaient conscience que Pôle emploi c'était... voilà, ils avaient la sensation de perdre quelque chose. De pas être inscrits à Pôle emploi, c'est perdre des droits. » (Salariée du projet I2E. Entretien du 20 mars 2017).

Plusieurs enquêtés reviennent également sur l'inefficacité des mesures prises, liée notamment la méconnaissance des « réalités de terrain » :

« Il y avait des schémas de pensée un peu, ... simplistes sur la façon dont on parviendrait en quelques mois à faire rentrer des gens dans l'emploi. En disant, par exemple, un emploi non qualifié disponible à tel endroit, bah les gens acceptent, ils y vont en vélo et cætera et cætera... En réalité c'était beaucoup plus compliqué que ça. Pour des tas de facteurs, qui tiennent aux employeurs, qui tiennent aux résidents. » (Homme, bénévole du projet I2E. Entretien du 26 octobre 2017).

De la critique de l'illégalité, on passe donc assez rapidement à une critique plus opérationnelle, liée à l'efficacité du projet et l'atteinte des résultats :

« Finalement nous, là où on a critiqué le cadre, c'est plus sur le côté efficacité que sur le côté « droit commun », même si bon, les deux sont très liés. »
(Coordinateur du projet I2E. Entretien du 13 juin 2017).

Les observations de terrain complètent ces discours, plusieurs situations ayant permis de mettre en évidence les tensions et incompréhensions nées de ces injonctions. Pour exemple, nous avons pu assister à un échange tendu, hors entretien, entre deux salariés du projet et l'un des résidents, qui avait trouvé un emploi par son propre réseau, et avait besoin d'une attestation d'inscription de Pôle Emploi afin de valider l'embauche, demande refusée par l'équipe du projet. Cette situation vue par certains salariés comme relativement ubuesque, ajoutée à d'autres, va pousser l'équipe à adopter des stratégies de contournement et à engager des négociations avec les donneurs d'ordre.

Pratiques de résistance et infléchissement progressif du cadre.

Au-delà des discours des divers intervenants, l'enquête de terrain a mis en lumière des pratiques de résistance qui ont d'abord concerné l'accès aux Maisons de la Métropole, points d'entrées sectorisés vers les services de la Métropole, ainsi que vers les services de santé, ou de protection maternelle et infantile. Ainsi, assez rapidement, et malgré les injonctions, des pratiques d'accès direct et de partenariat se mirent en place, sans que ceci ne soit abordé dans un cadre officiel, et ne fasse l'objet de décision formelle :

« Ces changements ça n'a pas été vraiment des décisions, ça a plus été amené comme des solutions, ou en gros tu présentes aux décideurs la problématique et tu dis bon on a contacté la PMI pour ça, tout ça... et bon finalement ça a été adoubé sans qu'il y ait un changement, une décision officielle. »
(Coordinateur du projet I2E. Entretien du 13 juin 2017).

Sur la plupart des volets de l'accompagnement, des partenariats directs ont ainsi pris place sous des configurations différentes selon le territoire et les relations établies entre l'équipe du projet et les professionnels des structures. En reprenant les catégories évoquées plus haut développées par Le Bourhis et Lascoumes, nous pouvons définir ces pratiques comme relevant plutôt du contournement, sur un mode discrétionnaire de la part des intervenants

sociaux, qui utilisent les marges de manœuvre disponible sans opposition frontale aux décideurs. L'évolution se fait donc au cas par cas, en fonction des besoins identifiés des résidents, et sans prise de décision officielle. Ceci a pu être facilité par le fait que l'interdiction posée sur l'accès à ces services était moins affichée et martelée que celle édictée pour les services de l'emploi.

Ces infléchissements par contournement par la pratique ne concernent en effet pas, dans un premier temps, le volet de l'accès à l'emploi et à la formation, au cœur du projet et des discours préfectoraux. C'est plus tard, au bout d'un an environ, que des infléchissements à l'interdiction vont être opérés, par étapes, après des négociations entre l'équipe et les décideurs, en l'occurrence principalement le Préfet. Nous sommes donc moins ici dans des pratiques de contournement que de contestation, le sujet ayant fait l'objet de nombreux échanges formels et informels, parfois tendus, entre l'équipe I2E et la préfecture. Le récit qui en est fait peut légèrement varier :

« Par exemple sur les démarches en IAE, bon on a gueulé un moment en préfecture, en disant « tous les candidats qui démarchent eux même les entreprises en IAE qui reviennent avec leur fiche IAE à signer par Pôle Emploi, on leur dit vous n'y avait pas droit parce que on ne peut pas vous inscrire à pôle emploi, c'est juste scandaleux ». Donc au bout d'un moment ça a porté ses fruits, et la règle a changé. » (Salariée du projet I2E. Entretien de 2017).

« Il faut distinguer l'emploi et le reste, parce que ça s'est fait différemment. Sur l'emploi, ça a été discuté avec pôle emploi, on a émis des hypothèses, que j'ai soumis en préfecture lors des Copil, et finalement ils ont dit bon faisons comme ça si marche mieux (...) Bon après ils avaient aussi un bilan à justifier, et c'est sans doute ça qui a joué sur les changements de directives. » (Coordinateur du projet I2E. Entretien du 13 juin 2017).

La modification des règles va se faire en plusieurs étapes, résumées dans le schéma suivant.

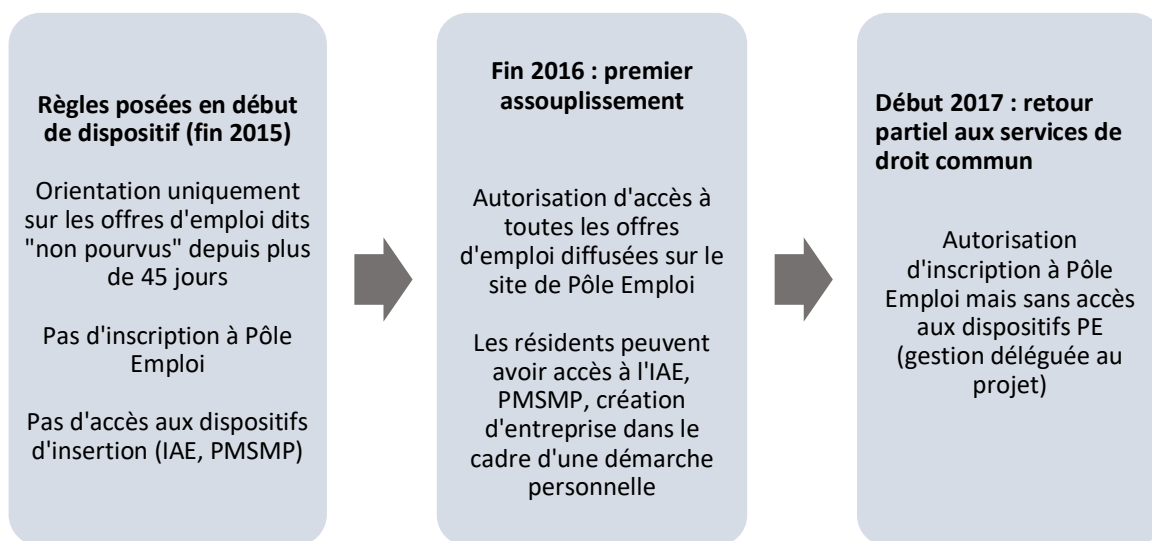


Figure 28 - Évolution du cadre posé aux équipes du projet I2E par la préfecture en matière d'accès aux services publics de l'emploi (Bourgeois et Louvion, 2018)

Le premier aménagement de la règle va consister à assouplir l'accès aux formations, mais en faisant reposer sur les résidents de I2E la responsabilité des démarches. Lors du comité de pilotage du 28 juin 2016, le Préfet délégué à l'égalité des chances indique ainsi sa décision d'alléger l'interdiction en permettant « les démarches menées de manière autonome par les résidents » pour obtenir un contrat d'insertion professionnelle ou un contrat d'immersion professionnelle. Il est ici sous-entendu une forme de déresponsabilisation du projet I2E dans ces démarches qui ne relèvent que d'initiatives personnelles. La seconde étape sera l'autorisation d'inscription à Pôle Emploi, sans que ceci ne signifie un transfert complet de l'accompagnement à Pôle Emploi : il s'agit de la mise en place d'un système de « gestion déléguée », consistant à ce que les personnes soient inscrites au service public de l'emploi, mais que leur accompagnement soit délégué au projet I2E dans un cadre relativement souple (c'est-à-dire sans mécanisme de suivi ou de contrôle spécifique de la part de Pôle Emploi).

Cette évolution va progressivement permettre un accès des personnes à l'emploi, principalement en passant par des formations et des emplois relevant du secteur de l'insertion par l'activité économique. Comme mentionné plus haut (chapitre IV, section 4.2.4) à la fin du projet en octobre 2018, au moins un membre de chaque ménage avait accédé à un contrat sur la durée du projet et pour les ménages en sortie positive (75 %), au moins un membre du ménage était en situation d'emploi.

Ainsi donc, sur la durée du projet, nous assistons à un processus de résistance à divers niveaux face à l'injonction d'interdire l'accès des usagers à certains services de droit commun. Ces pratiques ne semblent pas liées à un discours portant sur l'illégalité de l'interdiction de recourir au droit d'obtenir un emploi mais plus sur l'efficacité des mesures prises, et sur la contradiction entre les objectifs posés (insertion de l'ensemble des ménages sur la période du projet) et les moyens mis à disposition pour ce faire.

En résumé sur les modes de dérogation et de non-recours au sein de I2E.

A travers cette section nous avons pu exposer des pratiques s'inscrivant dans une logique d'insertion à bas-bruit, consistant à créer des files spécifiques d'insertion hors des dispositifs de droit commun. Ces pratiques permettent ainsi une forme d'invisibilisation des publics au sein des services ordinaires de l'emploi, de l'insertion par l'activité économique, ou de l'accompagnement social global.

Particulièrement, nous avons pu mettre en lumière un nouveau type de non-recours : le non-recours par interdiction, qui suppose que l'offre sociale est connue (par le destinataire, le professionnel ou les deux) mais fait l'objet d'une interdiction d'accès par les institutions et intermédiaires sociaux. Ce non-recours par interdiction renvoie à des choix et pratiques officiels des décideurs, institutions ou agents en liens directs ou non avec les destinataires. Il implique de conditionner l'accès à certains services ou projets au fait de renoncer à l'accès à des services dit de droit commun. La mise à jour de ce type de non-recours permettrait d'interroger un ensemble de pratiques et de normes à l'œuvre dans 'autres secteurs des politiques sociales, qu'il s'agisse du handicap et de la santé mentale, de la protection de l'enfance, ou de l'accompagnement des personnes âgées.

Nous avons cependant pu relever, dans la situation présentée, l'aspect temporaire de ces mesures, du fait notamment de pratiques de résistance des agents et des personnes concernées, mais aussi d'un constat finalement partagé d'inefficacité.

6.3. Des formes plus classiques de non-recours par non-proposition : l'exemple des dispositifs de protection de l'enfance³²⁶.

Dans l'action publique observée, les phénomènes généralisés de non-recours à certains services ou dispositifs de droit commun ne se limitent pas aux projets d'insertion tels que I2E. Nous proposons ici de porter l'analyse sur des phénomènes de non-recours par non-proposition liés au nonaccès des personnes aux dispositifs et services de protection de l'enfance. Si les enjeux de protection de mineurs en danger sont en effet présents de manière importante et diverse dans les squats et bidonvilles (6.3.1), les réponses qui existent sont pourtant rarement mises en œuvre. Nous identifions ici quatre causes de non-proposition, liées au fait que les préconditions à la proposition de l'offre sont rarement réunies (6.3.2) à la méconnaissance des dispositifs par les intervenants sociaux (6.3.3.), à leur anticipation d'une inadéquation entre l'offre et le besoin (6.3.4), ou enfin à une autocensure de leur part lié à un sentiment d'impuissance et à une forte usure professionnelle (6.3.5). Nous verrons cependant que depuis 2019 (soit à la fin de notre travail d'enquête) ces questions ont fait l'objet d'une mise à l'agenda politique, au sein de la Dihal notamment, qui a mené entre autres à la mise en place de « maraudes mixtes » spécialisées dans le champ de la protection de l'enfance (6.3.6).

6.3.1. La protection de l'enfance au sein des bidonvilles et squats : des enjeux très divers.

Parmi les enjeux liés à l'accès aux droits des personnes vivant en bidonvilles et squats, les droits de l'enfant en général, et l'accès aux dispositifs de protection de l'enfance en particulier, sont particulièrement sensibles. Divers rapports et recherches pointent, de manière souvent éclatée³²⁷, un ensemble de situations relevant de la protection de l'enfance et de la Protection maternelle et infantile (PMI) : dangers sanitaires liés aux conditions de vie en bidonville (Bourgeois, Bonnemason, et al., 2015) ; précarité et fragilités sociales liées aux expulsions sans solution d'hébergement ou de logement (ERRC, 2014); situations

³²⁶ La plupart des éléments de ce paragraphe ont fait l'objet d'une publication en 2016, avec Anaïs Eulriet, alors en formation d'assistante sociale, dans les cahiers de la Mrie (Bourgeois et Eulriet, 2016). Certains extraits d'entretiens proviennent de huit entretiens menés au premier trimestre 2016 par Anaïs Eulriet dans le cadre de son mémoire de 3^{ème} année d'Assistant de Service Social à l'École Santé Social du Sud Est, et de 3 entretiens complémentaires menés par l'auteur en mai/juin 2016.

³²⁷ En 2019, une journée d'étude intitulée « la protection de l'enfance à l'épreuve des bidonvilles », co-organisée par l'association Hors la rue, l'association Acina et le collectif Romeurope en partenariat avec la Dihal a permis une forme de synthèse des enjeux. Les actes sont disponibles sur le site de Romeurope (Romeurope, 2020a).

d'exploitation et de traite pour certains mineurs (Peyroux, 2012, 2013) ; situations problématiques de grossesse et de santé du nourrisson (MdM, 2018) ; déscolarisation des filles à partir de 12 ans et situations de danger liées, dans certains cas, à des pratiques de mariage forcé et de maintien à domicile (Dihal, 2019b) ; errance de certains enfants notamment liée à la déscolarisation, ou encore isolement de mineurs, sans parents sur le territoire français³²⁸. Or malgré cette multitude de situations de danger, plusieurs travaux pointent le faible accès des personnes aux dispositifs de la protection de l'enfance³²⁹ et de la Protection maternelle et infantile ³³⁰. Ainsi, concernant la protection de l'enfance, dans un avis de novembre 2014, la commission nationale consultative des droits de l'homme indiquait :

« Alors que les facteurs de vulnérabilité sont prégnants s'agissant des enfants vivant en bidonvilles, leur situation s'avère largement méconnue des services de protection de l'enfance, que ce soit ceux de l'Aide Sociale à l'Enfance ou encore de la protection judiciaire de la jeunesse. Les travailleurs sociaux s'aventurent peu dans les bidonvilles, le suivi des enfants est interrompu au gré des évacuations successives. » (CNCDH, 2014).

Ces constats ont été partagés par un grand nombre d'acteurs lors d'un colloque organisé en mai 2014 à Paris par l'association Hors la Rue et l'Unicef³³¹, puis d'une journée d'étude organisée en octobre 2019. Concernant la protection maternelle et infantile, Médecins du Monde relève que parmi les patients de moins de sept ans suivis par l'association dans les bidonvilles en 2014, *« seuls 29 % étaient suivis en PMI, alors que la majorité résidait en France depuis plus de 3 mois »*, et que *« moins d'un tiers d'entre eux étaient à jour de leur vaccin pour le ROR, le DTP ou la coqueluche »* (MdM, 2015). A Lyon, Médecins du Monde relève régulièrement dans ses rapports d'activité les forts enjeux liés à l'accès aux services de PMI (MdM, 2019).

Pour autant, il n'existe aujourd'hui que peu d'analyses précises sur les raisons menant

³²⁸ Voir notamment les rapports d'activités de l'association Hors la Rue www.horslarue.org.

³²⁹ Seront pris en compte dans cette partie les 2 principaux types de mesures de protection de l'enfance : les mesures de protection administrative mises en œuvre par l'Aide sociale à l'enfance (Ase) et les associations habilitées, et les mesures de protection judiciaire relevant du juge des enfants et du procureur, mais également les dispositifs d'identification et de prévention des situations de danger.

³³⁰ Seront pris en compte dans cette partie l'ensemble des actions de prévention, d'éducation et d'accompagnement relevant des services de la Protection Maternelle et Infantile (PMI), qui relèvent des conseils départementaux.

³³¹ « Comment protéger les mineurs d'Europe de l'Est les plus vulnérables », Colloque organisé par Hors la Rue et l'UNICEF, mai 2014. Pour un résumé des interventions et conclusions, voir notamment « La protection de l'enfance à l'épreuve des bidonvilles », *Actualités Sociales Hebdomadaires* N°2877, 3 octobre 2014.

à cet accès limité aux droits relatifs à la protection de l'enfance ou à la PMI. Il semble donc pertinent d'aborder de manière spécifique ces non-réponses apportées à ces situations de danger, souvent cumulatives pour un même enfant. Si les situations rencontrées font ressortir une cumulativité des formes de non-recours, nous avons choisi ici de nous centrer sur le non-recours par non-proposition, qui désigne, comme nous l'avons vu plus haut le fait que « les acteurs de l'accès aux droits³³² ne proposent pas une offre publique à des bénéficiaires potentiels avec lesquels ils sont en contact » (Mazet, 2014). Rappelons que selon l'Odenore différentes causes peuvent amener un agent à ne pas proposer l'offre à une personne éligible, dont : l'anticipation du rejet ou de l'inadéquation de l'offre par le destinataire ; la méconnaissance de l'offre par les travailleurs sociaux ; les représentations propres aux travailleurs sociaux concernant les publics et leur capacité à recevoir l'offre ou la prestation.

Alors que depuis la loi du 5 mars 2007, la notion d'« enfant maltraité » a été remplacée par la notion plus large d'« enfant en danger »³³³ – dont relèvent *de facto* de nombreux enfants vivant en bidonvilles³³⁴ – nous chercherons ici à comprendre la mobilisation limitée des services de protection de l'enfance et de PMI autour des difficultés vécues par les professionnels dans la proposition de dispositifs ou d'accompagnement.

6.3.2. Des préconditions à la proposition de l'offre rarement réunies.

Dans le champ de la protection de l'enfance comme dans les autres domaines de l'action sociale, la proposition d'une offre sociale s'effectue par les intervenants sociaux dans des cadres définis et dans un dialogue avec les bénéficiaires. Dans le cas des personnes vivant en bidonvilles, ces préconditions à la proposition de l'offre sont rarement réunies.

Des contraintes multiples à l'« aller-vers ».

³³² Notion intégrant aussi bien les professionnels de l'action sociale que les nombreux acteurs associatifs, le plus souvent bénévoles.

³³³ Article 375 du Code civil, et article L.221-1 du Code de l'Action Sociale et des Familles.

³³⁴ Voir notamment les « facteurs de risque » et « signes d'alerte de danger » décrits dans le guide à l'usage des professionnels intitulé « du traitement de l'information préoccupante au signalement » produit par le département du Rhône, en juin 2008. Y sont notamment mentionnés les critères suivants : conditions de vie difficiles, difficultés socio-économiques, jeunesse des parents, retard de déclaration de grossesse ou non déclaration, manque d'hygiène, de nourriture, répétitions d'accidents domestiques....

Comme le souligne en 2016 l'assistante sociale de Médecins du Monde, « *en protection de l'enfance si tu ne sors pas des murs, si tu ne vois pas les conditions de vie au quotidien, si tu ne crées pas les conditions pour pouvoir expliquer progressivement ce qu'est un placement par exemple, bah tu ne peux rien faire* » (Assistante sociale de Médecins du Monde, entretien du 22 juin 2016). Or selon Michelle Creoff du Conseil départemental de Val-de-Marne, « *l'ensemble du dispositif de protection de l'enfance est très frileux quant à l'observation, le repérage et l'accompagnement des mineurs en danger dans les bidonvilles* » (Raynal, 2014). Si la présence d'enfants dans des lieux par nature sources de danger devrait mobiliser des réponses spécifiques, un ensemble de contraintes limite donc la dynamique de l'« aller-vers », dont la première fut jusque 2018 le cadre politique désincitatif, fondé sur l'évacuation des campements illicites comme réponse prioritaire au problème public (chapitre 2, section 2.2.2).

Second élément, le bidonville apparaît, pour les intervenants, comme une forme de zone grise entre l'habitat et la rue : d'un côté, la plupart des services sociaux de secteur refusent de considérer ces espaces comme des lieux de vie dans lesquels ils peuvent intervenir au même titre qu'un logement classique. Anticipant les expulsions, plusieurs professionnels rencontrés mentionnent ainsi l'inutilité de créer des liens avec des familles appelées à quitter le secteur dans un futur plus ou moins proche. De l'autre côté, de nombreux acteurs de l'urgence sociale, peuvent avoir tendance à ne pas considérer les habitants des bidonvilles comme leur « public cible », car usant de stratégies et de moyens de survie en partie différents des « sans-domicile fixe ». L'extrait d'entretien déjà cité (chapitre V, section 5.1.3) est éclairant à ce sujet :

« On a tendance à considérer que ces personnes (en bidonvilles) sont déjà en contact avec pas mal de structures, qu'elles se débrouillent pour accéder à leurs droits (...). Mais récemment j'ai visité plusieurs familles sur un bidonville et là j'ai découvert qu'en fait la plupart n'avaient accès à rien du tout, qu'ils sont proches de « nos publics » (...). Ça pose beaucoup de questions parce qu'on est aussi, comme tout le monde, obligé de prioriser. » (Travailleuse sociale, Samu social-Alynéa. Entretien du 11 juillet 2016).

Troisième contrainte, régulièrement évoquée par les professionnels, celle liée à la limitation des moyens financiers et humains, qui empêcherait une mobilisation régulière de personnels au sein des squats et bidonvilles. Le nombre de suivis par professionnels (en PMI ou

protection de l'enfance) ne permet pas, selon eux, d'envisager une dynamique d'« aller-vers » en dehors de cas exceptionnels. Les compétences des PMI « *n'ont cessé de s'élargir sans que les moyens humains et financiers soient toujours donnés pour les assumer* » souligne un avis du Conseil Économique Social et Environnemental d'octobre 2014³³⁵. Ces contraintes amènent les agents à des logiques de régulation ou d'arbitrage : ainsi, les actions se concentrent le plus souvent sur des campagnes de vaccination ; l'accompagnement se réduit le plus souvent à la situation des femmes enceintes et des nourrissons (Bourgois, Bonnemason, et al., 2015). Cette limitation des pratiques de « l'aller-vers » ne doit cependant pas masquer certaines initiatives visant à la mise en place de suivis spécifiques pour les populations vivant en bidonville, avec la mise en place de partenariats opérationnels avec certaines associations, et l'ouverture de permanences dédiées.

Il convient enfin de noter l'impact du non-accès à l'école des enfants vivant en bidonville³³⁶ sur la mobilisation des dispositifs de protection de l'enfance. L'école est en effet un lieu primordial de repérage des facteurs de risque de danger³³⁷ via les personnels éducatifs³³⁸ mais également les Assistants de Services Sociaux et les infirmiers présents dans chaque établissement. Ainsi, l'école est à l'origine d'environ un quart des transmissions d'informations préoccupantes aux conseils départementaux et des signalements à la justice³³⁹. Par le taux important de déscolarisation observé chez les enfants vivant en bidonville, on mesure donc l'aspect inopérant de ces missions de prévention et de repérage.

Expliquer, négocier, convaincre : le difficile échange avec les familles.

Les réformes successives de la protection de l'enfance ont progressivement affirmé la nécessaire implication et participation des familles à chaque étape du processus pouvant mener à un accompagnement ou une mesure de protection. Ainsi, la loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance promeut une collaboration plus forte entre les acteurs de la

³³⁵ Basset, Christiane, 2014, *Avis sur la protection maternelle et infantile*, Conseil économique, social et environnemental, section des affaires sociales et de la santé.

³³⁶ Si le collectif Romeurope (2015) souligne le manque de données précises, il estime que moins de 50 % des enfants sont scolarisés.

³³⁷ Le Code de l'Éducation (art. L 542-1) prévoit entre autres qu'une formation initiale et continue, dans le domaine de la protection de l'enfance en danger, soit dispensée aux professionnels en contact avec les enfants.

³³⁸ À noter, l'existence à la ville de Lyon d'Assistants de service social scolaire dans les écoles maternelles et primaires qui ont une mission de protection de l'enfance dès les premières années des enfants.

³³⁹ Site « Educsol » du ministère de l'Éducation Nationale : <http://eduscol.education.fr/cid50658/mission-de-l-ecole.html>

protection de l'enfance et les parents, et la recherche de « l'adhésion » de la famille aux mesures proposées (Dottori et al., 2010). Si la loi du 14 mars 2016³⁴⁰, qui actualise la politique de protection de l'enfance, apporte une forme de rééquilibrage au profit de l'enfant comme sujet principal de l'intervention, la place des familles demeure centrale (Onpe, 2016).

Quel que soit le public, ces injonctions sont difficiles à appliquer et soulèvent de multiples questions sur le rôle et la place des professionnels³⁴¹. Dans le cas des familles en bidonvilles, ces difficultés se voient multipliées pour au moins trois raisons principales.

Premièrement, les ruptures d'accompagnement liées aux expulsions à répétition subies par les familles empêchent la mise en place d'une relation durable et de confiance. Dans un système fortement sectorisé, et malgré la volonté d'ancrage territorial des familles (Delépine, 2012), cette mobilité forcée casse les dynamiques enclenchées, et empêche un travail de fond, surtout sur des thématiques aussi sensibles que celles de la protection de l'enfance ou de la prévention de certains risques. Cependant certains intervenants peuvent ne pas lier, de manière consciente ou inconsciente, la mobilité des familles à cette pression des expulsions :

« Je pense qu'au-delà de la problématique Rom, c'est la problématique de l'errance qu'il faut mettre en avant... Ça peut conduire à des difficultés pour se mettre en lien avec les familles. C'est des familles qui bougent beaucoup. »
(Assistante sociale de secteur, Métropole de Lyon, janvier 2016. Entretien de Anaïs Eurliet).

Notons également que même dans le cas de sites relativement stables, on peut observer des phénomènes de non-proposition dus à une anticipation de ces expulsions, les professionnels estimant non pertinent d'engager un accompagnement au vu d'un départ probable des familles.

Deuxièmement, les contraintes linguistiques peuvent limiter la co-construction avec les familles. Comme pour de nombreuses populations migrantes, cela nécessite un interprète parfois coûteux, compliqué à mobiliser de manière réactive. De plus, dans le cas d'échanges sur des situations complexes et délicates, cet ajout d'un tiers peut nuire à la qualité du dialogue.

³⁴⁰ Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

³⁴¹ « La place des parents dans la protection de l'enfance – contribution à une meilleure adéquation entre les pratiques et le droit », cahier de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée, ODAS, Juin 2010.

Quand la personne a une maîtrise minimale de la langue, un risque de mauvaise interprétation ou d'incompréhension peut avoir un impact sur la mise en place ou non de réponses adéquates.

Enfin, un temps supplémentaire est nécessaire pour comprendre et intégrer les particularités culturelles (réelles ou supposées) du public. Selon une assistante sociale : « *Avec la protection de l'enfance, bien sûr que c'est important de comprendre la culture de l'autre, de bouger ses représentations. Il faut en parler dans le cadre des entretiens, c'est important pour les gens d'en parler. Ça permet un vrai lien dans le suivi des familles.* » (Assistante sociale de secteur, Ibid.). Ce temps d'échange limité empêche une analyse fine des situations par les professionnels et une compréhension mutuelle des deux parties.

Ainsi donc, avant même qu'une offre d'accompagnement ne puisse être formulée, de nombreux facteurs limitent la possibilité, pour les professionnels, de confirmer des situations semblant relever de la protection de l'enfance, et d'en échanger avec les familles.

6.3.3. La non-proposition par méconnaissance des dispositifs.

Comme nous l'avons vu, à Lyon comme sur de nombreux territoires, une part importante de l'accompagnement au long cours des familles (en matière de scolarisation, d'accès aux soins, d'accès à l'emploi, entre autres) relève d'associations disposant de moyens souvent limités, et dont une part importante du travail de terrain est effectuée par des bénévoles (voir le chapitre VII). Leur rôle est primordial dans l'orientation vers les services de droit commun. Or si certains de ces acteurs associatifs mobilisent des compétences professionnelles spécifiques (par exemple médecins ou infirmiers bénévoles de Médecins du Monde, ou professeurs ou instituteurs intervenant au sein de l'association Classes³⁴²), beaucoup ne disposent que d'une connaissance limitée des dispositifs, des cadres réglementaires et législatifs, ou de certaines approches et outils du travail social. Si certains acteurs comme le CCAS, la PMI, les maisons du département, semblent relativement bien identifiés, les démarches et dispositifs de protection de l'enfance paraissent très largement méconnus.

Ceci nous semble lié en partie à un manque de formation des personnes, mais également à un manque de coordination et de travail concerté autour des situations

³⁴² Collectif Lyonnais pour l'Accès à la Scolarisation et le Soutien aux Enfants des Squats. <http://classes069.blogspot.fr>

individuelles, souligné par la plupart des professionnels rencontrés. Comme dans d'autres secteurs (Mazet, 2014), et sur de nombreux territoires, ce manque est relevé non seulement entre services publics et associations, mais également entre associations ou entre services publics. Pour exemple, l'absence de travail commun entre les professionnels de l'Ase et de la PMI a été mentionnée comme un facteur limitant fortement l'identification et le suivi de situations de danger concernant les enfants. Ce manque d'espace de coordination renforce la méfiance mutuelle pouvant exister entre les acteurs et limite l'élaboration de réponses adaptées. La relation de confiance entre intervenants est primordiale, tout comme la certitude que le secret professionnel sera respecté, que l'intérêt de l'enfant et de la famille sera préservé. Or, l'absence de mécanismes formels de coordination comme d'habitudes de travail en commun peut jouer dans le sens d'un abandon de certaines démarches, ou même de refus d'initier des actions dont on pressent qu'elles n'ont que peu de chances d'aboutir.

6.3.4. La non-proposition par anticipation.

La non-proposition en raison de l'inadéquation supposée entre l'offre et le destinataire potentiel ou de l'indisponibilité supposée de l'offre (Laumet, 2013) semble particulièrement présente dans le champ de la protection de l'enfance vis à vis des personnes vivant en bidonvilles.

Un « seuil de tolérance » différencié et une priorisation de certains besoins.

Nous pouvons faire l'hypothèse d'un seuil de tolérance différencié pour ces situations, les professionnels estimant que la priorité se situe sur l'accès à d'autres droits jugés « plus fondamentaux ». Comme le souligne une assistante sociale : « *La principale difficulté pour accéder à la protection de l'enfance pour ces populations, c'est qu'ils n'ont pas accès aux droits de base : logement, prestations sociales, soins ... le plus important, du coup, c'est de travailler ça* ». Cette interprétation subjective des besoins prioritaires et cette vision d'un accompagnement « en paliers » peut également être liée à l'idée selon laquelle une mesure de protection de l'enfance risquerait de fragiliser encore des familles particulièrement précaires. Ces raisons diverses amènent à relativiser la notion d'« intérêt supérieur de l'enfant » au regard d'autres fragilités et besoins.

La crainte de processus et mesures inadaptés.

En cas d'identification de situation problématique, les acteurs peuvent être amenés à anticiper des risques liés à une réponse inadaptée, ne répondant pas aux besoins, et fragilisant plus encore la situation sociale de la famille. Cette inadaptation supposée des réponses de protection est parfois alimentée par des expériences difficiles, comme en témoigne l'assistante sociale d'une association spécialisée :

« L'année dernière j'ai fait une information préoccupante pour une jeune fille de 13 ans sur des soupçons d'attouchement par le beau-père. Ce que m'avait dit la jeune fille était suffisamment clair, je lui ai expliqué ce que j'allais faire des infos, et elle n'a pas retiré un mot de ce qu'elle a dit. J'ai prévenu le père, la mère qui a fait comme si elle n'entendait pas. J'ai vérifié toutes les infos. J'ai relancé plusieurs fois les services, j'ai eu aucune nouvelle pendant 5 mois. On a dû taper tout en haut pour qu'il y ait une réponse. Mais rien n'a encore été mis en place. Je ne mets pas en cause les collègues (de secteur) ; elles font ce qu'elles peuvent avec les moyens qu'elles ont. Mais la réactivité des services, c'est quand même en dehors du bon sens. Le problème c'est que ça entame la confiance des familles, et tu perds le fil de ce que tu as mis en place. » (Entretien anonymisé, 2016).

Ce type d'expérience peut ainsi amener les intervenants à anticiper un ensemble de contraintes dans les démarches, et donc *in fine* à entrer dans une logique de non-proposition lorsque la situation se présente à nouveau.

L'anticipation des déplacements volontaires ou forcés des familles.

De nombreux professionnels semblent avoir intégré la dimension temporaire de la présence des familles sur leur territoire, alors même que de nombreuses études démontrent que les familles mêmes expulsées, développent une stratégie d'ancrage territorial visant à préserver au maximum les réseaux créés sur le territoire³⁴³. Au-delà de ces déplacements

³⁴³ Voir notamment Samuel Delepine, 2012, *op.cit.* : cartographie développée à ce sujet à partir de données de MdM à Nantes (p.85).

imposés par la force publique, les acteurs évoquent également des allers-retours fréquents avec les pays d'origine, qui seraient une des causes du non-accès à certains droits ou de l'abandon de certaines démarches. Ces allers-retours peuvent être volontaires (raisons familiales ou autre) mais aussi imposés (expulsion temporaire du territoire). Toujours est-il que cette anticipation des acteurs semble jouer dans le phénomène de non-proposition d'accompagnement social de manière générale, et plus encore de mesures de protection demandant un investissement spécifique en matière d'identification, de confirmation et de réponse à des situations de danger.

6.3.5. Autocensure des intervenants, inconfort professionnel et discours défensif.

Dans un article de 2013 Laurent Ott s'appuie sur l'expérience de l'association Intermèdes-Robinson en Essonne pour analyser les failles des dispositifs de protection de l'enfance et du système éducatif, dont la situation des Roms est selon lui le révélateur. De ses observations de terrain, il déduit une autocensure des travailleurs sociaux :

« Les professionnels éducatifs et sociaux se sentent impuissants face à des processus économiques, politiques et sociaux, sur lesquels ils n'ont aucune prise (...). Face à tant de misère, à tant de marasme, ils pensent d'eux-mêmes qu'ils ne pourraient rien apporter à ces enfants et ces familles (...). Parfois, les éducateurs, les psychologues ne s'aperçoivent pas qu'ils apportent réellement quelque chose à des individus en souffrance, car ils restent trop focalisés sur leurs objectifs professionnels, en effet inatteignables dans l'immédiat (...). Les Roms révèlent ainsi, à leur insu, d'autres précarités, plus professionnelles : la prolétarianisation des travailleurs sociaux et éducatifs qui sont de moins en moins ingénieurs de leur propre activité et plus souvent de simples exécutants de mesures, de processus et de programmes dont les finalités et la maîtrise leur échappent. » (Ott, 2013, 16).

Selon l'auteur, cet inconfort professionnel est à l'origine de la construction d'un discours et de pratiques « défensives », visant à justifier de la non-intervention auprès des enfants et des familles : qu'il s'agisse de banaliser les situations (« *ils ne sont pas les seuls à connaître ces difficultés* »), de décrire une « mise en scène » de leur exclusion par les familles, ou de

survaloriser les ressources que celles-ci peuvent mobiliser (« *ils retombent toujours sur leurs pattes* »). Enfin, l'auteur identifie une tendance, à l'inverse des discours précédents, à décrire les besoins et demandes des familles vivant en bidonvilles comme tellement spécifiques qu'elles ne correspondraient pas aux missions et modalités d'action des services de l'aide sociale à l'enfance ou de la polyvalence de secteur. La solution serait donc dans les mains d'associations spécialisées dont les compétences, les moyens et l'efficacité seraient survalorisés pour justifier de l'impuissance et de la non-pertinence de sa propre institution.

Nos propres recherches et les entretiens menés auprès de plusieurs professionnels confirment en grande partie cette analyse, même si le discours des professionnels des services publics sur les associations « spécialisées » semble relativement ambivalent, balançant entre reconnaissance de la compétence et crainte d'une vision trop « militante » ou « politique ». Le phénomène d'autocensure lié au sentiment d'impuissance est aussi très présent, comme en témoigne une assistante sociale de secteur :

« Lorsque [...] ces jeunes filles évoquent les squats, ça n'est pas rassurant car ça n'est vraiment pas adapté à une femme enceinte. À personne d'ailleurs ! Nous sommes démunis car on ne peut rien proposer de mieux. Nous les voyons souvent qu'une fois donc je ne sais pas ce qu'elles deviennent. » (Assistante sociale de secteur, Métropole de Lyon, janvier 2016. Entretien de Anaïs Eurliet).

L'approche par le non-recours, et le ciblage sur la non-proposition, permettent donc de mettre en perspective un large spectre de contraintes et de pratiques limitant la proposition par les professionnels de mesures de protection de l'enfance ou de protection maternelle et infantile à l'endroit des enfants et familles vivant en bidonville. Ces contraintes apparaissent à chaque étape du processus, de l'identification des besoins jusqu'à l'accompagnement des familles. Elles génèrent un ensemble de stratégies – conscientes ou inconscientes – et de discours de la part des agents, visant à expliquer, justifier ou légitimer cette non-proposition de l'offre. Comme évoqué plus haut, ceci n'exclut pas l'existence des autres formes de non-recours (par non-demande, non-réception ou non-connaissance) sur ce champ de la protection de l'enfance.

C'est dans les derniers mois de notre travail d'enquête, en 2019, que ces phénomènes de non-recours et de nonaccès aux dispositifs de l'Aide sociale à l'enfance et de la PMI ont été mis à l'agenda politique via les travaux de la Dihal et le plan de lutte et de prévention contre la

pauvreté, laissant augurer d'une évolution des pratiques professionnelles et donc des situations de non-recours.

6.3.6. A partir de 2019, une mise à l'agenda national progressive des enjeux de protection de l'enfance au sein des squats et bidonvilles.

Depuis l'année 2019, le sujet de la protection de mineurs en danger au sein des squats et bidonvilles apparaît à l'agenda gouvernemental à travers deux éléments : le premier est la production de plusieurs supports d'information et de sensibilisation à la question à destination des acteurs de terrain, qui marquent une forme de rupture dans l'appréhension des situations de danger des enfants vivant en squats et bidonvilles. Le second, plus opérationnel, est la mise en place progressive de « maraudes mixtes » spécialisées dans la protection de l'enfance et visant « *à mettre un terme à la présence d'enfants dans la rue et à la mendicité des enfants* » (Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, 2018, 23).

La mise en visibilité progressive des phénomènes au sein du réseau d'acteurs.

En mai 2019, la Dihal produit un livret sur la « prévention et la prise en charge des unions précoces », suite aux réunions d'un groupe de travail réunissant un ensemble d'acteurs concernés (associations, collectivités, services de l'État). Elle profite d'une démarche plus large du gouvernement visant à lutter contre les violences faites aux femmes, incluant un volet de repérage et de prise en charge des filles et des femmes victimes de mariage forcé³⁴⁴. Les situations concernées sont celles liées à une « *forme de mariage coutumier, union entre mineurs ou entre un(e) mineur(e) et un(e) majeur(e)*³⁴⁵, qui institutionnalise le couple aux yeux de la famille, du groupe, de la communauté, sans qu'aucun acte administratif ne rende officielle cette union au regard de la loi française » (Dihal, 2019b, p.7). Sont directement ciblées les situations vécues en squats et bidonvilles, même si la référence à la nationalité ou à l'ethnie

³⁴⁴ Voir notamment les nombreux outils produits par la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (Miprof), dont le « Livret de formation à destination des professionnels sur le repérage et de prise en charge des filles et des femmes victimes de mariage forcé ».

³⁴⁵ Selon le document « *la mise en couple se produit le plus souvent autour de 15 ou 16 ans mais peut intervenir dès l'âge de 12 ou 13 ans, principalement pour les jeunes filles, selon l'origine géographique des familles ou les groupes d'appartenance ; l'union est rapidement suivie de grossesses précoces et successives* ».

est volontairement absente du texte, qui précise que ces auteurs refusent « tout amalgame entre ces pratiques et une communauté ». Le texte replace ces pratiques dans le cadre des lois et règlements relatifs à la protection de l'enfance, tout en proposant une approche programmatique notamment au travers de critères permettant « *d'apprécier la dangerosité des situations d'unions et de grossesses précoces, de façon à intervenir dans le respect du cadre de la protection de l'enfance* ». Ce texte, qui vise à la sensibilisation et la formation des intervenants sociaux et des acteurs publics, manifeste une forme de rupture dans le traitement des situations de mariage et de grossesse précoces. Ces sujets sont en effet longtemps restés tabous à la fois de la part des institutions publiques et des associations, étant au mieux évoqués lors de réunions ou d'échanges informels. Le livret de la montre une avancée certaine dans le dialogue entre associations et État, et la consolidation de la coalition de cause autour du traitement des squats et bidonvilles, permettant de dépasser les postures figées des uns et des autres afin d'aborder des enjeux sociaux complexes.

Cependant, nous avons pu percevoir dans les échanges avec des professionnelles des services sociaux du département³⁴⁶ la faible diffusion du sujet de la protection de l'enfance au sein des services, et les difficultés encore tenaces pour appréhender les situations problématiques à la fois dans leurs fondements culturels, leurs dimensions sociales, et au regard des réponses que peut apporter la collectivité.

Notons ici également la diffusion en juillet 2020 (soit dans la suite des initiatives gouvernementales sur le sujet) par le collectif Romeurope d'un guide pratique à destination des acteurs de terrain intitulé « Bidonvilles / Squats : comment faire face à des situations relevant de la protection de l'enfance ? » (Romeurope, 2020b). Le guide a pour objectif d'« *apporter une meilleure connaissance du cadre législatif et des dispositifs de protection de l'enfance afin de faciliter l'accompagnement des enfants et de leurs familles dans des situations qui relèveraient de la protection de l'enfance* », notant qu'il est nécessaire « *de se renforcer mutuellement sur cette question pour éviter des situations dramatiques en ne voyant pas ou en passant sous silence des situations de maltraitances* ». Le texte évoque également la nécessité pour les intervenants sociaux de « *pouvoir mieux se positionner et départir les situations liées aux conditions de vie des situations liées à des maltraitances réelles et avérées* ». La publication de ce guide marque une certaine rupture, le document étant le premier outil produit par le

³⁴⁶ Principalement lors d'une journée de formation en septembre 2019 auprès d'une vingtaine de professionnelles de la protection de l'enfance et de l'accompagnement social du Grand Lyon, dans le cadre du Collectif Soif de Connaissances.

collectif sur le sujet. Il est à noter cependant que cet outil demeure vague sur les maltraitances ou problématiques concernées, étant principalement structuré autour des dispositifs et services publics existants.

Les « maraudes mixtes », outil de lutte contre la mendicité ... et contre le non-recours ?

Le second élément marquant, plus opérationnel que le premier, se situe dans la mise en place progressive à partir de 2019 de « maraudes mixtes » composées de professionnels de l'État local d'une part, et de professionnels de l'action sociale et de la protection de l'enfance, dépendant des départements, d'autre part. Ce nouveau dispositif fut initié non par la Dihal, mais par la Délégation interministérielle à la prévention et la lutte contre la pauvreté, dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, parue en octobre 2018. Le texte même de la stratégie est relativement succinct sur le sujet, mentionnant simplement la mise en place de ces maraudes dans le cadre du deuxième engagement (sur cinq) de la stratégie, visant à « *garantir au quotidien les droits fondamentaux des enfants* ». Il fixe à ces maraudes l'objectif de contribuer à la « *mise à l'abri des enfants* », et de « *mettre un terme à la présence d'enfants dans la rue et à la mendicité des enfants* ». La stratégie lie de manière explicite ce dispositif à l'approche plus large de résorption des bidonvilles et à la démarche Logement d'abord (Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, 2018, 23).

Les objectifs et la méthodologie liée aux maraudes mixtes seront précisés dans un référentiel national produit en février 2019 (Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, 2019). Celui-ci indique que la mesure « maraudes mixtes » associe les compétences veille sociale / logement / hébergement / scolarisation de l'État, et les compétences d'action sociale et de protection de l'enfance des départements. Par une pratique « d'aller-vers » de la part d'équipes de maraudes, les maraudes mixtes « ont pour enjeu de prévenir, repérer et mettre fin aux situations attentatoires aux droits de l'enfant, à travers la construction d'un réel projet de sortie de la rue pour l'ensemble de la famille ». Selon le document, « *il s'agit, entre autres, de prévenir les situations de mendicité qui ne sauraient être considérées comme une réponse adaptée aux droits et aux besoins fondamentaux des enfants* » (Ibid, p.1). En effet, contrairement aux deux outils évoqués plus haut, les situations

visées ici ne sont pas en premier lieu celles de violences domestiques ou de maltraitance au sein des lieux de vie, mais les situations visibles de mendicité des enfants, souvent avec l'un des parents. Dans le texte, les maraudes semblent ainsi concerner uniquement les personnes présentes dans l'espace public, mais pas au sein des squats et bidonvilles. Elles ont vocation à être « complémentaires des maraudes généralistes » et d'un ensemble d'autres interventions ; la délégation interministérielle prévoyait ainsi la publication d'une « circulaire nationale définissant un protocole d'interventions coordonnées à l'égard des mineurs installés avec leurs parents sur la voie publique » (Collectif inter-associatif, 2019, p.4).

Ce ciblage explicite sur les situations de mendicité des enfants dans l'espace public représente ici encore une forme de bascule ou de rupture dans le traitement national des squats et bidonvilles. Jusque-là, malgré sa visibilité médiatique, le sujet n'avait fait l'objet d'aucun cadres ou outils spécifiques, et les pratiques locales liées à la mendicité avec enfants pouvaient varier de manière forte, certaines associations ayant relevé, à Paris entre autre, des pratiques d'intimidation et de placements forcés (Bourgois, Bonnemason, et al., 2015), d'autres des situations de non intervention de la puissance publique, ou d'empêchement de stationner sur l'espace public. Par ailleurs, dans les discours de nombreuses associations, cette question de la mendicité était soit peu abordée, soit expliquée sous l'angle « logistique », c'est-à-dire par la nécessité pour les mamans de ne pas laisser leurs enfants avec d'autres dans le squat ou le bidonville. Dans le guide pratique évoqué plus haut, le collectif Romeurope souligne par ailleurs que « *pour les enfants et parents qui vivent en bidonvilles et en squats ou qui mendient avec leurs parents, la qualification du danger peut être hâtive compte tenu des conditions de vie précaire. Il est important de redire que pauvreté ne signifie pas enfance en danger, et que la mendicité – pratiquée le plus souvent par défaut – n'est pas interdite avec les enfants si la santé de l'enfant n'est pas altérée par cette pratique* » (Romeurope, 2020b, 15). Le texte se réfère ici à une décision prise par la cour de cassation le 13 octobre 2005, interprétant l'article L 227-15 du code civil. A notre connaissance, aucun rapport ou étude produit par une association n'indique l'existence de pratiques d'exploitation d'enfants très jeunes forcés à mendier avec leurs parents, du fait d'une meilleure « rentabilité » de l'activité. Ainsi les rares travaux ou outils portant sur la question, dont ceux de l'association Hors la Rue et de l'association Trajectoires qui s'intéressent principalement aux mineurs plus âgés, souvent isolés, et pris dans des mécanismes de traite ou d'exploitation plus structurés (Hors la rue, 2020).

Ce traitement ou non traitement du sujet de la mendicité des enfants par les associations comme par un ensemble d'autres acteurs a fait l'objet de critiques frontales de la part du sociologue Julien Damon, notamment dans une note de la Fondation pour l'innovation politique (Fondapol) intitulée « Faire cesser la mendicité avec enfants » (Damon, 2014). Dans ce texte, qui semble avoir inspiré en partie la mesure des maraudes mixtes, l'auteur appelle à « mettre résolument en pratique l'interdiction de la mendicité avec les enfants », décrit comme « *un phénomène intolérable, celui de petits enfants qui, pour susciter la compassion, accompagnent des adultes qui mentent, quand ils ne mentent pas eux-mêmes (...). Ces enfants sont, dans bien des cas, de simples objets exploités par des réseaux mafieux de traite humaine* » (Damon, 2014, 299). Critiquant l'action trop limitée des pouvoirs publics et des associations, il formule plusieurs propositions dont la mise en place d'applications permettant à tout-à-chacun d'informer systématiquement de la présence d'enfants amenés à mendier dans l'espace public, le recours « le plus souvent possible » aux placements d'enfants, et la production d'une « circulaire relative à l'exploitation des enfants à des fins de mendicité ».

Il semble que la stratégie pauvreté, avec la mise en place des maraudes mixtes, ait fait le choix d'un certain entre-deux entre les positions associatives et les appels à l'action de Julien Damon, en privilégiant par exemple l'accompagnement progressif plutôt que le placement systématique des enfants concernés.

Au moment de l'écriture de ce paragraphe (décembre 2020), la mise en œuvre de cette mesure semble encore relativement limitée. Dans un bilan de la mise en œuvre de la « stratégie pauvreté », le gouvernement évoque ainsi un retard dans la mise en œuvre des maraudes, dû notamment à la crise sanitaire de 2020, avançant le chiffre de maraudes opérationnelles dans dix départements sur les 17 initialement prévus (Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, 2020, p.9). Dans la métropole lyonnaise, une « référente maraude mixte », éducatrice spécialisée de formation, a été recrutée au sein du Grand Lyon.

En résumé sur le non-recours à la protection de l'enfance.

Ce focus sur les phénomènes de non-recours aux dispositifs de protection de l'enfance et de protection maternelle et infantile, donne ici encore à voir des tensions entre application du droit commun et approches spécifiques

des populations vivant en squats et bidonvilles. Ces tensions se retrouvent dans les arbitrages quotidiens et les choix effectués par les travailleurs sociaux, amenés à composer entre d'une part, les situations observées et d'autre part, les cadres et contraintes administratives, institutionnelles ou budgétaires.

L'une des évolutions observées est la mise en place progressive de mesures visant à limiter les situations de non-recours institutionnels, par une meilleure information et formation des professionnels, et par de nouvelles démarches d'aller-vers dans l'espace public. En ce sens, les développements actuels peuvent être caractérisés par un double mouvement : d'une part, un mouvement de plus grande mise en visibilité des problématiques de protection de l'enfance au sein des squats et bidonville parmi les services sociaux ; d'autre part, un mouvement d'invisibilisation de certaines pratiques dans l'espace public (principalement la mendicité des enfants ou avec des enfants) prioritairement à d'autres pratiques moins visibles au sein du bidonville ou de la cellule familiale.

6.4. Un échec du bas-bruit : l'épisode « Nimby » à Saint-Genis-les-Ollières

Nous l'avons vu, l'action publique de résorption des squats et bidonvilles repose sur une logique de bas-bruit permise, entre autres, par la mise en œuvre de mesures dérogatoires et l'institutionnalisation de pratiques de non-recours. Cependant, sur la période observée, l'effet inverse va se produire autour de l'une des composantes de la réponse publique dérogatoire : l'installation du village d'insertion I2E de Saint-Genis-les-Ollières, qui va générer un ensemble de tensions qui vont faire l'objet d'une forte médiatisation locale, nationale, voire internationale.

Pour analyser cette situation spécifique, nous allons d'abord mobiliser, pour la dépasser ensuite, la notion d'« effet ou syndrome Nimby », pour « not in my back yard », qui a fait l'objet de nombreux travaux (Dear, 1993 ; Grelet, 2007 ; Ollitrault, 2020 ; Takahashi, 1999 ; Trom, 1999). D'après M. Dear, le syndrome Nimby « *fait référence aux attitudes protectionnistes et aux tactiques d'opposition adoptées par des groupes locaux d'habitants pour faire face à un changement qui n'est pas le bienvenu dans leur quartier (...). Les habitants reconnaissent habituellement que de tels équipements "nuisibles" sont bien nécessaires, mais pas près de leur*

domicile » (Dear, 1993). La notion originaire de États-Unis a été forgée à la fin des années 1970 par des *planners*, professionnels de l'aménagement du territoire et de la ville, pour désigner des résistances inattendues³⁴⁷ (Grelet, 2007) et a donc, d'emblée, reçu une connotation négative (Ollitrault, 2020). Selon Grelet, l'appellation vise en effet à disqualifier les résistances qu'elle désigne, la notion de « syndrome » venant « pathologiser » les phénomènes observés. Pour l'auteur, si le monde scientifique a d'abord majoritairement repris à son compte cette définition négative et contribué à « naturaliser ce terme », des travaux plus récents ont exploré de manière plus distanciée et critique la notion de Nimby notamment en l'analysant comme un révélateur d'une transformation des modes de régulation des conflits. En objectivant ainsi la catégorie Nimby, les chercheurs « *tendent à réhabiliter ceux qui en étaient l'objet : non un tas d'égoïstes réagissant au même stimulus, mais militants organisés construisant un discours ; non plus riverains bornés, mais citoyens experts* » (Grelet, 2007, p.33). Il faut noter également depuis le début des années 2000 la diversification des formes de mobilisation qui pourraient relever du Nimby, tel que le développement des Zad (initialement Zone d'aménagement différé, devenue en langage militant, Zone à défendre), qui a fortement renouvelé la dynamique en bousculant la frontière entre intérêts privés « Nimbys » et mouvements sociaux, et contribuant à la politisation du phénomène (Ollitrault, 2020). Relevons enfin la caractérisation par certains chercheurs et certains acteurs de mouvements inverses, appelés ou auto-nommés Wimby (*Welcome in my back yard*), Yimby (*Yes in my back yard*) ou Simby (*Stay in my back yard*), revendiquant une logique d'accueil de certains sites ou de certains publics. Pour exemple, l'un des mouvements liés au Yimby (Lake, 1993) cible spécifiquement la problématique du logement et connaît un développement dans plusieurs grandes villes mondiales notamment aux États-Unis (Dougherty, 2020 ; Einstein et al., 2019) ou en Angleterre (Myers, 2017).

Ces divers travaux et la notion même de Nimby sont-ils pertinents et suffisants pour expliquer et analyser les phénomènes tels que ceux observés à Saint-Genis-les-Ollières de septembre 2015 à octobre 2018 ? Après une présentation rapide du contexte local et du choix d'implantation du « village I2E », nous reviendrons sur l'ensemble des séquences du « conflit d'implantation », en mobilisant notamment les étapes définies par certains auteurs, dont Dear.

³⁴⁷ Elle s'est ensuite étendue à un ensemble d'autres acteurs et situation, et notamment selon l'échelle territoriale concernée. Lecourt (2000) dresse ainsi la liste des variante selon l'échelle concernée que Popper (1987) regroupe sous l'expression « LULU », *Locally Unwanted Land Use*, utilisation de terre localement non voulue.

Dans un troisième temps, nous proposerons cependant d'élargir la focale pour mettre en lumière un ensemble de facteurs, au-delà de l'échelle communale, qui paraissent déterminants pour comprendre le conflit local. Ceci permettra au passage d'alimenter des travaux précédents, dont ceux de Béhar et Simoulin (2014), ayant déjà remis en cause « l'illusion du local » produit par la mobilisation de la notion Nimby, qui peut parfois occulter le rôle clé de facteurs externes dans la naissance d'un conflit d'implantation.

6.4.1. Le projet I2E et les choix d'implantation des « villages » : encampement et mise à distance

A Saint-Priest, les échanges entre la commune et la préfecture ont d'abord été marqués par un désaccord, non sur le principe de l'installation, mais sur le choix initial du site : une caserne désaffectée, d'abord identifiée par la préfecture. Face au refus de la municipalité, c'est finalement un ancien terrain d'accueil des gens du voyage qui sera choisi, situé dans une zone industrielle relativement éloignée des habitations. Si cette installation a donc pu créer des tensions principalement d'ordre politique, celles-ci sont restées relativement limitées. Les entretiens avec les acteurs et la lecture des articles de presse ne font état d'aucune mobilisation de riverains ou habitants de la commune, ni en amont ni en aval de l'installation des familles.

A Saint-Genis-les-Ollières en revanche, le projet d'installation d'un « village I2E » sur cette commune de 5 000 habitants fut la source de multiples tensions, et ce dès les premières annonces du projet. Avant d'aborder précisément les causes et les formes de ces tensions, apportons quelques éléments sur l'environnement local. La Commune se situe à environ 30 minutes en voiture de Lyon, et près d'une heure par transports en commun. Selon l'Insee³⁴⁸ en 2017, les cadres et professions intellectuelles supérieures représentent plus de 30 % de la population (contre 10 % au niveau national), et les professions intermédiaires 32 % (23 % au niveau national). Les employés et ouvriers représentaient 29 % de la population contre 54 % à l'échelle nationale. Le revenu fiscal médian par ménage était en 2010 de 43 619 € ce qui place Saint-Genis-les-Ollières comme une commune aisée, à l'instar des communes environnantes de l'Ouest Lyonnais.

³⁴⁸ Une partie des données présentées ici proviennent des bases de données de l'Insee disponibles en ligne sur le site de l'institut : <https://www.insee.fr/fr/information/3544265>

Les sites de Saint-Priest et de Saint-Genis-les-Ollières se situent tous deux, sous des formes différentes, dans ce qui peut être considéré comme des zones de relégation de ces communes d'implantation :

« Ils sont sur un ancien terrain des gens du voyage. Effectivement, il n'y a pas d'habitations immédiates. On ne le voit quasiment pas ce village. Même quand on passe devant, il faut quand même s'arrêter. On pense apercevoir des bungalows, mais c'est vrai qu'il est peu visible finalement. » (Coordinateur prévention de la délinquance, Ville de Saint-Priest. Entretien du 10 septembre 2018).

« Je peux dire comme je le pense ? Chapoly [lieu d'implantation du village d'insertion à Saint-Genis], c'est un lieu de relégation. C'est un ghetto étatique. Même à l'époque c'était que des maghrébins, aujourd'hui c'est les jeunes délinquants et les demandeurs d'asile de Forum réfugiés. Il n'y a jamais eu de mixité (...). On leur a dit [au Préfet et au Préfet délégué à l'égalité des chances] mais il faut arrêter d'en faire un ghetto, de renforcer cette image-là, et scinder en deux la commune. » (Élue aux affaires sociales, commune de Saint-Genis-les-Ollières. Entretien du 22 mai 2018).

Le choix des espaces accordés pour l'installation des villages montre une mise à distance des familles des cœurs de ville, ainsi que des autres habitations. Les sites sont à la fois excentrés et à l'écart des regards. Cette situation complique sinon rend impossible une vie de voisinage (le terrain de Saint-Genis se situe à 400 mètres des premières habitations) et l'accès aux aménités urbaines et aux services individuels ou collectifs. En effet, l'installation de ces villages nécessite la réquisition de terrains publics ; or « les terrains publics encore libres de constructions sont assez rares, et il s'agit souvent d'interstices urbains, appelés « délaissés », en bordure de terrains ayant servi à l'installation de grandes infrastructures » (Fontaine *et al.*, 2017). Le choix de ces terrains influe cependant de façon significative sur les possibilités d'insertion des familles prises dans le dispositif, comme nous le verrons par la suite.

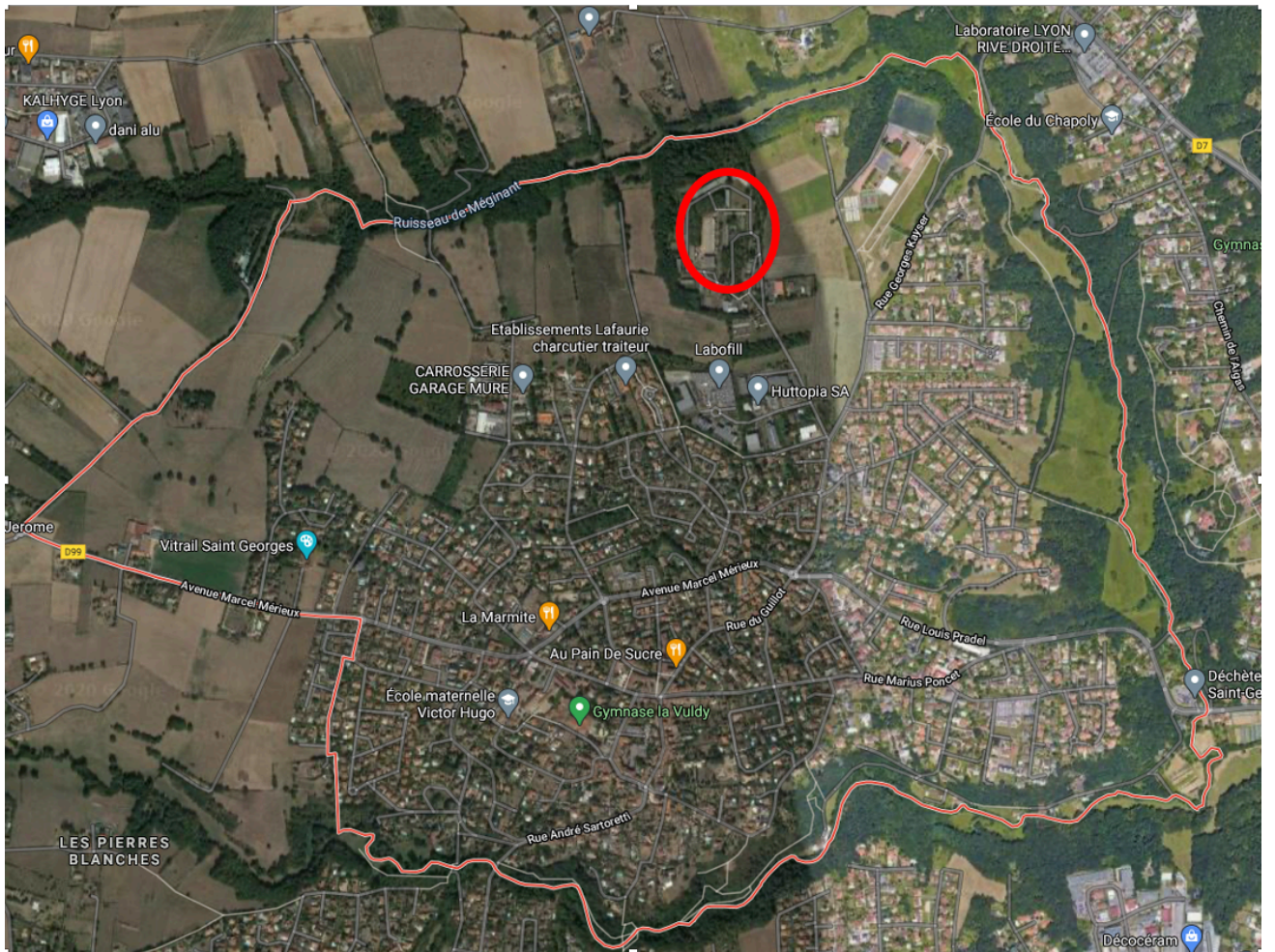


Figure 29 - Localisation du « village I2E » sur le site du Chapoly à Saint-Genis-les-Ollières

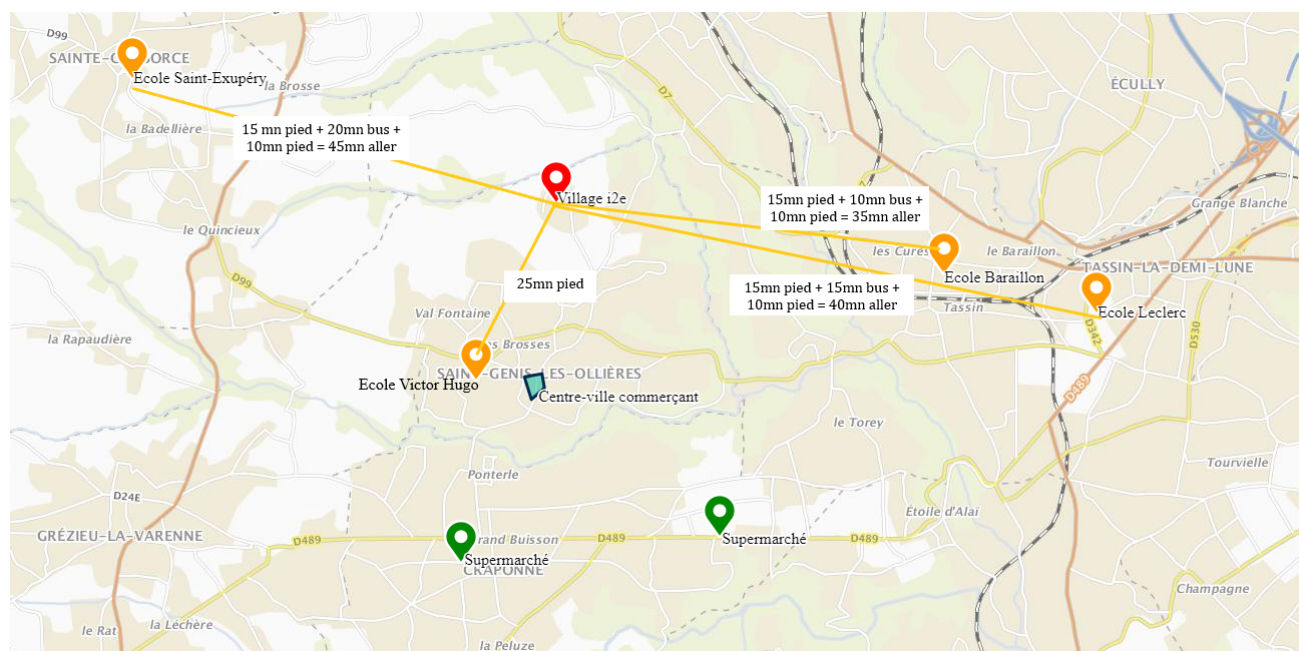


Figure 30 - Temps de trajets village I2E – école à Saint-Genis-les-Ollières (IGN + Itinéraires TCL pour les temps de trajet en transports en commun, in Bourgois et Louvion, 2018)

Cependant ce choix de lieux éloignés et peu visibles n'est pas exclusif du projet I2E puisqu'il semble avoir été la norme dans la plupart des dispositifs de ce type, comme le mentionne Olivier Legros (2010) à propos de plusieurs dispositifs en Île-de-France : « Construits dans les marges urbaines , qu'il s'agisse de friches industrielles en reconversion (Saint-Ouen), de zones industrielles (Aubervilliers, Bagnole) ou des fossés d'un ancien fort militaire (Fort de l'Est, Saint-Denis), les « villages » sont systématiquement clos par des palissades ou par des murs de béton préfabriqués ».

6.4.2. A Saint-Genis-les-Ollières : les principales étapes du « conflit d'implantation »

Selon Dear (1993, 4), chaque « conflit d'implantation » où se manifeste le syndrome Nimby suit un cycle en trois étapes.

La première est celle de « la jeunesse » : l'annonce du projet envisagé suscite aussitôt une opposition, mais celle-ci est confinée à un petit groupe actif d'habitants situés à proximité immédiate du projet. Le refus est généralement abrupt, présenté dans des termes les plus tranchés, reflétant souvent une réaction viscérale des opposants. La seconde étape est celle de

« la maturité » : le champ de bataille se structure en deux camps rassemblant leurs supporters. Le débat passe de la plainte privée au forum public, et le refus radical se transforme en opposition plus élaborée, fondé sur des arguments plus rationnels. On entend moins parler de la volonté de « mettre à la porte les clochards » et des voix plus mesurées expriment des inquiétudes sur une perte de valeur de l'immobilier ou un accroissement de l'insécurité... Enfin, la troisième étape, « l'âge avancé », est la période de résolution du conflit. Cette période s'étire souvent en longueur et parfois l'affaire demeure sans conclusion. L'issue résulte généralement de processus d'arbitrage qui mobilisent des ressources professionnelles ou politiques, et implique des concessions des deux camps. Et la victoire revient aux plus convaincants et persévérants.

Les étapes d'évolution d'un conflit décrites par Dear sont à l'œuvre dans le cas qui nous occupe, même si ici nous pouvons reconstituer quatre séquences principales à partir des entretiens et observations de terrain³⁴⁹ recoupés avec d'autres sources (rapports, comptes-rendus de réunions, articles de presse...).

Séquence 1 - En amont de l'installation : une montée en tension rapide et violente.

En septembre 2015, le Préfet informe le maire de la commune de son intention d'installer 160 personnes sur le site dit de Chapoly, autrefois administré par la protection judiciaire de la jeunesse, situé en périphérie de la commune et sur lequel existe déjà un lieu d'hébergement pour demandeurs d'asile (80 personnes) géré par Forum Réfugiés.

Cette annonce va générer un ensemble de réactions d'abord au sein du conseil municipal, puis de la population de la commune et rapidement vers des réseaux externes à la commune dont le mouvement dit « identitaire » dont des membres seront présents dès la première réunion publique sur le sujet. Entre le mois de septembre et le mois de décembre 2015, deux associations vont voir le jour, aux objectifs diamétralement opposés. D'une part l'association Chapoly, opposée au projet, dont l'objet social est « *la préservation et la sauvegarde des équilibres environnementaux, économiques, éducatifs et sociaux locaux dans le*

³⁴⁹ Notamment un entretien formel avec 3 élus de la commune et le directeur Général de services, un entretien formel avec 3 bénévoles de l'association Saint – Genis Pour Tous, des entretiens formels avec plusieurs bénévoles et salariés du projet I2E à Saint-Genis-les-Ollières, des observations non participantes lors des Copil du projet, des échanges informels avec les diverses parties prenantes.

cadre du projet d'emménagement d'un grand nombre de migrants d'une même communauté provenant de territoires Européens, sur le site dit du « Chapoly » appartenant à l'État et jouxtant la commune de Saint-Genis-Les-Ollières »³⁵⁰ ; d'autre part l'association « Saint-Genis pour tous », dont l'objet est de « venir en aide par tous moyens, aux personnes en difficulté en les accompagnant dans l'exercice de leurs droits fondamentaux y compris vers le travail et le logement ». L'association – qui affiche la volonté de ne pas centrer exclusivement ses actions sur les familles du village I2E – coordonnera notamment l'action de plusieurs bénévoles en appui à l'équipe salariée de I2E.

L'ensemble des personnes rencontrées font état, dans cette période, de fortes tensions qui ont pu avoir des impacts importants sur leur vie personnelle, dès qu'il s'est agi de menaces, de rumeurs, ou de suspicions. Prises parfois dans des pétitions et contre-pétitions, elles ont été entraînées dans des crispations autour de la question migratoire, dépassant largement le cadre communal :

« On est quand même arrivé, avec des amis, des voisins qu'on connaît depuis toujours, à ne plus se parler. C'était fou, c'était incroyable. » (Homme, bénévole à l'association Saint-Genis pour tous. Entretien du 3 juillet 2018).

« Moi mon voisin d'en face il est carrément dans l'association contre le projet... c'était dur. Ils ne m'ont pas adressé la parole pendant plus de deux ans. » (Femme, bénévole à l'association Saint-Genis pour tous. Entretien du 3 juillet 2018).

L'annulation de la venue programmée du Préfet mi-octobre 2015 pour une réunion publique sur le sujet revient dans les discours comme un signe négatif qui aurait renforcé les tensions. Quelques jours après, le site est occupé par des militants du mouvement « génération identitaire », qui déroulent une banderole « Saint-Genis ne sera pas Calais » après avoir mis le feu à une voiture.

³⁵⁰ Issu du site de l'association : <http://www.association-chapoly.org> , consulté en décembre 2019.

–Figure 31 -Manifestation de groupes identitaires sur le site de Saint-Genis-les-Ollières en octobre 2015 (Crédit photo : *Lyonmag*, 24 octobre 2015)



–Figure 32 - Le maire de Saint-Genis et des habitants rendant symboliquement leur carte d'électeur devant la préfecture (Source : *Le progrès* 10 décembre 2015)



Suivront des manifestations contre le projet dans la commune et devant la préfecture du Rhône. Lors de l'installation des bungalows sur le site, le conseil municipal tentera en vain de faire interrompre les travaux.

Au-delà de ces événements, les discours des opposants au projet reposent sur trois ensembles d'arguments. Le premier ensemble est d'ordre écologique puisque les opposants avancent le besoin de protection d'un espace naturel que la présence de nouvelles populations pourrait dégrader. Le second ensemble d'arguments tient à la vie de la commune et à ses équilibres sociaux : il est question de risque de création d'une « zone ghetto » sur un site déjà occupé par des populations migrantes ou en difficultés, d'impact sur des « équilibres existants » notamment en ce qui concerne l'accompagnement des publics en difficultés (« ça risquait de faire capoter des choses qui marchaient, par exemple avec l'accueil des enfants handicapés à l'école, ou les gens de forum réfugiés », Élu(e) de la commune, entretien du 22 mai 2018), de perte de valeur de l'immobilier, élément qui fera l'objet d'un suivi par le Préfet lors

des comités de pilotage, et enfin de risques d'incivilités et de tensions entre des populations en difficultés d'origines différentes (« on avait peur du bouillon de culture sur le site », Élu(e) de la commune, entretien du 22 mai 2018). Un troisième ensemble d'arguments porte sur les objectifs même du projet et le bien-être des familles accueillies. Les opposants notent les freins à l'insertion des familles, du fait notamment de l'incapacité de l'école municipale à accueillir l'ensemble des enfants ou de l'éloignement géographique du bassin d'emploi lyonnais, ou expriment des craintes quant à la sécurité physique du site. L'ensemble de ces arguments rejoignent en grande partie ceux analysés par Dear (1993, *op.cit.*) qui relève comme principales préoccupations exprimées par les opposants aux projets d'installations de structures sociales, la menace perçue sur la valeur immobilière, la sécurité des personnes et la qualité du cadre de vie.

Du côté des « défenseurs » du projet, est revendiqué le principe d'une contribution du village à l'accueil de familles migrantes précaires, par diverses actions facilitant leur installation et leur accompagnement. Plusieurs personnes engagées dans l'association Saint-Genis pour Tous, officiellement créée en décembre 2015, étaient déjà impliquées dans des actions de solidarité, comme par exemple l'accompagnement par le diocèse de Lyon de familles albanaises et leur relogement dans l'Ouest Lyonnais³⁵¹. Selon les fondateurs de l'association, l'idée de créer une telle structure préexistait même à l'annonce du projet I2E. Celui-ci aurait donc accéléré le processus de création de l'association de « soutien aux familles en difficultés ». Pourtant mobilisés de longue date, les membres interrogés reconnaissent que le projet I2E leur a fait découvrir une réalité qu'ils ignoraient :

« Nous bon, on ne se rendait pas compte, pour nous on était juste dans les bonnes actions quoi, c'est tout (...). Et en fait tu te rends compte que tu es minoritaire, que les gens sont contre... Le maire il a embarqué les gens, et il devait savoir qu'il y avait un réseau à Saint Genis, que nous on ignorait, de gens qui sont contre, contre les migrants, contre les roms, contre tout ...» (Homme, Bénévole de l'association Saint-Genis pour Tous, Homme. Entretien du 3 juillet 2018).

³⁵¹ Action qui a en grande partie inspiré le projet I2E dans son volet d'accès à l'emploi.

Si l'on effectue une analyse transversale des discours recueillis lors des entretiens, un certain consensus entre opposants et défenseurs du projet semble émerger autour des plusieurs constats : un nombre trop élevé de personnes prévues à l'origine (160 personnes) ; une communication / information peu claire de la part de l'État, ayant généré des rumeurs et du « flou » ; un manque d'analyse du contexte local ; un « manque de préparation » visible du projet, avec une équipe encore incomplète au lancement du projet, et un manque de cadre clair sur les modalités et les moyens ; un impact de long terme sur la vie de la commune et les relations entre habitants.

Les familles arrivent le 23 décembre 2015 sur le site dans des bus escortés par la gendarmerie, en présence de nombreux Saint-Genois dont une part importante manifeste contre le projet. Sur le site, un pot de bienvenue est cependant organisé par d'autres habitants. Ce moment de grande tension a été évoqué par de nombreuses personnes lors de l'enquête, qu'il s'agisse d'élus, de ménages concernés, de militants, de bénévoles. Toutes font état d'un profond malaise, d'un moment violent qui sera le point de tension culminant dans le processus d'installation :

« Fin décembre, les gens sont arrivés. Il y avait aussi des panneaux, des banderoles, avec des choses très malheureuses. (...) On a eu une première page du progrès avec une photo terrible, d'une Saint-Genoise avec une pancarte face à une petite fille malheureuse. C'est très dur. » (Élue de Saint-Genis-les-Ollières. Entretien du 22 mai 2018).

« Je suis arrivée sur le projet tout au début, avant même le démarrage. (...). C'était la révolution à St-Genis-les-Ollières. Il y avait tout ça, c'était un peu terrifiant (...). Cette révolution raciste. J'ai vécu ça très mal, très douloureux (...). Le moment où on est arrivé le 23 décembre avec les roms, ils étaient avec des pancartes rouges « on ne veut pas des Roms » montées sur le toit de l'entrée, il y avait tous les CRS, il fallait montrer quatre fois la carte d'identité avant d'arriver au village (...). On avait trouvé des messieurs qui étaient agacés comme c'était pas permis, c'était d'une violence ! Et te retrouver avec cette violence-là... bon c'est une population qui est très... vulnérable, et mise dans les oubliettes, mais bon c'est des êtres humains comme les autres, il y avait des enfants, et ces pancartes « dehors les roms ». Vraiment j'ai un souvenir de quelque chose de très

traumatisant, dur, quelle France ! Moi je ne suis pas française d'origine, je suis uruguayenne. Et on idéalise un peu la France et les droits de l'Homme. Et tu te retrouves avec ça, c'est un choc. »

(Femme, bénévole EHD au sein du projet I2E. Entretien du 19 juin 2018).



–Figure 33 - Arrivée des premières familles à Saint-Genis-les-Ollières (Photo : R. Mouillaud, *Le Progrès*, 23 décembre 2015)

Le jour même, une délégation composée du Préfet délégué à l'égalité des chances, du Père Bernard Devert (président de l'association opératrice) et du cardinal de Lyon Philippe Barbarin effectue une visite du site, largement relayée par les médias. En amont, Bernard Devert avait adressé un courrier aux habitants de Saint-Genis-les-Ollières afin d'expliquer les grandes lignes du projet, et disant espérer que « *chacun saura bien accueillir ces personnes* ».

Séquence 2 - La première année du projet, entre statu quo relatif et tensions sur la sécurité.

Suite aux premières installations en décembre 2015, puis à la montée en charge du dispositif, un apaisement relatif se produit entre les diverses parties prenantes, même si les positionnements vis-à-vis du projet semblent rester les mêmes. Entre autres, l'association Chapoly maintient de manière volontaire une certaine pression sur la préfecture afin que les

engagements pris, notamment en termes de temporalité du projet, soient respectés. Plusieurs actions en justice ont également été initiées.

En particulier, les questions liées à la sécurité et aux incivilités vont régulièrement faire l'objet de tensions entre les divers acteurs :

- « DGS : « *Les problèmes de sécurité, ça va de ces grosses cylindrées qui étaient quand même préoccupantes, parce que ce qu'il y a derrière on ne sait pas trop, jusqu'à des incivilités dans le village, avec des personnes qui tournaient des rétroviseurs, qui essayaient d'ouvrir les voitures...*
- Élué 1 : *Et des gens dignes de foi qui disaient être scandalisés de voir des petits enfants seuls dans la rue, monter dans des voitures... des trucs, bon, qu'on ne tolère pas, même juste pour la sécurité quoi*
- Élué 2 : *Mais ça c'est leur culture je crois, voilà, c'est comme ça, ils ne voient pas le même danger. »*

(Élus et Directeur général des services de Saint-Genis-les-Ollières. Entretien du 22 mai 2018).

En octobre 2016, un courrier anonyme est distribué dans les boîtes aux lettres des habitants de la commune, signé d'un « groupe de Saint-Genois qui s'interrogent », et qui fait état d'un ensemble de « méfaits » commis « *par la population rom* », allant de faits de mendicité à des cambriolages, en passant par des « *vols de poules* », des « *comportements suspects dans des voitures* », ou des « *agressions par jets de pierres* ».

BILAN DES 10 MOIS DE PRESENCE DE LA POPULATION ROM A SAINT GENIS LES OLLIERES

23 décembre 2015 arrivée de la population rom au Fort de Chapoly

PROJET I2E IMPOSE PAR LE PREFET A CHAPOLY

A : Liste chronologique des méfaits - B : Scolarité - C : Qu'est-ce que I2E ?

A : Liste chronologique des méfaits

Décembre 2015

- Intrusion dans une Entreprise à St Genis les Ollières
- Prise à partie d'une Saint Genoise adulte dans bus 72
- Vol dans maison à Champoulin
- Roms font la manche devant la boulangerie

Janvier 2016

- Chapardage cabane de jardin à Val Fontaine
- Tentative effraction aux Convivales
- Vol ferraille et rouleaux de feuille zinc chez un particulier
- Intrusion dans une grange, alarme a sonné, départ rapide des voitures sur parking du stade
- Maison cambriolée chez des Saint Genoises absents
- Vol de vélo
- Vol de 2 gros lapins
- Vol de poules

Février 2016

- Agression fillette de 11 ans dans bus 72
- WC sauvage derrière le transfo vers arrêt bus du Guillot
- Vol auto radio camionnette

Mars 2016

- Comportement suspect des occupants d'une voiture de marque Audi au Domaine des Ollières
- Famille remontant le pré de Chapoly avec 3 roues de voiture
- Blouson jeté à terre (?) à arrêt de bus au Guillot

Avril 2016

- Vélo volé
- Vol cabanon de jardin à Valfontaine
- Tentatives vols dans 3 maisons secteur Champoulin : outillage, GPS, diable par 3 hommes et une voiture
- Vol 2 vélos sur Saint Genis les Ollières
- Des enfants mendient à Gorge de Loup à la descente du bus 72
- Agression physique d'un enfant de 11 ans pour vol d'une trottinette
- Un enfant du village I2E de Chapoly de 8/10 ans fait un doigt d'honneur et exhibe son sexe
- 3 jeunes filles du village de Chapoly I2E crachent sur une adolescente qui refuse de donner son téléphone et l'insulte. (Répétition sur une autre adolescente quelques minutes plus tard)
- Rue de Chapoly des mineurs du village I2E de Chapoly demandent argent et cigarette
- Rue de Chapoly devient une aire de jeux dangereuse pour les enfants du village I2E de Chapoly, les promeneurs et la circulation des véhicules

Mai 2016

- Collégienne importunée physiquement par 3 jeunes arrêtés par les gendarmes
- Autre agression d'une collégienne St Genoise au Guillot à la descente du bus 72
- Arrachage de tulipes (massif communal) à arrêt de bus du Guillot revendues à Gorge de Loup

Juin 2016

- Nouveau vol vélo à Saint Genis les Ollières
- Agression par jet de pierres dans bois de Chapoly
- Intrusion de jeunes du village I2E de Chapoly au domicile d'un Saint Genoïis

Septembre 2016

- 2 enfants du village I2E de Chapoly ont déféqué à côté des cuvettes dans les sanitaires neufs de l'Ecole Élémentaire Victor Hugo
- Décharge sauvage dans le bois voisin de Chapoly
- Une trentaine de personnes du village I2E de Chapoly forcent les bacs à vêtements du stade
- Dégradation d'un vélo pour récupérer l'antivol
- Attitude suspecte d'un enfant du village I2E de Chapoly dans un lotissement de Saint Genis les Ollières (repérage ?)
- Nouveau WC sauvage chez un particulier du quartier du Guillot
- La pelouse du stade de Foot est constamment envahie par les jeunes du village I2E de Chapoly souvent sur leurs vélos
- Rue Kayser et rue de Chapoly sont jonchées de papiers, canettes, objets divers, poussettes, etc ...

B : Scolarité

Les enfants du village I2E de Chapoly ne fréquentent plus aucune des écoles de Tassin, Sainte Consoerce et Saint Genis les Ollières depuis le jeudi 29 septembre 2016.

En ce qui concerne Saint Genis les Ollières : une enseignante serait trop sévère.

Il s'agit en fait d'une réaction des parents des enfants du village I2E de Chapoly à la suite d'un problème de mœurs à Sainte Consoerce.

C : Qu'est-ce que I2E (Intégration par l'Ecole et l'Emploi) ?

Les familles volontaires en adhérant à ce projet ont signé un contrat avec les obligations suivantes :

- Scolarité assidue
- Non mendicité
- Non ferrailage
- Non prostitution
- Refus de s'adonner à des actes contraires aux bonnes mœurs

Qu'en est-il du respect de la charte ?

Combien d'adultes sont en phase d'obtenir un emploi ?

Monsieur le Préfet, Qu'en pensez-vous ?

Un groupe de St Genoïis qui s'interrogent

11 Octobre 2016

Figure 34 - Courrier anonyme "Bilan des 10 mois de présence de la population Rom à Saint-Genis-les-Ollières"

L'établissement des faits, comme à d'autres occasions, fera l'objet de fortes tensions entre la commune, la préfecture et la gendarmerie locale. Le Directeur général des services de la ville assure ainsi que le « *lien de confiance avait été rompu avec la brigade autonome de la gendarmerie* », suggérant que celle-ci refusait de donner les vrais chiffres de la délinquance, et niait l'existence de tout problème de sécurité (Entretien du 22 mai 2018). Cependant, les élus impliqués ainsi que le DGS reconnaissent la réactivité du Préfet sur ces aspects (« *il faut dire il a joué le jeu, il a été très réactif au moindre problème. Donc finalement l'aspect positif de tout ça, avec la pression mise au début, c'est qu'il a gardé ses engagements, il les a respectés (...). Finalement c'est peut-être même un effet positif de la pression des identitaires* ». (Élu de Saint-Genis-les-Ollières, entretien du 22 mai 2018).

Les tensions liées à la sécurité vont s'estomper peu à peu à partir de la fin de l'année 2016. Deux autres événements vont cependant marquer la vie du village I2E comme de la commune. Il s'agit en premier d'un signalement transmis en octobre 2016 par le responsable d'un établissement scolaire suite à des propos tenus par une fillette sur des faits qui se seraient passés dans sa famille. Le placement immédiat de l'enfant par les services sociaux, en dehors de tout cadre légal, va semer la panique parmi les familles du village I2E, qui vont aussitôt retirer leurs enfants des écoles et collèges pendant deux semaines. L'affaire sera au final classée sans suite³⁵². Il s'agit ensuite d'une suspicion d'infection très contagieuse au sein du village I2E. L'équipe du projet qui est à l'origine de l'alerte sollicite les services de santé le vendredi 3 mars 2017. Le dimanche 5 mars, un habitant de Saint-Genis-les-Ollières parcourt le marché avec une pancarte « *épidémie de Gale chez les Roms* »³⁵³. Le lundi, suite à un mail d'une conseillère municipale, de nombreuses nourrices agréées refusent de garder les enfants Saint-Genois. Le mardi, l'ARS (Agence régionale de santé) déclare l'absence de gale à I2E. Dans les deux cas, les rumeurs sont fausses, mais mettent en lumière les représentations et les craintes dont le projet et les habitants du village I2E font l'objet.

³⁵² Relevé de décision du comité de pilotage I2E, 17 octobre 2016.

³⁵³ Association Saint-Genis Pour Tous, « bilan du village I2E (Roms), Saint-Genis-les-Ollières, 2015-2018 ».

Séquence 3 – Une stabilisation à partir de 2017, et une « pacification » par l'instrument du comité de pilotage

A partir de la fin de l'année 2016, le projet entre dans sa « phase de maturité » selon la formulation de Dear (*op.cit*) : les tensions autour du projet semblent se tarir, en témoigne notamment les propos tenus par le DGS de la commune lors d'un comité de pilotage de décembre 2016, évoquant le fait que « tous les indicateurs sont au vert », en termes de scolarisation comme d'impact négatifs limités du projet sur la commune.

Ainsi, et plus fortement à partir du deuxième trimestre 2017, une forme de statu quo entre opposants et soutiens au projet s'installe, fondé sur une forte étanchéité entre le « village I2E » et le village de Saint-Genis-les-Ollières (à la fois la plupart de ses habitants, et la mairie). Les familles du « village I2E » ne fréquentent guère les services et commerces du village, mais plutôt ceux de communes alentour ou de Lyon et sa banlieue-Est qu'ils connaissent bien pour la plupart. La mairie se tient à distance du projet et refuse les possibles contacts avec l'équipe et les habitants du « village I2E ». En témoigne le refus par la mairie qu'une jeune fille du village effectue un stage dans ses services :

« Il y avait une demande d'une jeune du village de faire une immersion professionnelle à la mairie. Mais on a refusé. C'est dans la continuité des rapports qu'on avait avec eux, s'il y avait eu un partenariat constructif ça aurait pu se faire, mais là non, on aurait été dans la difficulté d'accueillir quelqu'un dans ce contexte. Les choses sont restées compliquées, même si le climat s'est un peu détendu avec le temps, mais il y a des choses qui ne sont jamais passées. »
(Directeur général des services de Saint-Genis-les-Ollières. Entretien du 22 mai 2018).

Nous pouvons néanmoins noter trois « exceptions » à cette étanchéité, qui montrent à l'inverse une certaine porosité entre les deux « villages ». Il s'agit d'abord des liens avec les familles ayant un enfant scolarisé sur la commune, soit environ une dizaine d'enfant chaque année. Si cette question de la scolarité était l'un des objets importants de craintes de déstabilisation et de tension chez certains Saint-Genois, elle a finalement été l'un des seuls facteurs de lien social et d'apaisement. A la fin 2016, soit peu après la deuxième rentrée scolaire des enfants du village I2E, la mairie fait état d'une situation apaisée – due notamment à l'accueil

d'un enfant par classe – et d'un taux de présence en classe de 80 %, équivalent à celui des autres élèves. Signe public de cet apaisement, l'un des enfants du village I2E sera invité à planter « l'arbre de la Cop 21 » au côté du maire fin 2016.

La deuxième exception est liée aux interventions au sein du village I2E de plusieurs bénévoles de la commune, en grande majorité membres de l'association Saint-Genis pour tous. Ces interventions ont essentiellement consisté en du soutien scolaire et à l'apprentissage du français, dans des accompagnements vers certains services médicaux ou administratifs, dans l'aide à la recherche d'emploi, l'aide à la distribution alimentaire, ou encore dans un projet éphémère d'aménagement de potagers familiaux. A partir de 2017, des ateliers cuisine furent également organisés avec les femmes du village I2E, « pour que les mamans découvrent les produits français ³⁵⁴», ainsi que des repas partagés lors de divers évènements. Ici, ce ne sont donc pas les « habitants I2E » qui s'inscrivent dans la vie de la commune, mais un mouvement inverse d'intervention au sein du village I2E.

Enfin, des liens existent non pas entre les deux « villages » mais entre le projet I2E et la municipalité dans le cadre du comité de pilotage mis en place par la préfecture et présidé à chaque fois par le Préfet délégué à l'égalité des chances. L'un des points importants à relever est la participation systématique de la mairie de Saint-Genis-les-Ollières, ainsi que de l'association Saint Genis pour Tous. L'association Chapoly, également invitée à chacune des séances n'y participe que très rarement, préférant être reçue à plusieurs reprises à la préfecture. Il ressort des entretiens, comme nous le mentionnerons plus bas, que ce comité de pilotage a permis de « pacifier » la situation en garantissant à l'ensemble des parties prenantes un ensemble d'informations régulières sur l'avancée du projet et les résultats obtenus. Certaines séances du comité de pilotage ont également été mises à profit pour faire remonter des difficultés ou des interrogations. Pour la mairie, sa présence régulière au Copil « permettait de faire remonter des choses ; mais aussi, ça rassurait les gens (habitants de Saint-Genis) de savoir qu'on avait des contacts réguliers, qu'on suivait la situation » (Directeur général des services de Saint-Genis-les-Ollières, entretien du 22 mai 2018). Lors de plusieurs réunions, l'affirmation par le Préfet et les services de l'État que le projet serait mené à son terme dans les délais prévus, et que le village serait démonté à l'été 2019 semble aussi avoir joué un rôle important.

³⁵⁴ Association Saint-Genis Pour Tous, « bilan du village I2E (Roms), Saint-Genis-les-Ollières, 2015-2018 ».

Séquence 4 - En fin de projet : récupération politique et réécriture des discours

La fin de projet, à l'hiver 2018, qui a fait l'objet de plusieurs reportages ou articles dans les médias locaux depuis l'été 2018, s'opère dans un contexte relativement serein à Saint-Genis-les-Ollières, même si comme nous l'avons souligné, les protagonistes relèvent tous des impacts négatifs à long terme au sein du village. Le respect par l'État et par l'association opératrice EHD des engagements en termes de durée du projet et de démantèlement du site semble avoir fortement joué dans cet apaisement. Lors des dernières réunions du comité de pilotage, les représentants de la commune se repositionnent, passant d'une logique de contrôle et de défiance à une attitude sinon de soutien au projet, au moins de partage des résultats positifs, se félicitant au passage du rôle constructif joué par les élus et les services.

6.4.3. Un jardin partagé : influences extérieures, instrumentalisation et luttes contre le bas-bruit

Les enseignements à retirer de l'expérience spécifique du village I2E à Saint-Genis les-Ollières sont nombreux et d'ordre très divers. L'analyse du phénomène de type Nimby qui eut lieu permet notamment de saisir certaines dimensions « micro », c'est-à-dire internes à la commune, concernant entre autres les impacts sur les équilibres sociaux, les relations interindividuelles et les dynamiques politiques ou économiques. Mais cette analyse ne permet pas selon nous de saisir les fondements du conflit. Nous proposons par conséquent de nous attarder ici sur des dimensions plus « macro » liées au contexte national voir international, et « méso » à l'échelle de la métropole de Lyon, dont la commune fait partie. En effet, les différentes séquences du conflit d'implantation font ressortir un ensemble d'éléments qui montrent l'influence déterminante d'acteurs extérieurs à la commune, et de dynamiques dépassant largement le cadre local. Elles démontrent par ailleurs l'opposition de deux stratégies, entre celle du bas-bruit développées par l'État et par l'Église, et celle de la médiatisation et de l'esthétisation du conflit voulue par d'autres acteurs.

Relevons d'abord que le phénomène Nimby ici observé s'inscrit dans un contexte national marqué par la mise à l'agenda politique des questions d'accueil, d'insertion ou de renvoi à la frontière des personnes étrangères, au sein de ce qui sera nommé la « crise

migratoire » par les médias et les divers acteurs impliqués (Blanchard et Rodier, 2016), ou renommée « crise de l'asile » par d'autres (Jaulin, 2016). D'octobre à décembre 2015, c'est-à-dire au même moment que la montée des tensions autour du projet, débutait le démantèlement progressif de la « jungle de Calais » et la répartition en France de ses habitants, qui allait continuer en 2016, déclenchant des débats importants à la fois au niveau national et au niveau local³⁵⁵. C'est en septembre 2015 que la photo du petit Aylan Kurdi, enfant syrien de trois ans retrouvé mort sur une plage de Turquie fera le tour du monde. Quelques mois plus tôt, en avril, un chalutier parti de Libye et transportant plus de 800 migrants avait chaviré et coulé. Seuls une trentaine de personnes ont survécu.

A l'échelle de la métropole de Lyon, l'installation du village d'insertion à Saint-Genis les-Ollières va servir de révélateur et de catalyseur des positionnements et modalités d'actions de deux groupes d'acteurs distincts, tous deux actifs sur la question migratoire : d'une part des organisations locales liés aux mouvances d'extrême-droite, et d'autre part de l'Église locale au travers du diocèse.

Guerre culturelle, médiatisation et esthétisation du conflit : Saint-Genis comme jardin de l'extrême-droite.

Si dans la métropole de Lyon l'extrême-droite engrange des scores relativement modestes aux élections nationales ou locales, le territoire est marqué depuis longtemps par une forte présence de groupuscules de diverses origines et mouvances. Dans un récent ouvrage consacré à la question, Alain Chevarin (2020) note ainsi la diversité et le dynamisme des organisations d'extrême-droite. Citons notamment la fédération lyonnaise de l'Action française, et sa branche jeune Action française étudiante (AFE) présente notamment à l'université Lyon 3 ; le Bloc identitaire, fondé en 2010, et sa branche jeune « Génération identitaire », qui dispose d'un site internet, d'une web TV, d'un journal gratuit, et d'un local associatif dans le vieux Lyon ; l'organisation Terre et peuple, fondée en 1994, dont le siège national est à Villeurbanne ; le Bastion social, organisation issue du Groupe union défense (GUD). Sans omettre bien sur la présence du Rassemblement national, marqué par la présence

³⁵⁵ Pour exemple en septembre 2016, Laurent Wauquiez, président de la région Rhône-Alpes, avait lancé une pétition contre la répartition des migrants sur le territoire français, dénonçant la création de « jungles » sur l'ensemble du territoire. Refusant l'accueil des migrants sur le territoire de la région, il avait incité les maires à s'opposer à l'accueil de migrants, et proposé le soutien juridique de la région aux communes.

et l'influence de Bruno Gollnisch, figure nationale du parti et professeur à l'université Lyon III jusque 2012, et de Marion Maréchal, petite fille de Jean-Marie Le Pen, qui lancera en 2018 l'Institut des sciences sociales, économiques et politiques (Issep), destiné à former « une nouvelle génération de leaders enracinés »³⁵⁶. Lyon est ainsi régulièrement présenté dans la presse comme un « bastion de l'extrême-droite »³⁵⁷ et un laboratoire intellectuel de la mouvance.

L'un des fondements de ces mouvements, et particulièrement des mouvements identitaires, est le concept de « guerre culturelle », lié selon Chevarin (2020) à la volonté de privilégier le métapolitique et de rejeter la politique politicienne, avec pour objectif de faire triompher une vision du monde comme prélude à la prise de pouvoir. Il ne s'agit pas de « rechercher le libre débat illusoire avec l'adversaire et sa reconnaissance », mais de mettre en place un « ordre de bataille soutenu par une pensée stratégique et visant la conquête d'objectifs pratiques » (Arteault, 2007). Entre autres outils et techniques de propagande, cette guerre culturelle passe par la mise en place d'actions symboliques, à l'esthétique identifiable, faite d'appel aux émotions, d'exaltation et de fascination (Chevarin, 2012 ; Moisson et al., 2019).

L'action menée à Saint-Genis-les-Ollières en octobre 2015, avec occupation du bâtiment et incendie de voiture s'inscrit parfaitement dans cette stratégie, qui vise à lutter contre celle du bas-bruit des acteurs publics et du diocèse. Les militants de génération identitaire, extérieurs au village, ne seront présents qu'à trois occasions, dans un laps de temps très court : lors du conseil municipal extraordinaire du 1^{er} octobre 2015, lors de la réunion publique du 13 octobre, et pour cette action symbolique du 24 octobre, relayée par un large ensemble de médias locaux et nationaux. Ils vont ainsi contribuer à polariser les prises de positions autour du projet, à amplifier la résonance du conflit local, et à politiser ce conflit, comme le montre ces extraits d'entretiens avec des élus et le Directeur général des services de la commune.

³⁵⁶ www.issep.fr

³⁵⁷ Darnault, M., « Les fachos s'arrogent le Vieux-Lyon », *Libération*, 19 juin 2015.

Soullier L., « A Lyon, la confluence des extrêmes droites », *Le Monde*, 16 mai 2018.

Enjalpal B., « A Lyon, l'extrême-droite derrière le rassemblement contre l'insécurité », *Rue89Lyon*, 11 septembre 2020.

« Lors du conseil municipal du 1^{er} octobre, dans le public on avait des gens des deux côtés. Plus des personnes qui venaient d'ailleurs, des identitaires, des membres du front national, du GUD, il y avait la gendarmerie, les renseignements territoriaux, ... C'était vraiment sous tension, à risque. » (Directeur général des services, commune de Saint-Genis-les-Ollières. Entretien du 22 mai 2018).

« Ensuite il y eu une réunion publique qui là a dégénéré, avec la présence de deux groupes identitaires, qui avaient des discours très construits, c'était vraiment bien fait. Et quand on a essayé de contrebalancer ces discours - là, la salle entière a hué. C'était vraiment dur. (...). Quand ils ont brûlé la voiture le samedi matin, ils nous filmaient à notre insu, ensuite on a eu les photos et les films sur Facebook. A la suite de ça j'ai aussi reçu une lettre de menace, de deux pages, s'attaquant à moi et mes filles si j'en avait. Je ne vous dis pas le contenu, c'était très violent. » (Élue de la commune de Saint-Genis-les-Ollières. Entretien du 22 mai 2018).

« Il y a eu des courriers anonymes, mais vraiment arrivant de partout, de toute la France même, avec bien sur le caractère très politisé de la chose. (Il lit une lettre) là par exemple : 'Et l'immigration musulmane ça s'arrête quand ? on arrête quand la France africaine ?' » (Directeur général des services, commune de Saint-Genis-les-Ollières. Entretien du 22 mai 2018).

Dans cette courte séquence, la stratégie va également consister à maintenir l'illusion du local. Le groupe se présente dans les médias comme composé de « jeunes du village et de l'Ouest lyonnais³⁵⁸ » et est identifié dans les fils Twitter de la mouvance comme « les jeunes de Saint-Genis ». L'un des résultats sera également de créer une atmosphère anxiogène liée à la crainte d'accidents et de montée des violences, qui sera dès lors présent dans les argumentaires des élus locaux et des opposants au projet. Notons que si la dimension ethnique du phénomène est présente (pour exemple le mot clef utilisé sur Twitter pour relayer l'opération du 24 octobre sera « #occupRoms »), dans le même temps les caractéristiques de la population sont noyées dans la catégorie plus large de « migrants ». Ainsi par exemple, un tract du Rassemblement National diffusé en amont de l'installation évoque « l'arrivée de 160

³⁵⁸ Roffat, J-M. et Loison L., « Coup d'éclat contre un futur foyer d'accueil pour les Roms », *Le progrès*, 25 octobre 2015.

clandestins » ou celui de l'association « Terres et peuples » parle de « l'immigration invasion »³⁵⁹.

La prise en compte des dynamiques présentes au niveau de l'agglomération lyonnaise et de la région au sein des mouvements d'extrême-droite éclaire donc d'une autre manière la séquence locale de Saint-Genis-les-Ollières. Elle démontre la capacité de groupuscules actifs à alimenter les tensions existantes, à mobiliser les médias nationaux sur la situation, et à fabriquer des événements locaux en les amalgamant à la question plus générale dite de la « crise migratoire ».

Un autre ensemble des facteurs nous semblent indispensables à prendre en compte également. Il s'agit des stratégies et dynamiques développées par l'Église catholique sur le territoire de l'agglomération lyonnaise.

Catholicisme social et accueil des migrants : Saint-Genis comme jardin du diocèse de Lyon

Comme nous l'avons vu plus haut (voir le chapitre III, section 3.4) la compréhension de l'action sociale à Lyon et dans son agglomération ne peut se faire sans intégrer le rôle de l'Église catholique, l'influence du catholicisme social et des « milieux catholiques lyonnais ». La séquence que nous décryptons ici prend place cependant dans un contexte particulier, celui de l'élection du Pape François deux ans plus tôt, qui a fait de la question migratoire un sujet central de son pontificat (Geisser, 2017). Rappelons que François effectue son premier déplacement officiel sur l'île de Lampedusa, où il dénonce la « mondialisation de l'indifférence » face aux situations vécues par les migrants. A cette occasion, il apporte son soutien « aux associations, aux volontaires et aux forces de sécurité », qui ont montré « de l'attention aux personnes dans leur voyage vers quelque chose de meilleur »³⁶⁰. En septembre 2015 (c'est-à-dire au moment de l'annonce du projet I2E), le Pape exhorte « chaque paroisse, communauté religieuse, monastère et sanctuaires de toute l'Europe à manifester l'aspect concret de l'Évangile et accueillir une famille de réfugiés »³⁶¹. Ce positionnement du Pape (encore très présent en 2020, à voir notamment la place donnée à la question migratoire dans

³⁵⁹ Association Saint-Genis Pour Tous, « bilan du village I2E (Roms), Saint-Genis-les-Ollières, 2015-2018 ».

³⁶⁰ Pape François, Homélie prononcée lors de la visite à Lampedusa, Terrain de sport « Arena », 8 juillet 2013.

³⁶¹ Pape François, Angélus, Place Saint Pierre, 6 septembre 2015.

l'encyclique « Fratelli Tutti »³⁶²) est loin de faire l'unanimité au sein de l'Église (Geisser, *op.cit.*), tant les catholiques, notamment français, demeurent ambivalents vis-à-vis des migrants³⁶³.

En qui concerne Lyon, suite à cet appel du Pape et dans la lignée d'un ensemble de mobilisations et d'actions³⁶⁴, le diocèse de Lyon met en place « *une cellule d'accueil et de soutien pour aider les personnes, paroisses et communautés qui souhaitent accueillir des migrants (« demandeurs d'asile ») ou des réfugiés (ayant le statut de « réfugiés » au regard du droit)* ». Cette cellule édictera des « recommandations à destination des personnes souhaitant accueillir des réfugiés », et aura pour vocation à centraliser les demandes et les propositions d'aide³⁶⁵.

C'est dans ce contexte que prennent place les évènements présentés ici, et qui verront l'implication de plusieurs figures importantes de l'Église locale, déjà citées, que sont le Père Bernard Devert, fondateur d'Habitat et Humanisme, mais également le Père Bruno-Marie Duffé, alors vicaire épiscopal « Famille, santé et société » pour le diocèse³⁶⁶, ou encore le Cardinal Barbarin, archevêque de Lyon.

La première réunion publique sur le projet, le 3 novembre 2015, voit ainsi des représentants du diocèse prendre clairement partie en faveur du projet, « *dans la continuité de l'Évangile et de la doctrine sociale de l'Église* » (Homme, bénévole de l'association Saint-Genis pour Tous, Entretien du 3 juillet 2018). Les premières personnes qui vont envisager de s'engager « pour » le projet sont actives dans le réseau catholique, investies notamment auprès du Père Bruno-Marie Duffé dans l'accompagnement de personnes albanaises expulsées du squat du Boulevard Yves Farges à Lyon. Elles prennent contact avec le père Bernard Devert, président d'Habitat et Humanisme, dans la phase préparatoire du projet :

« Quand on a su que Bernard Devert était derrière, j'ai envoyé un mail. Dans la seconde qui suit il me téléphone, très heureux d'avoir un soutien ici. Et on a organisé une réunion chez F. (habitant de Saint-Genis), avec Bernard Devert qui est venu expliquer le projet. Et on a fait le même truc avec le Préfet Inglebert, qui

³⁶² Pape François, « Fratelli tutti. Lettre encyclique sur la fraternité et l'amitié sociale », 03 octobre 2020.

³⁶³ IFOP et More in Common, *Perceptions et attitudes des catholiques de France vis-à-vis des migrants*, 2018.

³⁶⁴ Notamment la création en 2014 de la « Coordination Urgence Migrants » (Cum), plateforme de coordination d'initiatives citoyennes et associatives, initiée notamment par le diocèse et des associations catholiques, sous l'impulsion notamment du Père Bruno-Marie Duffé. Voir le chapitre 7, section 7.2.3.

³⁶⁵ Voir le site du diocèse de Lyon : <https://lyon.catholique.fr/agir-servir/famille-culture-sante-et-societe/solidarite-et-migrants/2015/10/04/appui-diocesain-laccueil-migrants/>, consulté le 25 octobre 2020.

³⁶⁶ Bruno-Marie Duffé fut ensuite nommé par le Pape François, en 2017, comme secrétaire du dicastère (équivalent d'un ministère à la curie romaine) pour le « service du développement humain intégral », qui a, entre autres compétences, les questions migratoires et de justice et de paix.

était content d'avoir des interlocuteurs sur place. Il nous a reçu à la préfecture en novembre. Il a reçu aussi la Mairie, l'association Chapoly, Mais on a senti quand même qu'ils étaient heureux d'avoir un appui local. » (Homme, Bénévole de l'association Saint-Genis pour Tous. Entretien du 3 juillet 2018).

L'initiative locale à Saint-Genis s'inscrit donc dans un mouvement et des réseaux plus larges, et est appuyée par des personnalités reconnues et charismatiques : le père Devert comme le père Duffé sont des éminences locales, très écoutées à la fois au sein de l'Église et par les institutions publiques. La venue du Cardinal Barbarin le jour même de l'arrivée des premières familles marque le soutien de l'Église et la « coalition de cause » entre le diocèse et l'État concernant l'accueil des familles. Un bénévole de l'association Saint-Genis Pour Tous dira ainsi : « *Le Préfet Inglebert, il parlait toujours de Bruno Marie Duffé. (...). Ils avaient une relation amicale, qui était flagrante, et qui a sûrement ouvert des portes* ».

Cette forte proximité entre l'État et l'Église, et le rôle central de cette dernière est également notée et interrogée par les élus et agents de la commune :

- Directeur général des services : « *C'est vraiment déconcertant comme l'État mène des projets de cette envergure là (...). Vraiment ça semblait très fragile, sur base de volontariat, avec des appuis de l'Église...* »
- Élu(e) : « *Oui c'était étrange ça. Des fois même en préfecture, on se croyait à la messe ! Le père Devert ça a été leur roue de secours, le fait qu'Habitat et Humanisme les soutiennent, ça les a beaucoup aidés. Ils étaient partout dans les journaux locaux. Il y a même Barbarin qui est venu, qui a fait la messe de Noël... donc il y avait une grosse pression, une énorme pression, de tout le monde.* »

(Directeur général des services et élu(e) de la commune de Saint-Genis-les-Ollières. Entretien du 22 mai 2018).

Ainsi donc, le rôle de l'Église au sein du projet I2E ne se limite pas, loin de là, au rôle opérationnel joué par Habitat et Humanisme / EHD dans la mise en œuvre de l'action. Il a également une forte portée symbolique et politique, qui aura joué un rôle certain dans la faisabilité du projet.

En résumé sur le « syndrome NIMBY » à Saint-Genis-les-Ollières.

L'expérience présentée et analysée ici est un exemple parmi bien d'autres de conflits d'installation de structures à vocation sociale, et de difficiles voire inexistantes cohabitations entre habitants du territoire et nouveaux arrivants. Citons pour seul exemple les tensions extrêmes vécues dans le 16^{ème} arrondissement de Paris début 2016 à l'annonce de la création d'un lieu d'hébergement en lisière du bois de Boulogne. Un ensemble de réactions extrêmement virulentes par les habitants de ce quartier huppé avait retenu l'attention des médias nationaux³⁶⁷, les arguments développés reposant sur les mêmes logiques : défense de l'environnement, sécurité des habitants, bien être et manque d'accessibilité des services pour les résidents du centre (Pinçon-Charlot et al., 2017). On retrouve les mêmes types d'acteurs entre défenseurs et opposants, et on peut également noter la présence assez déterminante de la puissante association Aurore (1966), qui gardera de ses origines, sous le nom de Société générale pour le patronage des libérés (1872), une présence du catholicisme (85).

Comme nous l'avons vu, analyser ce type de situation par le prisme Nimby permet de mettre du sens dans les différentes séquences du conflit, de plus facilement identifier les tenants et aboutissants des discours des opposants à l'installation, et de les mettre en perspective avec d'autres types de conflit. Cependant, à l'instar d'autres travaux dont ceux de Béhar et Simoulin (2014), nous défendons l'idée selon laquelle cette approche contient un risque fort de maintenir l'illusion du local, en masquant un ensemble de facteurs externes déterminants dans la forme, les modalités et les impacts du conflit. Dans le cas analysé, nous avons ainsi relevé l'influence clé à la fois du contexte national lié à la « crise migratoire » ou « crise de l'accueil », mais également des jeux d'acteurs à l'échelle plus large de l'agglomération lyonnaise, dont l'un des points de conflit touche à l'*invisibilisation* ou la *visibilisation* du projet. Ainsi, si les

³⁶⁷ Voir entre autres :

- Lescurieux Romain, « Les riverains du 16e en révolte contre le centre d'hébergement au Bois de Boulogne ». *20 minutes*, 15 mars 2016.
- Bensahel, Nathalie, « Des SDF dans le 16e ? "Je suis solidaire des gens dans le besoin, mais ailleurs" ». *L'Obs*, 21 mars 2016.

porteurs du projets et promoteurs du projets privilégient le bas-bruit, également pour ne pas exposer leurs actions en direction des familles à des contingences nationales, les mouvements identitaires vont, à l'inverse, développer une stratégie du bruit et de mise en visibilité et de polarisation des positions autour de la question migratoire.

CONCLUSION DU CHAPITRE VI. Envisager la dérogation et le non-recours comme des instruments de gouvernement à bas-bruit des politiques sociales.

Les pratiques locales analysées dans ce chapitre dessinent les contours de politiques sociales qui, loin de la logique pourtant dominante de « l'inclusion » et de l'accès direct au droit commun, reposent sur la création de parcours spécifiques et dérogatoires. Si l'objectif final demeure l'accès à ce même droit commun, ces logiques et pratiques nous semblent démontrer une volonté politique à la fois de maintenir des mécanismes de catégorisation et de ciblage, mais également d'éviter une présence trop visible de ces publics au sein de l'action sociale comme de l'espace public. Nous avons pu avancer l'idée que ces stratégies pouvaient s'incarner dans des pratiques de non-recours et plus précisément dans le cas observé, de non-recours par interdiction d'accéder à un service de droit commun. Nous avons pu également mettre en perspective certains « ratés » de cette stratégie, les pratiques dérogatoires et la création de villages d'insertion pouvant au contraire générer des réactions fortes, visibles, et instrumentalisées par des entrepreneurs de causes opposés au projet.

Ce développement de filières d'insertion contournant le droit commun dans un premier temps pour tenter d'y revenir dans un second amène à s'interroger sur les logiques et principes de gouvernement sur lesquels reposent ces réponses publiques, et qui dépassent selon nous largement les actions de résorption des bidonvilles. Les pratiques ici observées ne sauraient être rattachées qu'au public identifié comme Roms, et ne reposer que sur les discriminations ethno- raciales dont peuvent faire l'objet les populations concernées. Les détours opérés dans ce chapitre vers le champ du handicap permettent ainsi de relever des logiques et pratiques relativement similaires, fondées sur la création de circuits spécifiques, et reposant sur la création d'institutions ou établissements ne relevant pas du « droit commun ». Ainsi, les résultats présentés dans ce chapitre nous semblent constituer un premier socle pour une analyse renouvelée des politiques sanitaires et sociales, intégrant la dérogation et les pratiques institutionnalisées de non-recours comme des instruments au service des stratégies catégorielles de l'État social.

Mais le bas-bruit de l'action locale de résorption des bidonvilles, pour reposer sur ces pratiques de dérogation et non-recours, dépend aussi largement des intervenants sociaux

présents sur le terrain, dont des centaines d'acteurs bénévoles qui jouent sur les passes du droit pour passer au mieux les personnes vers le droit commun. Le bas-bruit a besoin de « discrets passe-murailles ».

CHAPITRE VII. UNE ACTION PUBLIQUE BENEVOLE³⁶⁸

Le travailleur bénévole comme ressource discrète de la politique publique.

Ce chapitre vise à mettre en lumière l'une des ressources de la politique locale des bidonvilles qui contribue selon nous au « bas-bruit », objet de cette partie : la ressource bénévole. Du terme « bénévole », nous retenons ici la définition de Marie-Thérèse Cheroutre (1989) reprise par plusieurs chercheurs (dont Prouteau, 2017) et par le Conseil économique, social et environnemental selon laquelle est bénévole « *celui qui s'engage librement pour mener à bien une action en direction d'autrui, action non salariée, non soumise à l'obligation de la loi, en dehors de son temps professionnel et familial* ». L'apparente clarté et concision de cette définition cache cependant de nombreux débats possibles sur chacun des termes, qu'il s'agisse de l'engagement et de ses implications, de la « liberté » accordée aux bénévoles, du contexte dans lequel se déroule le bénévolat (Prouteau, 2018). Toujours est-il que 20,5 millions de personnes exercent une activité bénévole dans les associations en France, et que près d'un quart des participations bénévoles concernent les domaines du social et de la santé (Prouteau, *op.cit.*).

Si le présent chapitre aborde certains de ces enjeux, il se centre plus particulièrement sur la place de l'action associative dans la mise en œuvre des politiques publiques – et notamment des politiques sociales – sur laquelle plusieurs travaux (Chauvière, 2010 ; Hély et Simonet, 2013 ; Simonet, 2010) apportent des éléments essentiels à la compréhension de l'action publique à l'échelle locale. Ces recherches interrogent chacune à leur manière le poids, l'ambivalence, les tensions qui peuvent exister autour du monde associatif dans sa fonction de « fournir des services sociaux » (Lipsky et Smith, 1989) . Au sein de ce champ, Maud Simonet explore plus particulièrement ce qu'elle nomme le « travail bénévole », dans une approche

³⁶⁸ Certains éléments de ce chapitre ont servi de base à deux communications effectuées avec Marion Lièvre, lors du colloque « Banlieues, cités, ghettos, bidonvilles, campements : Définitions, mythes, réalités et accompagnements des phénomènes de désorganisation et de réorganisation sociale », organisé à Nancy en mai 2017 par le réseau thématique 3 de l'Association française de sociologie, l'Acofis, la laboratoire 2L2S, l'IRTS de Lorraine, et du colloque « Le sans-abrisme en débats » à Saint-Étienne en septembre 2018, organisé par le réseau « Aux frontières du sans-abrisme ». Ils ont ensuite été repris dans un article co-écrit avec Marion Lièvre, paru dans un numéro de la revue *Lien social et politique*, coordonné par Camille Hamidi et Mireille Paquet (Bourgeois et Lièvre, 2019). Merci à Marion Lièvre d'avoir accepté qu'une part des analyses croisées effectuées avec elles soient mobilisées ici.

marquée par la sociologie du travail, qui vise à sortir d'une analyse centrée sur l'engagement citoyen pour mettre en lumière des dynamiques et rapports de force propres au monde professionnel. Elle insiste également sur les usages politiques de ce travail bénévole à partir de différentes recherches, dont une enquête menée à New York avec John Krinsky auprès de travailleurs de différents statuts exerçant dans les parcs de la ville. Les auteurs démontrent un processus « *d'extorsion de travail gratuit dans les parcs de la ville de New York, qui résulte d'une politique municipale d'invisibilisation du travail, construite en partenariat avec le secteur sans but lucratif* » (Krinsky et Simonet, 2012, p.72). En effet selon les auteurs, le travail bénévole d'entretien du parc par des riverains aisés est survalorisé, tandis que le travail contraint des allocataires de l'aide sociale est dévalorisé et invisibilisé.

Cette approche du « travail bénévole » est particulièrement pertinente pour analyser la mise en œuvre locale des politiques migratoires, les acteurs qui y sont impliqués (Hamidi et Fischer, 2017), ainsi que les tensions entre les normes et valeurs du travail social et la mise en œuvre concrète des politiques migratoires (Bouquet et Jaeger, 2011). Ce chapitre propose ainsi une analyse ethnographique et sociologique de ces dynamiques locales, centrée sur la manière dont les acteurs publics, et principalement les services de l'État, envisagent, mobilisent ou instrumentalisent les acteurs bénévoles au sein des dispositifs locaux dédiés aux migrants très précaires.

En nous appuyant notamment sur les travaux relatifs au travail bénévole et associatif et à l'action publique locale (Chauvière, 2010 ; Cottin-Marx et al., 2017 ; Hély, 2009) nous proposons ainsi de mettre en lumière des mouvements de fond dans la conception du travail social à destination des publics les plus précaires, au premier rang desquels les personnes migrantes en situation de mal-logement.

Ainsi, nous présenterons en premier lieu un panorama des interventions bénévoles auprès des habitants de squats et bidonvilles (7.1) avant de développer notre hypothèse principale, celle d'une institutionnalisation croissante de l'intervention bénévole au sein de l'action publique (7.2), reposant sur des pratiques sélectives quant aux acteurs de ce « travail gratuit » (Simonet, *op.cit.*), et permettant ainsi l'invisibilisation, ici nécessaire, d'une part importante de l'action publique locale.

7.1. Des bénévoles et des migrants : galaxie des interventions bénévoles.

Nous avons abordé dans les chapitres précédents l'importante intervention associative au sein de la politique locale des bidonvilles, et la grande variété des structures concernées. Nous proposons ici de nous attarder plus spécifiquement sur la composante bénévole de ces interventions, d'abord en présentant de manière large la structuration du réseau bénévole intervenant au sein des squats et bidonvilles, et ses filiations (7.1.1), ainsi que les types et modalités d'interventions des bénévoles auprès des familles concernées (7.1.2). Nous proposerons enfin une typologie des expertises mobilisées par les intervenants bénévoles, pour mettre en perspective la coexistence d'« expertises professionnelles » et d'« expertises profanes » (7.1.3).

7.1.1. Structuration du réseau : filiations et évolutions.

Dans sa globalité, l'univers associatif est multiforme. Il regroupe autant de petites associations bénévoles que des « mastodontes qui pèsent plusieurs millions d'euros et emploient des milliers de salariés » (Cottin-Marx, 2019, p.4). Si, bien sûr, la diversité n'est pas si grande au sein des politiques locales des bidonvilles, celles-ci voient cependant l'intervention d'un spectre large de structures, très diverses dans leurs formes, leurs modalités d'intervention, leur rapport à l'État. Évangéline Masson-Diez (2015, p.117), propose une typologie des « intervenants associatifs » agissant auprès des familles vivant en squats et bidonvilles : des « associations opératrices », tout d'abord, mandatées par les pouvoirs publics dans le cadre d'opérations coordonnées au plan local d'hébergement, d'accompagnement et de prise en charge (Association Logement Jeunes 93, La Croix Rouge, Pact Arim, parmi d'autres) ; des associations de plaidoyer (telles Amnesty International, La Ligue des Droits de l'Homme, Le Collectif Romeurope) qui portent les revendications des familles et les préoccupations d'accès aux droits ; des associations caritatives ensuite (Emmaüs, ATD Quart Monde, le Secours Catholique, Les enfants du canal), issues du champ social et qui interviennent directement dans les bidonvilles et autres installations spontanées ; les structures enfin, spécialisées dans la lutte contre le mal-logement (comme la fondation Abbé Pierre, l'Association Méditerranéenne pour l'insertion sociale par le logement – Ampil, l'Association lyonnaise pour l'insertion par le logement – Alpil). Selon l'auteur, à cela s'ajoutent

de manière importante des collectifs locaux d'habitants ou de militants de réseaux d'entraide (Réseau éducation sans frontières par exemple), des collectifs d'artistes (Pôle d'Exploration des Ressources Urbaines, l'Atelier solidaire de Lille), des personnes indépendantes « sans mandat ». Masson-Diez mentionne enfin les associations qui se définissent comme issues des collectivités roms et tsiganes (La Voix des Roms) entendent dire « leurs intérêts » et porter leurs voix.

Dans l'agglomération lyonnaise, la quasi-totalité de ces « types d'intervenants » existent, à l'exception d'associations créées par et pour des personnes s'identifiant comme Roms ou Tsigane³⁶⁹. Au regard cette fois du rôle des bénévoles, nous pouvons les classer de la manière suivante :

Le premier groupe d'associations regroupe ce que nous pouvons nommer les « associations mixtes », c'est-à-dire composées à la fois de salariés et de bénévoles, ces derniers effectuant la plupart des missions de terrain. C'est le cas du Secours Catholique, de la Cimade, d'Habitat et Humanisme, ou de Médecins du Monde. Chacune de ces structures connaît des spécificités dans la place, le rôle, les modalités d'intervention des bénévoles, et leurs modes d'interactions avec les professionnels. Médecins du Monde est la plus active au sein des squats et bidonvilles³⁷⁰, au travers de la Mission Rom, créée dès 2001, puis renommée « mission Squats et bidonvilles » en 2014. Cette mission est composée d'une quinzaine à une trentaine de personnes selon les périodes. Elle est sous la responsabilité d'un ou deux Responsable(s) de mission (RM) bénévole(s), dont le rôle est central au sein de la structure, en matière de coordination des équipes, de prise de décision et d'arbitrage, de participation aux instances de l'association à l'échelle locale, nationale et internationale. L'équipe est majoritairement bénévole, composée principalement de médecins, d'infirmier(e)s, d'interprètes et renforcée d'une assistante sociale à mi-temps, et d'une médiatrice sanitaire depuis 2015. La principale modalité d'intervention est le déplacement sur site, généralement en équipe composée au maximum de trois bénévoles (un(e) infirmier(e), un médecin, et un interprète le cas échéant) et d'un(e) ou deux salariés : l'assistante sociale et la médiatrice en santé. Un accompagnateur bénévole peut également être présent, afin d'établir le contact avec

³⁶⁹ Il existe cependant des associations de gens du voyage », dont la plus connue est l'Artag : Association régionale des Tsiganes et de leurs amis Gadjé, et dont la moitié du conseil d'administration est composé de voyageurs. Cependant, l'association intervient uniquement auprès des gens du voyage (en matière d'accompagnement social, de gestion des aires d'accueil, de sensibilisation) et non des populations migrantes.

³⁷⁰ A noter cependant les interventions croissantes de la Croix Rouge française à partir du premier confinement suite à la crise de la Covid, au premier trimestre 2020.

des personnes qu'il devra ensuite accompagner pour un rendez-vous, une visite médicale ou autre. En 2019, la mission avait réalisé 143 sorties durant lesquelles 654 contacts avaient été établis auprès de 519 personnes différentes. Ces sorties se sont déroulées sur 40 sites différents (MdM, 2020). L'action de la mission repose sur une répartition des rôles relativement claires entre les bénévoles, principalement en charge des interventions en santé auprès des personnes, et de l'assistante sociale en charge de l'accompagnement social. Si lors des visites les équipes peuvent être sollicitées pour un conseil médical et un premier examen, la mission principale consiste néanmoins en l'orientation vers les services de droits communs, et notamment vers les médecins de ville pour les personnes disposant d'une couverture médicale.

Le second groupe concerne les associations ou collectifs entièrement bénévoles. Ceci concerne notamment à Lyon l'association Classes dont les prémices remontent à 2004, suite à un incendie ayant provoqué la mort de deux jeunes filles dans le bidonville dit de Surville, dans le 7^{ème} arrondissement.

« Il y a eu une grosse émotion à ce moment-là, on a dit « plus jamais ça », tout le monde, le Préfet, l'Archevêque, tout le monde y est allé de son discours. Et la LDH a créé un groupe de travail sur la question rom, qui s'est réunie pendant je ne sais pas, deux ans ou trois ans, sans aboutir à rien de très particulier. Et jusqu'au jour où ils ont dit, bon, il faut qu'on prenne une thématique spécifique. Et donc à ce moment-là, ils ont choisi la scolarité, dans la mesure où bon, il y avait l'Alpil sur les questions de logement et hébergement, Médecins du Monde et la Cimade sur l'accès aux droits, et cætera. Et que la scolarisation, il y avait eu une tentative avec l'Alpil de s'en occuper, moi j'étais au CA de l'Alpil à ce moment-là, je l'avais vu, mais ça n'avait pas abouti. Donc on est parti là-dessus. »
(Femme, bénévole à l'association Classes. Entretien du 23 novembre 2016).

Durant l'année scolaire 2006 / 2007, l'association se crée sur une base entièrement bénévole et le demeurera jusqu'en 2020, avant une première embauche réussie suite à des tentatives de création de poste, notamment de médiation scolaire en 2015. Si l'association concentre ses actions sur la scolarisation des enfants, celles-ci sont cependant élargies à un accompagnement social plus large des familles en termes d'accès aux droits. L'association fonctionne autour d'un « noyau dur » d'une quinzaine de bénévoles aux profils variés, principalement des personnes retraitées de divers secteurs, des étudiants, et plus

rarement des personnes an activité. Le recrutement est principalement effectué de manière informelle, par le bouche-à-oreille et grâce aux diverses interventions de l'association auprès d'étudiants. Plusieurs personnes investies dans l'association étaient déjà militantes dans des associations de défense des droits de l'homme ; ce qui est le cas de la présidente actuelle (2020), originellement active au sein de Amnesty International.

De par ses caractéristiques, l'association Classes s'inscrit dans une dynamique plus large, à l'échelle nationale, datant de la fin des années 2000 et du début des années 2010, qui a vu la structuration de la plupart des actions collectives bénévoles ciblant les « campements roms », pour reprendre le vocabulaire de l'époque (Bruneteaux et Benarrosh-Orsoni, 2012 ; Masson-Diez, 2015). A l'instar de Classes, une majorité de ces collectifs ou associations³⁷¹ s'appuie à l'origine sur des réseaux existants, notamment liés aux associations de défense des droits de l'Homme³⁷², et aux associations locales de lutte contre l'habitat indigne et le mal-logement. Disposant d'un statut ou non, fonctionnant comme des collectifs regroupant des structures ou comme des groupements d'individus, la plupart de ces groupements ont gardé, dix ans plus tard, leur fonctionnement entièrement bénévole, structuré d'une part autour d'interventions directes auprès des familles et d'autre part autour de revendications politiques sur la prise en compte des situations sociales. Beaucoup d'entre elles sont membres du collectif national Romeurope.

Le troisième type de configuration concerne les regroupements ou collectifs d'associations, qu'elles soient salariées, bénévoles ou mixtes. Ceci fut le cas du « Collectif Roms », ayant existé de 2010 à 2015, et qui regroupait notamment Médecins du Monde, l'Alpil, Classes, le Secours catholique, et qui s'est éteint en 2015, au moment de la création de la Coordination urgence migrants (Cum). Ce collectif avait pour objectif principal de porter une voix commune dans les actions de plaidoyer autour de la « question Rom ». Un autre collectif déjà largement évoqué dans le chapitre IV est le comité Feyssine, créée en 2011 au moment de l'installation du bidonville du même nom. Il regroupe des associations à la fois bénévoles, salariées et mixtes (AVDL ADL, Classes, CCO ...) principalement centrées sur l'appui aux habitants du site.

³⁷¹ Nous pouvons notamment citer Collectif Romyvelines créé en 2008, le Collectif solidarité Roms et gens du voyage de Lille Métropole créé en 2008, le collectif Roms de Gardanne né en 2012, le collectif Solidarité Roms de Toulouse créé en 2009, le collectif RomParis né en 2013, l'association Solidarités Roms à Saint-Étienne, ou le collectif de soutien aux personnes roms de la région de Montpellier, créé en 2010.

³⁷² Telles que la Ligue des Droits de l'Homme (LDH), le Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples (Mrap), ATD quart-Monde ou le Réseau Éducation Sans Frontières (RESF).

La coordination urgence migrants a quant à elle, une histoire plus récente, étant née dans le contexte de la « crise migratoire » de 2014 / 2015³⁷³. Ses origines sont liées à deux expulsions de sites importants de l'agglomération : celle du bidonville dit « Sempaix » à Saint-Fons en mars 2014, et celle du squat dit « Yves Farge » dans le 7^{ème} arrondissement de Lyon en avril 2015. Lors de la première expulsion, une mobilisation informelle inter-associative se met en place, impliquant Classes, la Ligue des droits de l'homme (via son président d'honneur Jacques Dumortier), le père Philippe Plantevin curé de la paroisse de Saint-Fons, et un groupe de paroissiens animé par le père Bruno-Marie Duffé, alors Vicaire épiscopal « Famille, Santé, Société », dont nous avons déjà évoqué le rôle. Une trentaine de familles fut hébergée de manière temporaire, notamment par les paroisses. Le même groupe d'acteurs interviendra lors de l'expulsion du squat Yves Farges, rejoint par des acteurs du quartier, dont l'ancien directeur du centre social de Gerland, Jean-Paul Vilain, également membre du Réseau éducation sans frontières (RESF).

La particularité de cette séquence fut la très importante mobilisation du réseau catholique, sous l'impulsion de Bruno-Marie Duffé. Ainsi pendant plusieurs mois des équipes de jour et de nuit – principalement composées de paroissiens de diverses paroisses, dont certaines de l'Ouest Lyonnais – furent constituées pour assurer une présence et un accompagnement des familles. Les 130 personnes concernées furent d'abord hébergées à l'Abri du pèlerin à Fourvière, puis dans un gymnase, ensuite dans une usine à Décines mise à disposition par un particulier, et pour finir dans le camping de Décines. Un appel à don permit de récolter plus de 30 000 euros. Une partie des personnes purent accéder à un emploi grâce notamment à la mobilisation de chefs d'entreprises de l'Ouest lyonnais. Plusieurs familles furent hébergées par des paroissiens, à travers un système de parrainage.

La création de la Cum, dont les statuts ont été adoptés officiellement en 2015, résulte donc de cet alliage local d'initiatives principalement bénévoles. Certaines tensions eurent lieu dans les négociations initiales, autour notamment de la place du diocèse dans les instances, qui revendiquait un rôle de « présidence d'honneur » :

³⁷³ Les éléments présentés ici proviennent :

- D'un entretien avec le président de la Coordination urgence migrants, le 22 août 2018
- Des entretiens menés avec les bénévoles de Classes et de l'association Saint-Genis pour tous.
- De la documentation grise de la Cum et de l'Acclam.
- D'un rapport d'enquête collective produit par des étudiants du Master 2 Socio-anthropologies appliquées au développement local de l'université Lyon 2 sur l'histoire de la Cum (Alakpa *et al.*, 2018).

« Nous on n'était pas d'accord avec cette idée de présidence d'honneur. Il n'y avait pas que des cathos, il y avait aussi des protestants, par exemple le pasteur Dolino, de la Duchère, qui a fait un boulot énorme, qui est super, et qui a dit non on ne peut pas faire ça. Donc ça a beaucoup discuté. Résultat, dans les statuts il n'y avait plus de membres de droits, et donc l'Église n'apparaissait plus, et ça en même temps c'était catastrophique pour nous, pour plein de raisons. Parce que par exemple ils avaient fait un appel à don, ils avaient récolté je ne sais plus au moins 30 000 euros ! un appel citoyen qui avait permis de collecter ça, ça avait permis de payer l'usine, l'entrepôt, quand même. Puis ensuite le camping à Décines (...). Et puis voilà, ils bossaient comme des fous ! Bruno-Marie Duffé, il ne dormait pas beaucoup, il ne mangeait pas beaucoup non plus. Ils ont fait un travail incroyable. (...). Donc à l'époque soit le diocèse partait et on perdait tout, l'expérience, l'argent, les moyens, soit et finalement c'est cette option qui a été choisie, ils se sont mis dans le moule, et ils se sont constitués en associations, eux les catholiques, avec l'Aclaam. Au début on se réunissait là-haut près du diocèse... après finalement les réunions se sont organisées au bureau de la LDH. »

(Président de la Coordination Urgence Migrants. Entretien du 22 août 2018).

Ainsi, la Cum réussit à opérer le regroupement d'un vaste ensemble d'initiatives principalement bénévoles, et de fédérer des réseaux qui fonctionnaient auparavant de manière relativement étanche. Dans le même temps, est donc créée en septembre 2015 l'Association lyonnaise catholique pour l'accueil des migrants, l'Aclaam, qui fonctionne comme un réseau d'appui aux paroisses et aux associations catholiques locales investies dans l'accueil des migrants. L'association est membre de la Cum, et l'un de ses représentants est au bureau de la coordination. En 2018, l'Aclaam comprend une soixantaine d'associations, regroupant 1 800 bénévoles dont 1 100 membres actifs³⁷⁴. A la même période, plus de 500 personnes sont hébergées via le réseau. En 2020, 200 foyers sont accompagnés, soit 639 personnes, dont 30

³⁷⁴ Chiffres avancés par l'association sur le site internet du diocèse, <https://lyon.catholique.fr/agir-servir/accueil-des-migrants/2018/04/05/quest-ce-que-laclaam/>. Dans un document de présentation pour l'assemblée générale de 2020, l'association fait état de 48 associations signataires, de 859 bénévoles participant à l'accueil et à l'accompagnement des personnes migrantes, et de 200 foyers accompagnés, soit 639 personnes (<https://prezi.com/p/g75iicjt4pep/ag-aclaam-072020/>, consulté en ligne le 14 janvier)

% proviennent de la zone Europe³⁷⁵. Dans sa communication, l'association insiste sur l'intérêt et l'impact de l'action bénévole :

« Par l'action des associations locales et son organisation d'ensemble, l'Aclaam représente de fait une forme originale d'accueil qui, parmi d'autres, représente deux avantages. D'une part l'impact économique très positif et significatif de l'action des bénévoles : par rapport à d'autres systèmes d'hébergement ou d'accompagnement, celui de l'Aclaam a un coût très inférieur. Par ailleurs, l'accueil pratiqué est un accueil diffus : la prise en charge de familles ou de personnes seules par des équipes permet un accompagnement individualisé spécifique et aboutit à une intégration plus rapide. Dans le contexte actuel très difficile, c'est un des chemins possibles, avec d'autres, pour tous ceux qui nous arrivent toujours en plus grand nombre et qu'il s'agit non seulement d'accueillir, mais d'accompagner et de prévoir l'intégration. » (Site internet du diocèse de Lyon, consulté le 16 janvier 2021).

Les associations adhérentes de l'Aclaam – à travers la signature de la charte de l'association – sont majoritairement des associations qui émanent de paroisses, mais affichent la laïcité dans leurs statuts, afin notamment de montrer l'ouverture à tout bénéficiaire, quelle que soit sa religion (Déléguée générale de la Cum, entretien du 25 janvier 2021). Il s'agit souvent d'un regroupement d'une dizaine de ménages, accompagnant une famille ou une personne migrante, sur le long cours. La majorité des bénévoles concernés sont des personnes à la retraite, et la question du vieillissement des associations représente un enjeu.

La Cum et l'Aclaam, si elles sont nées à l'occasion d'expulsion de squats et bidonvilles, ne limitent cependant pas leurs actions à ces sites, ni *a fortiori* aux populations européennes. Elles s'adressent en effet à l'ensemble des migrants précaires sur l'agglomération, quels que soient leurs statuts administratifs.

Notons également, dans la même période, l'éclosion d'un nombre important de structures bénévoles ou mixtes, et d'initiatives individuelles dédiées à l'accueil et l'accompagnement des réfugiés, demandeurs d'asile et / ou autres personnes en grande

³⁷⁵ Aclaam, Document de présentation pour l'assemblée générale de 2020, 2020.

précarité quel que soit leur statut, dont l'Ouvre-porte³⁷⁶, l'antenne locale de l'association Singa³⁷⁷, l'antenne locale du Service jésuite pour les réfugiés (JRS – Jesuit refugee service)³⁷⁸, le collectif Jamais sans toit³⁷⁹, ou l'association d'échange et de soutien avec les demandeurs d'asile (Asseda).

Ainsi l'agglomération lyonnaise connaît-elle un large spectre d'initiatives bénévoles visant les migrants en squats et bidonvilles, marquées par de nouvelles formes d'engagements, et une certaine remise en cause des associations traditionnelles dans le traitement des populations migrantes précaires (Masson-Diez, 2018, 2020). Les évolutions liées à la crise de l'accueil de 2015 amènent ainsi à de nouvelles pistes de réflexion sur les frontières entre les notions de bénévolat, de militantisme et d'engagement citoyen, et sur la place croissante du « bénévolat informel », c'est-à-dire hors d'un cadre associatif structuré (Prouteau, 2001) .

7.1.2. Entre accès aux droits et normalisation des conduites : modalités concrètes et fonctions symboliques du travail bénévole au sein de l'action publique de résorption

Pour caractériser les modalités d'intervention des concrètes, une première question peut se poser : où commence l'intervention bénévole ? Dans bien des situations rencontrées, le point de départ de la relation d'aide ou d'accompagnement peut se situer dans une rencontre interindividuelle avec une personne ou un ménage, sur un lieu de mendicité, dans l'école des enfants, ou dans l'espace public.

³⁷⁶ Association qui a pour objet « de mettre en relation des personnes sans-abri avec des citoyen.n.e.s qui peuvent les accueillir quelques jours ou proposer d'autres services » (site de l'association, consulté le 14 janvier 2021).

³⁷⁷ Mouvement international « favorisant la création de liens entre personnes réfugiées et citoyens de la société d'accueil » (site de l'association, consulté le 14 janvier 2021).

³⁷⁸ JRS accompagne des familles ou communautés dans l'accueil de demandeurs d'asile isolés en attente de place en Cada (Centre d'accueil des demandeurs d'asile).

³⁷⁹ Le collectif Jamais Sans Toit « rassemble les parents d'élèves, habitants et enseignants qui se mobilisent auprès des élèves sans toit et de leur famille, pour défendre leurs droits et faire appliquer la loi en matière d'hébergement » (page Facebook de l'association, consultée le 14 janvier 2021).

Normaliser les lieux par l'amélioration des conditions de vie : actions humanitaires, opérations ponctuelles et animations

L'une des spécificités du travail bénévole est, pour une partie d'entre eux, la forte présence sur les lieux de vie, quasi-absente des modes d'intervention des acteurs publics. Pour certaines associations dont Classes et la mission squats et bidonvilles de Médecins du Monde, cette présence est quasiment continue depuis leur création, malgré les changements réguliers de lieux dus aux expulsions ou aux incendies. Ainsi, les bénévoles assurent une forme de continuité et de repère dans un environnement changeant et mouvant. Lors des entretiens formels ou informels avec les habitants de squats ou bidonvilles, c'est généralement le nom d'une personne qui est nommé spontanément, plus rarement celui d'une association. Si Médecin du Monde est relativement identifié du fait notamment de son Centre d'accueil et d'orientation Caso), l'association Classes elle l'est beaucoup moins en tant qu'organisation : ce sont ses bénévoles qui sont connus des personnes.

L'intervention sur site peut prendre des formes variées, en fonction du contexte, du nombre de personnes suivantes, de la configuration des lieux. Elle peut consister notamment en une aide « humanitaire » visant à améliorer les conditions de vie sur le site, par l'installation de toilettes sèches, l'interpellation des pouvoirs publics pour le ramassage des ordures, l'organisation de séances de nettoyage du site, l'aide matérielle ponctuelle. Dans certains cas, des distributions alimentaires ou des aides ont pu être proposées, mais généralement par des bénévoles individuels plutôt qu'au nom d'une association spécifique. L'intervention sur site peut également prendre la forme d'animation artistiques ou culturelles, comme ceci fut le cas plusieurs années sur le bidonville de la Feyssine, ou plus tard sur le bidonville Baizet dans le 9^{ème} arrondissement, avec notamment l'intervention de l'association « Art et développement »³⁸⁰, travaillant de manière étroite avec Classes et le comité Feyssine.

L'une des dimensions se situe également dans la fonction de médiation ou d'interface avec le propriétaire du terrain, mais aussi avec les riverains, qu'ils soient individuels ou qu'il s'agisse d'entreprises. Les bénévoles sont ainsi régulièrement sollicités pour rencontrer les comités de quartier, des groupes de riverains, des associations, afin de présenter la situation, rassurer, et jouer un rôle de pacification et de médiation.

³⁸⁰ Association qui propose des ateliers artistiques gratuits et ouverts « au pied des immeubles des quartiers populaires », inspirée des bibliothèques de rue du mouvement ATD-Quart Monde.



Figure 35 - Atelier peinture, bidonville de Baizet (Lyon 9) le 24 janvier 2018 (Photo : H. Branciard)



Figure 36 - Installation de toilettes, bidonville de Baizet, décembre 2017 (Photo : H. Branciard)

L'ensemble de ces actions peut ainsi participer à des formes d'acceptabilité plus ou moins forte du lieu dans son environnement direct, contribuant ainsi, dans certains cas, sinon à les invisibiliser au moins à les rendre plus acceptable par les riverains. A noter que ces

interventions ont été renforcées avec la crise de la Covid-19 par le déploiement d'équipes de la Croix-Rouge française, partenaires de l'État.

Normaliser les conduites au regard des attentes sociales : la dimension régulatrice de l'accompagnement vers les droits

L'autre dimension du travail bénévole au sein des bidonvilles consiste à accompagner les familles dans leurs diverses démarches liées à la scolarisation, aux soins, à l'emploi, aux prestations sociales, c'est-à-dire de manière large à « l'accès aux droits ». Comme nous l'avons vu, une certaine division des tâches est à l'œuvre à Lyon, le domaine de la scolarisation relevant plutôt de l'association Classes, celui de la santé de Médecins du Monde, celui de l'emploi de certains membres du comité Feysine (dont l'ADL principalement). Cette répartition n'est cependant pas stricte, des zones de recouvrement pouvant exister, par exemple sur les procédures liées à la domiciliation ou autres démarches.

L'accès à la scolarisation joue ici comme dans la majorité des cas en France, un rôle important, et à divers niveaux. Norah Benarrosh-Orsoni et Patrick Bruneteaux (2012, p.163) caractérisent ainsi la scolarisation des enfants des bidonvilles et squats comme « le point de crédibilité maximale du travail militant », et mettent en lumière les différents enjeux qui l'entourent :

« En fait, la prise en charge des enfants dépasse la seule question de la scolarisation. Cette démarche illustre mieux que toute autre l'intention des militants. L'accès à l'école, sans être une garantie de rester en France, symbolise l'effort du comité de soutien, non pour intégrer les enfants aux forceps dans les établissements de l'Éducation nationale, à la manière des hussards noirs de la République, mais pour offrir la gamme des prestations de l'État social et, ainsi, inscrire les enfants et leurs familles dans un jeu légitime qui dilue l'image de l'errant étranger asocial que l'on peut exclure. En ce sens, on peut dire que l'école est investie sur la forme comme sur le fond. Elle est autant un objectif en soi qu'un support instrumentalisé pour solidifier l'action de militance en général : elle permet dans le court terme de rendre plus difficile l'expulsion, elle permet de projeter l'intégration sociale des Rroms sur la génération à venir (...). Le travail militant vise ainsi à donner à voir le public aidé comme de simples et bons »

parents d'élèves », des parents dignes, les alignant sur la norme française. »
(Bruneteaux et Benarrosh-Orsoni, 2012, p.165).

Ainsi, sans rien enlever de l'intention première du respect du droit à l'éducation et de la protection de l'enfance, le travail bénévole joue un rôle dans une forme de normalisation des familles, de leur rôle social, qui elles-mêmes intègrent largement les normes et valeurs attachées par la société d'accueil à cette dimension de l'insertion. L'école devient une sorte de laboratoire de la citoyenneté, où les parents sont incités à prendre part, à communiquer de manière directe avec les enseignants.

Les bénévoles se trouvent donc confrontés à la même tension paradoxale que le travail social qui, « *entre la régulation des désordres attendue de ses bailleurs et l'émancipation de ses destinataires, se trouve placé au cœur de cette normativité et de son renouvellement démocratique possible* » (Parazelli et Bellot, 2015, p.22).

Cette même logique de production normative du travail social (Gauthier et al., 2010) peut être relevée dans les autres dimensions de l'accès aux droits. Par leur accompagnement, leur rôle d'interface, leurs incitations à accéder à certaines prestations ou institutions, les bénévoles contribuent à faire évoluer et réguler les conduites. Ainsi, lors de visites sur site avec des bénévoles, il n'était pas rare, dès l'entrée sur le site ou au sein d'une baraque et avant même la formulation de la moindre demande, que les personnes sortent d'elles-mêmes l'ensemble de leurs documents administratifs souvent protégés de pochettes plastiques, et expliquent les démarches effectuées depuis la dernière rencontre. En ce sens, les bénévoles jouent une forme de rôle de guichet avancé du travail social, jouant avec les « passes du droit » (Lascoumes et Le Bourhis, 1996) pour permettre aux familles d'y accéder. Ils se trouvent ainsi dans la situation de l'agent administratif qui, pour Bourdieu (1990) sont loin d'être « *de simples exécutants ou des agents ordinaires que leur « courte vue » inclinent à des résistances anarchiques* », mais bien des acteurs disposant d'une « *liberté de jeu* » au sein des règles imposées. Ces agents peuvent ainsi être amenés, dans la mise en œuvre du droit, à décider de sa non-application, ou de son nécessaire contournement. Partant de la notion de « passe-droit », Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis en relèvent les limites et proposent la notion de « passes du droit », vu comme des passages étroits au sein des règles administratives. Ils insistent sur le fait que l'identification de ces passes et les choix opérés ne relèvent pas que de l'agent en charge d'appliquer le droit, mais également en grande partie de ses interactions

avec les administrés concernées, qui disposent d'un pouvoir de décision et d'arbitrage (Lascoumes et Le Bourhis, 1996).

La souplesse du bénévolat, à l'inverse du travail social fonctionnarisé, a pour avantage d'éviter les logiques habituelles de la prescription de droits, avec tout ce que cela suppose comme vérifications qui donnent *de facto* un statut putatif à ceux à qui elles s'adressent. En parallèle l'intervention bénévole a pour autre facilité de ne pas construire aussitôt un public d'ouvrants-droit ou de créanciers. Ici le travail bénévole a pour objectif de rendre, tant que possible, les attentes et les conduites des personnes et des familles progressivement conformes aux conditions d'éligibilité. Son rôle est ainsi de créer de la normativité, c'est-à-dire des exigences de régulation des conduites sinon des situations comprises et acceptées par les familles.

L'engagement sans fin ? L'accompagnement individuel vers l'insertion

Comme nous avons pu le mettre en évidence dans une étude en 2015 (Bourgois *et al.*, 2015), le lien entre bénévoles et les personnes ou les familles peut parfois largement dépasser le cadre des visites sur le terrain ou d'échanges dans l'espace public. Il est ainsi fréquent qu'une relation exclusive se mette en place entre un bénévole et un ménage, qui vont fonctionner dans une forme de binôme resserré pendant parfois plusieurs années.

Dans le rapport de l'étude (2015, p.60), nous avons nommé « les protégés » les individus ou familles ayant noué une relation très forte avec un membre d'une association (six situations sur cinquante), un membre d'un collectif (deux situations), un particulier (deux situations) ou quelqu'un travaillant pour une collectivité locale (une situation). Dans les cas observés, le « protecteur » avait souvent apporté dans un premier temps un soutien matériel (nourriture, vêtements, hébergements occasionnels ou encore matériel de puériculture) et moral (échange des numéros de téléphone, présence régulière). Le protecteur s'était ensuite investi personnellement tout au long du parcours d'insertion de la famille pour permettre l'accès à la santé, à la scolarisation et surtout au travail et au logement. Pour ce faire, il a accompagné la famille dans la plupart de ses démarches administratives, contacté les différents organismes ou associations et fait jouer ses contacts personnels et professionnels pour dépasser les points de blocage lors du parcours. Les profils des protecteurs étant variés (du responsable associatif à la retraitée qui se prend d'amitié pour une femme qui vend des fleurs en bas de chez elle), les stratégies mises en place sont un mélange entre pratiques informelles

et interventions conformes au droit commun. Comme l'ont fait ressortir l'ensemble des entretiens menés pour cette étude, sur la durée, le protecteur n'accompagne qu'un seul ménage (parents, enfants), ce qui peut conduire ce dernier à progressivement se distancer de ses proches (famille, voisins) installés en France. Concernant l'insertion, l'une des conséquences à moyen terme est l'absence de recours au réseau communautaire pour des petits services, la recherche d'un travail, d'un logement, etc., ce dernier ayant été remplacé par un nouveau réseau lié aux relations du protecteur.

Ici peut être encore plus que dans les situations présentées précédemment, le rôle du bénévole est protéiforme, et ne se limite pas, loin s'en faut, à un accès technique à des prestations ou des institutions. Le ménage intègre généralement pour partie le réseau personnel du bénévole, mobilisé pour des aides matérielles (équipement d'un logement par exemple) ou pour l'accès au travail. Ceci fut le cas de Magdalena, dont une partie des revenus provient de ménages effectués dans le cercle proche de la bénévole ayant joué le rôle de « protectrice ». Ici encore, cet accompagnement contient une part importante de « cadrage normatif » dans les relations aux institutions, aux autres intervenants, aux employeurs.

Il est à noter que dans de nombreux cas, cet accompagnement ne cesse pas avec l'accès au logement, et peut progressivement s'élargir à d'autres membres du groupe familial :

« Il y a une partie des bénévoles qui suivent ou qui ont suivi et qui ont gardé les mêmes familles depuis très longtemps (...). Il y en a qui ne suivent qu'une famille. Là par exemple, il y a une bénévole qui est à Classes depuis très longtemps, ça fait 10 ans qu'elle suit la même famille. Alors c'est une famille à rallonge hein (rires). Je ne te dis pas. Ce n'est même pas tellement par les cousins et tout ça, mais c'est plutôt les générations qui se succèdent, des mariages, des petits. Ce sont des gens qui sont là depuis très longtemps, ils sont rentrés dans le droit commun, dans un logement ..., alors c'est une question qu'on se pose : est-ce que c'est encore dans le travail de Classes, puisque nous on est vraiment « sans abris ». Mais en même temps, quand le lien est établi, et que la personne a envie de continuer (rire) bon, on ne va pas le couper. (...) qu'il y ait une continuité dans le temps, je pense que ça pour les familles c'est vraiment important. Une fois qu'elles ont réalisé que c'était quelqu'un sur lequel ils pouvaient compter dans la durée, ... C'est vraiment lié à la durée finalement (...). Le point essentiel c'est

surtout que ça soit dans le temps. » (Femme, bénévole association Classes. Entretien du 23 novembre 2016).

Ainsi le travail bénévole peut-il prendre la forme d'un « accompagnement individualisé » très poussé, sur le long terme, prenant en compte l'ensemble des dimensions de la vie sociale, familiale, économique, parfois intime du ménage accompagné. Ici encore, ceci contribue à une forte invisibilisation de ces ménages et des situations, par la part d'interface que jouent les bénévoles avec les institutions, de « standardisation » des comportements que cet accompagnement peut générer.

L'intervention bénévole au sein des projets d'insertion

Enfin, comme nous le verrons en détail ci-après, l'intervention bénévole peut se faire au sein même de projets, dispositifs ou institutions mettant en œuvre l'action publique définie par l'État ou les collectivités. Elle s'approche ainsi de manière très forte du travail social salarié, tout en permettant des modes relationnels et d'accompagnement parfois décalés de l'éthique professionnelle des travailleurs sociaux. Nous y reviendrons dans la section 7.2.

7.1.3. Profils bénévoles et encadrement des pratiques.

Après cette présentation d'ensemble du réseau bénévole, nous proposons ici de centrer l'analyse d'une part sur les types d'expertises détenues par ces bénévoles, ainsi que sur les modes d'encadrement de ces expertises par les associations.

Expertise profane et expertise légitime : proposition de typologie

Le paragraphe précédent met en lumière la diversité connue au sein de l'univers bénévole (Bernardeau Moreau et Hély, 2007 ; Ferrand-Bechmann, 1991). Selon ces divers auteurs, coexistent en effet différents types de bénévolats, en fonction notamment de leur degré de spécialisation et de compétences dans le champ concerné, du fait notamment de leur expérience professionnelle. Afin d'aller dans ce sens et de disposer d'une vision plus fine des profils en présence, nous avons mobilisé deux notions complémentaires : la notion d'« apprentissage » (d'un métier ou d'une qualification), entendue comme l'acquisition

progressive de savoirs théoriques, de gestes pratiques, de façons de faire (Lagroye, 1994) ; et la notion d'« expertise », qui nous semble liée à celle d'apprentissage en ce qu'elle renvoie à l'un de ses résultats. Ainsi, si l'apprentissage correspond à un processus, l'expertise est entendue ici comme un ensemble de compétences, de savoir-faire, de connaissances, dont l'origine peut être diverse en termes d'apprentissages, et que la personne experte est en capacité de mobiliser pour apporter des réponses à des situations précises (Akrich et Rabeharisoa, 2012). Ajoutons que pour qu'il y ait expertise, il faut une « reconnaissance institutionnelle ». L'expertise ne le devient vraiment que lorsqu'elle est reconnue et sollicitée par des tiers (Backouche, 2008).

En partant de ces notions d'apprentissage et d'expertise, les personnes (bénévoles comme salariées) rencontrées lors de l'enquête peuvent être classées en deux catégories :

La première catégorie concerne les personnes dont l'expertise peut être perçue comme « profane », c'est-à-dire n'étant pas issue d'apprentissages formels et légitimes aux yeux des institutions, généralement validés par un diplôme ou une reconnaissance institutionnelle. Les travaux portant sur l'« expertise profane » l'appliquent essentiellement à des « usagers » ou « personnes concernées » qui mobilisent leur propre expérience pour accompagner d'autres personnes, conseiller des décideurs, participer à l'élaboration de dispositifs ou de politiques (Godrie, 2016 ; Akrich et Rabeharisoa, *op.cit.*). Si nous reprenons à notre compte cette définition de l'expertise issue du « savoir expérientiel », nous proposons d'intégrer également à la définition de « l'expertise profane » celle détenue par les personnes du fait d'un apprentissage « sur le tas », dans le cadre de missions ou de tâches bénévoles ou salariées. Dans le cas des bénévoles relevant du « militantisme moral », c'est-à-dire engagés dans des causes qui ne les concernent pas dans leur vie personnelle (Agrikoliansky, 2001), cette expertise est souvent issue d'un accompagnement resserré des familles, sur le long terme, qui amène à un ensemble de compétences, de savoirs et de savoir-faire spécifiques, que l'on peut rapprocher du processus de professionnalisation du monde associatif (Hamidi, 2017 ; Hély 2009).

La seconde catégorie concerne les personnes dont l'expertise et les compétences sont reconnues comme légitimes, car sanctionnées par un diplôme ou une qualification officielle. L'on peut ici distinguer les personnes diplômées du travail social (anciens professionnels, professionnels au chômage ou en période de transition) et celles dont l'expérience et les qualifications relèvent d'autres champs professionnels vus comme pertinents pour

l'accompagnement des familles (personnes issues par exemple de l'éducation nationale, de la santé, de l'accès à l'emploi, de formations juridiques, etc.).

Tableau 55 - Synthèse des catégories d'expertise et d'apprentissage (Bourgeois et Lièvre, 2019. Conception de l'auteur)

	Type d'apprentissage
<p>EXPERTISE PROFANE Qui ne s'appuie pas sur des connaissances ou compétences validées par un diplôme, un emploi, ou une reconnaissance officielle.</p>	<p>APPRENTISSAGE « SUR LE TAS » Concerne majoritairement les bénévoles investis sur squats et bidonvilles depuis les années 2010. Apprentissage progressif de compétences liées à l'accompagnement, connaissance des publics, des familles, de la langue, Mais peut aussi concerner des salariés non diplômés.</p>
	<p>APPRENTISSAGE EXPERIENTIEL Concerne les habitants ou anciens habitants de squats et bidonvilles, qui mobilisent leurs connaissances ou expériences dans un cadre d'intervention sociale, de manière bénévole ou salariée (« travailleur pairs »). <i>NB : Sur les 3 territoires observés, cet apprentissage ne peut être qualifié d'expertise, car non reconnu et non mobilisé par les acteurs.</i></p>
<p>EXPERTISE PROFESSIONNELLE OU LEGITIME Qui repose sur des compétences, connaissances, savoir-faire, acquis dans des espaces légitimes et reconnus.</p>	<p>APPRENTISSAGE LEGITIME DU CHAMP Concerne les intervenants diplômés dans le secteur de l'action sociale : assistants sociaux, éducateurs spécialisés, conseillers familiaux, ou dans des secteurs d'intervention du projet (Fle Insertion professionnelle....). Peut concerner des salariés ou des bénévoles.</p>
	<p>APPRENTISSAGE LEGITIME HORS CHAMP Concerne les personnes disposant de connaissances ou savoirs faire, compétences relevant d'un champ spécifique hors travail social stricto sensu (Enseignants, DRH, professionnels de santé, ...). Peut concerner des salariés ou des bénévoles.</p>

Pour reprendre les acteurs cités récemment, Médecins du Monde par exemple s'appuie essentiellement sur des bénévoles à l'expertise professionnelle, en l'occurrence des professionnels de santé qui mettent à disposition leurs compétences de manière bénévole, tout en demeurant attachés aux principes déontologiques et éthiques de leur profession. Une association comme Classes connaît un mélange fort des expertises, avec la présence à la fois de retraités de l'éducation nationale et de personnes n'ayant originellement aucune expertise en lien avec le champ d'intervention. Au sein de structures comme Habitat et Humanisme, comme nous le verrons plus bas, un nombre important de bénévoles possède une expertise professionnelle ou légitime mais hors champ du travail social, notamment dans le champ des

ressources humaines, de la santé ou de l'insertion professionnelle. Aucune des structures rencontrées n'avait intégré l'expertise expérientielle au sein de leurs équipes.

Au sein des associations : entre accompagnement souple et management resserré des ressources bénévoles.

Comme évoqué plus haut, Lionel Prouteau (2001, p. 21) distingue, au sein de l'univers bénévole, le bénévolat formel ou associatif, exercé dans un cadre structuré, et d'autre part un bénévolat informel, qui se traduit par des dons de temps à destination de personnes appartenant à des ménages distincts du sien (voisins, amis, voire parents). Dans la politique locale observée, la majorité des interventions bénévoles relève de la première catégorie. Cependant les réalités sont ici encore très diverses selon les associations concernées. Afin de mettre cette diversité en lumière, nous proposons une analyse comparée de la manière dont sont encadrés, accompagnés, coordonnés les bénévoles au sein de trois structures : Médecins du Monde, Classes et Entreprendre pour humaniser la dépendance (EHD), structure appartenant au réseau Habitat et humanisme et opératrice de l'État dans la mise en œuvre du projet I2E (voir le chapitre IV, section 4.2). Dans un second temps, nous aborderons la manière dont le diocèse – via l'Aclaam notamment – a également construit des cadres de référence pour les bénévoles « informels » et « formels » des paroisses et associations catholiques.

Au sein des missions France de Médecins du Monde, le bénévolat est une composante essentielle qui fait l'objet d'un ensemble de processus, de règles et de principes. Contrairement à d'autres organisations humanitaires, les bénévoles sont présents dans l'ensemble des instances décisionnaires comme dans les instances opérationnelles au sein des délégations locales. A l'échelle de ces délégations, chacune des missions (dans le cas de Lyon : le Centre d'accueil et d'orientation, le Bus, et la mission Squats et bidonvilles) est coordonnée par un Responsable de mission (RM) bénévole, et composée majoritairement de bénévoles recrutés en fonction de leur expertise professionnelle et non pour leur « simple » engagement militant. Il existe donc également une forme de hiérarchie entre bénévoles, entre ce que l'on pourrait nommer des cadres bénévoles (RM notamment, mais aussi bénévoles investis dans le collège régional, équivalent du conseil d'administration), et bénévoles de terrain, uniquement dédiés

aux actions auprès des bénéficiaires³⁸¹. Les besoins en bénévolat sont réévalués fréquemment et font l'objet de fiches de poste précises, parfois même d'annonces de recrutement. Comme sur l'ensemble du territoire, des journées d'informations sont organisées régulièrement et le processus de recrutement suit des étapes précises, proches d'un processus de recrutement classique. Comme indiqué dans le « guide d'accueil du bénévole », ce processus débute par une période d'essai de quelques mois, à l'issue de laquelle un entretien est organisé afin d'entériner ou non l'engagement de la personne au sein de Médecins du Monde. Chaque bénévole doit comptabiliser et déclarer ses heures à l'association, afin que celles-ci puissent être valorisées³⁸². Il est aussi lié à l'association par la signature de la charte du bénévole, qui précise les engagements et obligations de chaque partie (l'association et le bénévole). Au sein de la mission squats et bidonvilles, en dehors des sorties sur site, une réunion d'équipe se tient chaque mois, avec l'ensemble des bénévoles et salariés concernés. Elle est précédée d'une session d'analyse de la pratique, animée par un professionnel extérieur à l'association, afin d'analyser collectivement les difficultés rencontrées, et de faciliter les expressions individuelles et collectives.

Nous sommes donc ici en présence d'une organisation ayant, à l'instar de nombreuses autres, développé un processus de « managérialisation du travail bénévole » (Simonet, 2010, p. 161), observable dans d'autres sphères comme l'univers politique (Robert, 2007), et caractérisé par l'importation de processus, normes pratiques et discours à l'origine propres au monde de l'entreprise. Selon Cécile Robert, ces pratiques et discours peuvent prendre des formes très diverses, loin de l'idée d'un ensemble unifié de savoirs et de savoir-faire. Ils s'inscrivent par ailleurs dans un mouvement plus large de professionnalisation des organisations humanitaires – dont Médecins du Monde fait partie – et d'injonction à la performance opérationnelle par les bailleurs de fonds institutionnels (Quéinnec, 2003). Par ailleurs, les lignes de fractures pouvant exister dans le monde professionnel – et notamment dans le monde de la santé – en fonction des métiers demeure présent dans l'exercice bénévole : les personnes étant mobilisées sur leur expertise professionnelle, la répartition des

³⁸¹ Notons cependant que les « cadres bénévoles » effectuent également des interventions sur le terrain.

³⁸² Le guide d'accueil du bénévole indique ainsi : « *Chaque trimestre, les bénévoles déclarent les heures qu'ils ont réalisées pour l'association. Il ne s'agit en aucun cas de contrôler votre travail ! Au contraire... la valorisation du bénévolat consiste à calculer quel coût représenteraient ces heures si elles avaient été effectuées par des salariés dans le cadre d'un travail rémunéré* » (Médecins du Monde, Guide d'accueil du bénévole, version de novembre 2018).

rôles comme les phénomènes de domination symboliques demeurent présent, par exemple entre médecins et infirmiers.

En ce qui concerne Habitat et Humanisme, le même mouvement de *managérialisation* des ressources bénévoles est à l'œuvre. Dans le Rhône uniquement, l'association compte plus de 720 « bénévoles actifs » (Habitat et Humanisme Rhône, 2020), dont une trentaine de « bénévoles référents », que nous pouvons qualifier de bénévoles-cadres, qui jouent un rôle important d'appui et de coordination. Au même titre que les salariés, les bénévoles disposent de fiches de postes précises, et un ensemble de profils clés est défini, allant de missions relativement classiques en matière de bénévolat (« bénévole bricoleur » ; « bénévole lecteur » ; « bénévole jardinage ») à des missions plus complexes et techniques liées à l'accompagnement social, à l'appui à la gestion locative, à l'analyse de risques. Les bénévoles bénéficient d'un accompagnement par les ressources humaines et d'un cycle de formations internes.

Dans le cadre du projet I2E cependant, les bénévoles comme les salariés de l'équipe feront l'objet d'un traitement différencié – et d'une certaine mise à l'écart de ces outils et processus – et ce pour deux raisons. La première tient au statut de EHD au sein du mouvement Habitat et Humanisme. Jusqu'à 2020, cette filiale³⁸³ initialement centrée sur la gestion d'établissements pour personnes âgées, fait l'objet d'une gouvernance et d'une administration différenciée, relativement cloisonnée. Le lien avec les services administratifs et de ressources humaines d'Habitat et Humanisme sont relativement distendus. EHD étant coordonné directement par le père Bernard Devert, c'est par ses propres réseaux que les deux principaux bénévoles EHD seront recrutés, ce qui les laissera quelque peu à côté des règles prévalant pour les autres intervenants :

« Moi je suis arrivée d'une façon particulière : mon mari avait une boîte à Vaulx-en-Velin. J'avais mon travail mais très souvent les week-end j'allais donner un coup de main et je passais devant les bidonvilles de Vaulx-en-Velin. Et j'avais mon cœur serré de voir ces enfants qui vivaient au milieu des boîtes, au milieu des rats, et avec cette odeur de merde. Et j'en avais parlé au père Devert, pour moi c'est scandaleux, une société riche comme la France qu'on permette à des gens de vivre comme des rats. Et quand j'ai pris ma retraite, moi je vais souvent à la

³⁸³ Renommée en 2020 « Habitat et humanisme Soins ».

messe du père Devert et j'ai annoncé que j'allais prendre ma retraite à des amis et Bernard il a dressé l'oreille « qu'est-ce tu vas faire ? », « je vais travailler chez Habitat et Humanisme » ! Et il m'a dit « tu sais que j'ai ce projet dont m'a parlé la préfecture sur les Roms », il m'a dit deux mots à la sortie de la Messe, « si ça t'intéresse », « oui ça m'intéresse », « demain il y a une réunion à la Préfecture, est-ce que tu peux y aller ? Et hop tu vas à la Préfecture avec ton carnet de note, tu ne sais pas qui c'est ni où c'est, rien ! (...). C'était en octobre 2015. (...). C'était encore les grandes discussions s'ils allaient à St-Genis, à St-Priest ou ailleurs. »
(Femme, bénévole EHD au sein du projet I2E. Entretien du 19 juin 2018).

« Moi j'ai fait toute ma carrière dans l'hydroélectricité, et puis j'avais travaillé un petit peu avec une entreprise d'insertion à un moment. A la retraite, ce qui m'intéressait c'était de travailler sur les questions de chômage, de comment aider les gens en recherche d'emploi. (...). Par ailleurs je connaissais Bernard Devert, car ma femme a travaillé à Habitat Humanisme pendant de longues années comme salariée et un peu comme bénévole (...). Donc je connaissais un peu le père Devert, qui à un moment donné, m'a sollicité quand je suis arrivé en retraite, fin 2015. Et donc il m'a proposé de travailler sur le projet I2E (...). Donc c'est assez simple hein, je ne serais pas venu là-dessus si Bernard Devert ne m'avait pas sollicité. »

(Homme, bénévole EHD au sein du projet I2E. Entretien du 26 octobre 2017).

Ces deux personnes recrutées de manière directe par le père Devert seront présentes du début à la fin du projet, pour participer à un ensemble de tâches très variées sur un volume horaire important (plus de 60 % d'un équivalent temps-plein chacune, selon elles). L'ensemble des autres bénévoles intervenant sur le projet sont des bénévoles de l'association Saint-Genis pour tous, des habitants de Saint-Genis-les-Ollières, ou des bénévoles d'autres associations telles que ATD quart-Monde.

La seconde raison expliquant le traitement différencié des bénévoles de EHD est le fait qu'au sein même d'EHD, l'équipe I2E sera relativement isolée, du fait d'une création *ex-nihilo* d'une équipe dédiée, prévue sur un temps court, et avec une mission très différente des autres missions de la structure. Ainsi, l'équipe ne bénéficiera pas des outils et processus de ressources

humaines existants par ailleurs au sein d'Habitat et Humanisme, en matière de formation ou d'accompagnement. Concernant les bénévoles, leur participation au projet est conditionnée à la signature d'une « charte d'engagement réciproque entre La Pierre Angulaire et sa société foncière EHD et leurs bénévoles ». Cette charte fut à l'origine établie pour les bénévoles intervenant dans les structures pour personnes âgées, principale activité de EHD. Elle fixe comme mission principale de « prendre soin des personnes âgées ou dépendantes » et ne prend pas en compte les spécificités du projet ni celles du public. Par ailleurs, les bénévoles (comme les salariés) n'ont bénéficié d'aucune formation ou sensibilisation au cours de leur mission sur le public accueilli, les problématiques rencontrées, les réseaux de partenaires. Ces manques seront regrettés par les bénévoles comme les salariés :

R : *« J'ai trouvé que ce qu'il manquait énormément, comme c'est un travail très dur le travail social, il faut un endroit où il y ait un supérieur, ou psychologue, ou coach, qui te fasse un conseil, un retour d'expérience, un lieu de parole, d'idée un peu. »*

Q : *« C'est l'analyse de la pratique professionnelle ? »*

R : *« Oui par rapport à la situation que je vous disais, qu'on puisse dire, « on a fait une erreur, on est tous humain, je n'en tiens pas rancune, mais on a fait une erreur, il ne faut pas la refaire » (...). Moi j'en ai vécu, des moments de terreur. Je me suis sentie qu'ils venaient me démolir le vestiaire. Frapper comme des fous (...). C'était terrifiant. »*

(Femme, bénévole EHD au sein du projet I2E. Entretien du 19 juin 2018).

Ainsi la situation des bénévoles de EHD rattaché à I2E est-elle singulière et dérogatoire aux règles internes liées au bénévolat au sein de la structure, et au sein du mouvement Habitat et Humanisme de manière plus générale. Nous pouvons voir dans ce traitement spécifique au sein de la structure un effet miroir des aspects dérogatoires du projet au sein des politiques locales, qui de par sa nature exceptionnelle, génère un ensemble de modifications des principes ou règles existantes.

Les caractéristiques du bénévolat au sein de l'association Classes diffèrent fortement de celles observées au sein de MdM ou d'Habitat et Humanisme. En effet, depuis son origine et sur l'ensemble de la période d'enquête, l'association a gardé un fonctionnement uniquement bénévole, autour d'une quinzaine de membres actifs intervenant tous de manière

quasi-quotidienne sur les terrains. L'encadrement, l'organisation, le « management » des bénévoles procèdent de règles beaucoup moins explicites, mais reposent sur des principes larges, expliqués lors de l'arrivée des bénévoles et formalisés dans une charte élaborée en 2015³⁸⁴, mais non systématiquement signée par les bénévoles :

Q : « Et justement quand il y a des nouveaux bénévoles qui arrivent, est-ce qu'il y a une sorte de cadre que vous vous êtes fixé, par rapport à cette présence dans les bidonvilles, la manière d'y aller, sur le positionnement vis-à-vis des personnes ? »

R : « *Alors on y a beaucoup réfléchi il y a 2 ans, on a rédigé une charte, en disant qu'on la ferait signer aux bénévoles quand ils arrivaient, et que ça permettrait de mettre un cadre et tout ça, Et on s'aperçoit qu'on n'a à peu près jamais fait ça ! (Rires)... »*

Q : « Et c'était quoi l'origine, pourquoi vous avez ressenti le besoin de faire cette charte ? »

R : « *Justement pour l'accueil des nouveaux, en se disant qu'il fallait que ça soit clair au niveau politique, personnel... (...). Donc tu vois dans la charte on a mis ça, des choses sur les comportements vis-à-vis des personnes, on a des documents pour les nouveaux, avec toutes les adresses, etc., alors on essaie systématiquement d'avoir une rencontre pendant une heure, et après des réunions.... Mais le problème pour nous, c'est que quand les gens viennent nous voir et qu'on prend ce temps de réflexion, ils n'ont pas encore décidé s'ils allaient continuer avec nous ou pas... ils viennent aux informations, quoi. Et après il y en a ils viennent à une réunion, ils viennent à un truc, et puis de fait ou on les revoit plus, où... et on ne sait pas à quel moment ils font partie de Classes. On oublie de faire payer la cotisation en plus... (rires)... Donc c'est vrai que là-dessus on n'est pas très au point. On sait bien nous, et on l'a écrit, quelles sont un peu les règles qu'on essaie de transmettre, mais on n'a quand même pas formalisé la procédure ».*

³⁸⁴ Celle-ci détaille les engagements des bénévoles autour de cinq axes : créer de la confiance avec les familles (respecter les choix de vie des personnes, ne pas faire de favoritisme entre familles...), encourager l'autonomie des parents (favoriser les rencontres parents / enseignants, ne pas créer de dépendance matérielle...), créer de la confiance avec les partenaires (institutions, mairies, écoles, services publics, associations,...), représenter l'association, être référent de l'association (faire remonter les informations, le bilan trimestriel de scolarisation, participer aux réunions de coordination).

(Femme, bénévole association Classes. Entretien du 23 novembre 2016).

Au sein de l'association, les bénévoles sont donc relativement autonomes, ce qui peut être recherché par certains d'entre eux :

R : « *Je crois qu'une semaine après avoir arrêté de travailler, j'ai essayé de trouver des occupations dans le monde associatif. Et donc j'ai commencé Médecins du Monde comme accompagnateur donc en septembre 2010 (...). Et là, je suis allé sur un squat, et de là, j'ai connu Classes, et bah je suis allé plus vers Classes, tout en restant encore accompagnateur à Médecins du Monde (...).* »

Q : « D'accord. Et pourquoi du coup tu t'es senti d'aller plus vers Classes ? »

R : « *Bah disons que Médecins du Monde il y avait de l'accompagnement, mais c'était quand même assez ponctuel. Et Classes, bah j'ai commencé, et puis tu as mis un petit doigt, et puis pshit, pshit, pshit, et puis voilà quoi. Le truc c'est que si tu as du temps et que tu acceptes de le prendre pour ça bah (...) il y a effectivement cette ouverture à ce que tu veux faire. En fait tu es libre à 100 % hein.* » (Bruno, bénévole, association Classes. Entretien du 6 décembre 2017).

Effectivement dans les faits, Bruno, avec qui nous avons effectué plusieurs sorties sur le terrain, jouit d'une forte autonomie et indépendance dans son travail auprès des familles : constamment à vélo, il sillonne la ville et connaît l'ensemble de ses interstices : bidonvilles, campements de fortune sous un pont, familles isolées dormant dans un parc ou dans une voiture, squats. Il décide lui-même de son ordre du jour et des priorités, tout en les justifiant par les principes d'action de l'association : autonomie des personnes, non-favoritisme, liens vers le droit commun. Par ailleurs, il demeure en lien étroit avec l'association, dont il fait partie du bureau. Reprenons l'extrait d'entretien déjà mentionné dans le chapitre V, section 5.1, qui nous renseigne sur ces marges de manœuvre et la variété des activités menées dans une même journée :

Q : « Est-ce que par exemple tu peux me décrire ta journée d'hier ? »

R : « *Alors, hier qu'est-ce que j'ai fait [prend son agenda] ... Hier, j'ai dû commencer, je suis allé aux TCL je crois, faire deux cartes de bus, (hésitation). Après au passage j'ai dû voir des familles qui étaient Jardin des plantes, parce que je les vois régulièrement, que je sais qu'il y a une maman enceinte de huit*

mois, qui n'a quasiment aucune démarche, parce qu'il n'y a pas longtemps qu'elle est là, qu'il n'y a pas de place pour elle au 115, donc il fallait essayer de voir un petit peu ce qu'on pouvait faire. Après, l'après-midi je suis allé au collège, parce qu'il y a une jeune qui avait eu des problèmes avec un professeur autour d'un stage, ça a créé des soucis donc je suis allé voir le proviseur avec la maman (...). Après j'ai vu une autre maman, qui avait deux enfants, qui devaient être scolarisés dans un collège d'à-côté. Je lui ai fait un papier pour qu'elle aille au collège. Parce qu'elle avait été au collège, et au collège on lui a donné des formulaires à remplir. Elle sait lire un peu je crois, mais incapable de remplir des formulaires donc, ... Donc je l'ai renvoyée avec un papier, en leur donnant mes coordonnées, en disant que ça serait bien de l'accueillir, de lui permettre, de l'aider à remplir les dossiers. D'ailleurs j'ai eu au moins trois échanges ou quatre aujourd'hui avec l'assistante sociale qui a rempli le dossier, qui, et cætera, et cætera. Bon enfin il y a eu, je ne sais pas, il faudrait que je prenne mon téléphone, pour voir aussi tous les coups de fil ! (Rires) »

(Bruno, Bénévole Classes. Entretien du 6 décembre 2017).

Cette journée semble relativement « classique » dans l'agenda de Bruno, qui priorise donc ses interventions comme il l'entend, et peut être amené à modifier son agenda en fonction des priorités. En ce sens, cet exemple peut amener à considérer le bénévolat au sein de Classes à la frontière entre bénévolat formel et informel (Prouteau, *op.cit.*), le cadre associatif étant relativement souple, voire parfois quasi-inexistant. Ceci peut mener à des pratiques relativement variées au sein de l'association : si Bruno effectue un ensemble de tâches auprès d'un nombre important de familles, d'autres bénévoles ne s'occupent quasi exclusivement que d'une famille, souvent élargie. Cet accompagnement peut même durer après la sortie du bidonville le cas échéant, comme le montre cet extrait d'entretien déjà présenté plus haut (section 7.1.2) :

« La première chose qu'on fait, c'est la scolarité. Et puis après ça dépend des bénévoles. Parce que y'en a qui ne suivent qu'une famille. Là par exemple, il y en a une qui est à Classes depuis très longtemps, ça fait 10 ans qu'elle suit la même famille. Alors c'est une famille à rallonge hein (rires). Je ne te dis pas. Ce n'est

même pas tellement par les cousins et tout ça, mais c'est plutôt les générations qui se succèdent, des mariages, des petits.

C'est des gens qui sont là depuis très longtemps, ils sont rentrés dans le droit commun, dans un logement ..., alors c'est une question qu'on se pose : est-ce que c'est encore dans le travail de Classes, puisque nous on est vraiment « sans abris ». Mais en même temps, quand le lien est établi, et que la personne a envie de continuer (rire) bon, on ne va pas le couper. Là, par exemple, cette famille à rallonge, c'est des enfants qui ont des gros problèmes scolaires. Et y'en a plusieurs dans l'enseignement spécialisé, à la Fondation X. Bon, la bénévole de Classes a fait un travail fantastique là, parce qu'elle ne les laisse pas tomber. (...) Il y a quand même besoin d'un soutien. »

(Femme, bénévole association Classes. Entretien du 23 novembre 2016).

Ce témoignage montre la capacité de l'association à laisser des marges aux bénévoles impliqués tout en s'alimentant de leurs pratiques et en faisant finalement siennes les modalités d'action proposées. Il met également en lumière l'importance donnée au temps long de l'accompagnement, et l'acceptation d'une relation longue et exclusive d'un ou une bénévole avec une famille spécifique. Des régulations sont cependant effectuées lors d'échanges directs entre des membres du bureau et les bénévoles, ou lors des réunions hebdomadaires du lundi.

Cette informalité a souvent fait l'objet de questionnements en interne à l'association, ayant mené au projet de charte, mais aussi à la volonté de formation et d'accompagnement plus resserré des bénévoles. C'est dans cette logique qu'une demande de financement pour un poste salarié a été déposée en 2019 et obtenue fin 2020 (soit après la clôture de notre enquête de terrain) pour un poste de coordination et d'appui aux bénévoles. La question demeure de l'effet de cette évolution sur les modalités d'intervention des bénévoles, et leurs marges de manœuvre.

Au sein de la Cum et de l'Aclaam : la constitution de repères et de soutiens pour l'action bénévole.

Comme nous l'avons vu, la Cum et l'Aclaam sont des réseaux regroupant à la fois des associations et des volontaires, et n'ont pas à ce titre de « bénévoles propres » dépendant

directement de la structure. Cependant, dans leur fonction de coordination et d'espaces ressources, ces réseaux ont dès l'origine produit certains outils et documents destinés à donner des cadres à l'action bénévole. Ainsi dans la période entre la création de la Cum et celle de l'Aclaam, le père Bruno-Marie Duffé et Yannick Fresnais-Verolet (assistante de la mission « Famille, santé, société » du diocèse) vont produire plusieurs documents regroupés sous le terme de « textes fondateurs de la Cum ». Ces textes sont au nombre de quatre³⁸⁵.

Par ces textes, le diocèse pose les contours à la fois pratiques et théoriques des pratiques d'accueil et d'hospitalité demandées aux paroisses par le Pape François dans son appel de 2015 (renvoi chapitre VI, section 6.4.3). Ainsi, le diocèse définit-il « trois cercles de l'urgence » : celui de la considération des besoins vitaux (« se nourrir, être soigné, être à l'abri »), celui de l'accompagnement social (« couverture médicale et sociale, scolarisation des enfants », ...) – que l'on pourrait rapprocher de l'accès aux droits –, et enfin celui « *qui consiste à faire le chemin avec l'autre, et pas seulement pour lui* », qui pourrait se traduire dans le langage du travail social par le « renforcement de la capacité d'agir ». Dans ce texte le prêtre pose ainsi les bases d'un travail social bénévole auprès des personnes migrantes et les contours d'une éthique de l'accompagnement, finalement relativement proches de celle du travail social. S'y ajoute une prise en compte des attentes spirituelles, « *qui vont du besoin de parler – ou parfois de garder le silence – jusqu'à une demande religieuse (bénédiction, baptême d'un enfant, onction, prière partagée) qui exprime le cri de l'homme errant, souffrant mais non désespéré vers la miséricorde et la tendresse de Dieu le Père* »³⁸⁶.

Ces textes et repères font donc le pont entre les approches et principes classiques du travail social, et les principes de la morale chrétienne en matière de charité, d'attention au plus faible et d'évangélisation. Ils insistent sur les risques d'épuisement liés à l'accueil et l'hospitalité, et la nécessité de formation et d'accompagnement des équipes paroissiales dans la mise en œuvre de la « Pastorale des migrants ».

³⁸⁵ Ces textes sont les suivants :

- Duffé, B.M et Frasnais-Vérolet Y., 2016, « Brève synthèse de l'accompagnement social des familles de migrants (Albanais, kosovars, serbes et Roms) pris en charge par le diocèse de Lyon dans le cadre de la mission « Famille, Santé et Société » », Diocèse de Lyon.
- Duffé, B.M., 2016, « Migrants : des images et des hommes », Diocèse de Lyon.
- Duffé, B.M., « A quoi engage l'accompagnement des migrants : les trois cercles de l'urgence et de l'apprentissage d'un accompagnement dialogué », Diocèse de Lyon.
- Duffé B.M., 2016, « Accueillir, accompagner, ouvrir à l'autonomie. Nouveaux défis pour une pastorale des migrants », Diocèse de Lyon.

³⁸⁶ Duffé B.M., 2016, « Accueillir, accompagner, ouvrir à l'autonomie. Nouveaux défis pour une pastorale des migrants », Diocèse de Lyon.

Avec la création de l'Aclaam en 2015, l'Église prolonge ces premières intentions en structurant une réponse diocésaine à partir de la cellule d'accueil des migrants. L'association, qui dispose en 2020 d'une déléguée générale et d'une chargée de mission salariées, a pour objectif l'animation du réseau des associations investies dans l'accueil des migrants, par la mise en place de services communs, de formations, de rencontres et de mutualisation d'expériences³⁸⁷. Ainsi l'Aclaam qui finance des interventions de psychologues professionnels pour les associations ou groupes paroissiaux ayant besoin d'un appui et d'une analyse de la pratique, peut assurer toutes les personnes hébergées par les associations ou paroisses, aider financièrement en cas de besoin, ou proposer des conseils juridiques si nécessaire. L'Aclaam met également en place des partenariats avec des associations de l'urgence sociale et de l'accompagnement, notamment Alynéa et Habitat Humanisme, pour l'intermédiation locative comme pour l'accompagnement social des familles. Ainsi, dans le cadre du partenariat avec Alynéa, une répartition des tâches s'effectue entre travailleurs sociaux salariés de l'association, centrés sur l'accompagnement social et l'accès aux droits, et les bénévoles à qui revient un travail sur le maintien du lien social, l'insertion au sein de la société d'accueil. Cependant selon la déléguée générale de l'Aclaam, ce partenariat ne va pas sans poser question aux bénévoles, qui se voient de fait exclus d'une part importante de l'accompagnement des familles.

Ainsi, le diocèse assure-t-il un appui relativement structuré aux bénévoles relevant du diocèse, dans des actions relevant non seulement de l'aide d'urgence ou humanitaire, mais également de l'appui dans le long terme des migrants précaires présents sur le territoire du diocèse.

En résumé sur la galaxie des interventions bénévoles.

Nous avons pu démontrer dans cette section l'importance et la variété des interventions bénévoles ciblées sur les migrants précaires sur le territoire de l'agglomération lyonnaise. Cette variété s'applique à différents aspects :

Les convictions politiques et religieuses : se retrouvent en effet des militants de gauche investis depuis de nombreuses années dans la défense des droits de l'homme, des paroissiens de divers horizons politiques répondant à l'appel de

³⁸⁷ Informations disponibles sur le site du diocèse de Lyon, consulté le 14 janvier 2021.

l'Église face à la « crise migratoire », ou des citoyens interpellés par la situation de familles notamment au sein des écoles.

Les modalités d'accompagnement et d'encadrement des bénévoles, entre processus de forte *managérialisation* au sein de certaines associations, et cadre très souple d'intervention dans d'autres associations comme Classes.

Enfin, les modalités d'intervention auprès des familles migrantes, entre aide humanitaire d'urgence, accompagnement social sur le long terme, accueil à domicile de court terme.

Ces interventions constituent un volume conséquent de travail gratuit, que nous pouvons considérer comme faisant *de facto* partie intégrante de l'action publique des squats et bidonvilles. Il semble important cependant de s'interroger à présent sur la manière dont les acteurs publics intègrent justement cette dimension bénévole, l'instrumentalisent, la rejettent où la contournent, et pour quelles raisons au regard d'une politique « à bas-bruit » de résorption des bidonvilles.

7.2. Une institutionnalisation sélective et progressive du bénévolat dans la politique de résorption des bidonvilles.

Sur le territoire de l'agglomération, l'État compose donc avec un univers associatif marqué par une forte présence bénévole, aux formes multiples. Concernant les squats et bidonvilles, cette action bénévole intervient sur un ensemble de problématiques, dont l'accès à la scolarisation, l'aide aux démarches administratives, l'accès aux soins et aux services de santé, l'aide humanitaire d'urgence. Cette sous-partie vise à mettre en perspective l'évolution des rapports que l'État entretient avec les interventions bénévoles, mais aussi les liens entre ce travail bénévole et le travail salarié effectué par les professionnels des organisations publiques ou privées concernées. Pour ce faire, nous mobiliserons également des observations et entretiens menés à Saint-Étienne (voir l'introduction, section 5.2) auprès de la DDCS et d'associations, dont principalement le Collectif Solidarités Roms, entièrement bénévole, et impliqué sur un projet d'insertion consistant dans le relogement dans le « diffus » de quatre familles. Certaines références seront également faites à la situation montpelliéraine, avec

laquelle nous avons effectué un travail comparatif dans le cadre d'un article commun avec Marion Lièvre (Bourgois et Lièvre, 2019).

Éléments sur le projet d'insertion « De la rue au logement » à Saint-Étienne.

Les données collectées à Saint-Étienne concernent principalement le projet, intitulé « De la rue au logement – Action d'insertion sociale et professionnelle par l'habitat de quatre familles roms (25 personnes) établies depuis plusieurs années dans la Loire »³⁸⁸, également nommé « Action Roms 2016 » dans la convention d'objectifs et de moyens signée entre la DDCS et l'opérateur du projet.

Ce projet démarré en 2016 consiste en l'accompagnement socioprofessionnel de quatre familles au sein de logements diffus, capté via le projet. Comme cela fut le cas pour Andatu ou I2E, le projet a été initié par la DDCS et mis en œuvre par un opérateur principal, en l'occurrence l'association PACT-Soliha Loire, importante association d'insertion par le logement.

Le dispositif implique un ensemble de partenaires dont des associations bénévoles appelées à mobiliser plusieurs de leurs membres sur des missions précises.

Après avoir abordé les stratégies et les ambivalences de l'État local vis-à-vis du monde bénévole (7.2.1.), nous aborderons les différentes formes d'intégration du bénévolat dans la politique lyonnaise de résorption des bidonvilles (7.2.2.), avant d'analyser de manière plus détaillée les modalités et conséquences de cette institutionnalisation en reprenant l'exemple du projet d'insertion I2E (7.2.3.).

7.2.1. État local et bénévolat : stratégies et ambivalences.

La structuration de l'action publique de résorption des squats et bidonvilles s'accompagne, avec la mise en œuvre de projets d'insertion tel que ANDATU ou I2E, de

³⁸⁸ Titre utilisé sur les documents de présentation des comités de suivi du 22 novembre 2016 et du 7 février 2017.

modalités qui, à première vue, opposent « compétences professionnelles » à « bénévolat », entendu ici en référence aux « bénévoles militants ». La professionnalisation est ici dissociée de l'action bénévole. En d'autres termes, par « professionnalisation », les acteurs font référence à des professionnels salariés en opposition au « travail bénévole » (Simonet, 2010) alors sans référence à des « compétences professionnelles » particulières. La mise en place de projets confiés à des associations de salariés, reconnus pour leurs compétences techniques et professionnelles dans les champs de l'insertion ou de l'accès au logement serait donc l'instrument principal de cette professionnalisation et technicisation de l'intervention auprès des populations concernées. Notons cependant que dans les deux cas, Andatu et I2E, les associations retenues (Forum réfugiés et Habitat et Humanisme / EHD) sont des associations locales disposant d'une légitimité forte dans le secteur des migrations et de l'asile pour l'une, de l'accès au logement et de l'insertion sociale pour l'autre, mais n'intervenant aucunement auprès des publics concernés par les projets.

Cependant, la frontière n'est pas si étanche. Au contraire l'intervention des associations opératrices ne signifient pas la mise à l'écart des bénévoles, mais plutôt leur mise à distance raisonnable de l'État. A Lyon, comme à Saint-Étienne ou Montpellier, si les services de l'État posent comme facteur de réussite du projet la mise en place d'une seule association porteuse du dispositif, la capacité à mobiliser des bénévoles est cependant centrale dans le choix des opérateurs. Ainsi à Lyon, le Préfet délégué à l'égalité des chances indiquera en évoquant Habitat et Humanisme et sa filiale EHD : « *J'ai choisi cet opérateur car ils avaient un réseau de bénévoles* » (Préfet du Rhône délégué à l'égalité des chances, entretien du 5 janvier 2017). Autre cas de figure à Saint-Étienne, que nous détaillerons plus bas, la convention établie entre la DDCS et l'opérateur Soliha précise que celle-ci devra contractualiser avec les trois structures bénévoles pour l'accompagner dans son action et dans l'accompagnement des familles. Dans son article 4 consacré à la « coordination associative », la convention indique que « *les associations Solidarité Roms, Habitat et Humanisme, Cercle Emmanuel, signeront une convention de partenariat avec le contractant* », et que « *des bénévoles seront désignés par famille sur les thèmes de la santé, de la scolarité, de l'enfance et des adolescents, ainsi que pour*

les traductions »³⁸⁹. Le directeur de la DDCS insiste sur l'importance de ce lien et de cette coordination dans la réussite du projet :

« Un pilier dans la réussite du projet, c'est une réunion qui a eu lieu ici, avec un document signé par les 3 associations bénévoles, pour caler l'intervention de chacun dans le dispositif (...). Pour moi c'est l'un des 5 ou 6 facteurs de ce qui est pour le moment plutôt une réussite du projet, donc c'était de travailler avec les bénévoles, de les avoir avec nous, et pas contre nous. »

(Directeur de la DDCS de la Loire. Entretien du 7 mars 2017).

Ainsi dans chacun des territoires, qu'il s'agisse de « bénévoles militants » engagés au sein des collectifs ou de bénévoles engagés au sein d'associations, on observe une intention politique d'inclure et de mobiliser le travail bénévole au sein de l'action publique. Pour ce faire, l'État local utilise différents registres de justification. L'intégration des bénévoles au sein des dispositifs est présentée à la fois comme une nécessité démocratique (ouverture à la société civile) et une preuve de pragmatisme de l'État dans la reconnaissance de compétences dont lui-même ne dispose pas. De nombreux acteurs soulignent la connaissance des familles et des situations individuelles par les bénévoles, et évoquent la connaissance « du public rom » et de ses supposées spécificités culturelles.

Par ailleurs, l'action publique peut suivre une logique stratégique, plus ou moins assumée, qui est d'éviter la « toute puissance » des travailleurs sociaux dans le travail avec les familles. Le directeur de la DDCS de la Loire évoque ainsi une nouvelle façon d'aborder le travail social, et insiste sur le fait que les missions bénévoles dans le dispositif public s'inscrivent dans une dynamique qui ne se focalise pas ou ne met pas aussitôt en avant la prescription de droits à des prestations. L'objectif de l'accès aux droits demeure mais sans apparaître explicitement :

« Ce rôle de bénévoles, il faut le voir avec un certain nombre d'autres choses qu'on a mis autour des travailleurs sociaux, enfin travailleurs sociaux au sens large, parce que d'ailleurs c'est pas forcément que des travailleurs sociaux, et que il faut penser conseiller en économie sociale et familiale, il faut penser en compétences insertion professionnelle etc, etc., donc ça réinvente aussi tous nos

³⁸⁹ « Convention d'objectifs et de moyens pour la mise en œuvre d'une action d'insertion sociale et professionnelle de quatre familles rroms établies depuis plusieurs années dans la Loire. « Action Roms 2016 » », signée par le Préfet de la Loire et l'Association Pact-Solihia le 29 juin 2016.

dispositifs d'hébergement d'urgence et d'insertion par le logement, qu'on bâtit trop souvent rien qu'avec du travail social, quoi. Ce n'est pas que l'ouverture des droits.... Quand on dit globalité, réseau et globalité, on embrasse tout un champ donc il faut fonctionner de manière ouverte. »

(Directeur de la DDCS de la Loire. Entretien du 7 mars 2017).

Le Préfet du Rhône délégué à l'égalité des chances va également dans ce sens, en évoquant le risque de « *fonctionnarisation* » du travail social, et la nécessité d'introduire des contrepoints :

« La question ici, (concernant la place des bénévoles et des autres intervenants) c'est de savoir jusqu'où le système peut rester agile. S'il est trop structuré, il devient inefficace. Le problème c'est les dispositifs trop « fonctionnalisés. »

(Préfet du Rhône délégué à l'égalité des chances. Entretien du 5 janvier 2017).

Au-delà de ces raisons évoquées par l'État local dans les deux territoires, nous reviendrons sur d'autres considérations qui nous semblent jouer un rôle important dans ces choix, relatives notamment à l'invisibilisation d'une part du travail d'accompagnement, et d'autre part de certaines revendications des collectifs et associations bénévoles militantes.

7.2.2. Différentes formes d'intégration du bénévolat dans l'action publique.

Si nous avons pu mettre en lumière l'intention politique d'inclure et de mobiliser le « travail bénévole » au sein de l'action publique, il convient à présent d'en analyser les modalités pratiques de mise en œuvre et les différentes formes qu'a pris cette institutionnalisation dans chacun des territoires étudiés. Nous pouvons relever quatre modalités principales que nous proposons de présenter au sein de cette section. Dans la section suivante, nous porterons un focus sur les deux premières de ces modalités, qui nous semble particulièrement présentes au sein de l'action publique lyonnaise de résorption des squats et bidonvilles.

Tableau 16 - Modalité de mobilisation du travail bénévole au sein de l'action publique

Statut des personnes	Modalité	Exemple d'institutions, de projet ou de dispositifs à Lyon
Les personnes conservent leur statut de bénévole	Modalité 1. Professionnalisation ou technisation de postes bénévoles au sein d'équipes salariées relevant de l'opérateur	Médecins du Monde I2E (Volet villages d'insertion)
	Modalité 2 Association de bénévoles à la gouvernance des dispositifs	Comité de pilotage I2E Comité de suivi du volet villeurbannais de I2E
Les personnes changent de statut, et basculent vers le salariat	Modalité 3 « Débauche salariée » : dans les projets d'insertion recrutement sous statut salarié d'anciens bénévoles militants	I2E (volet villages d'insertion)
	Modalité 4 Création de poste par les associations ou collectifs bénévoles	Aucun exemple dans la période d'observation, malgré plusieurs tentatives

Dans les deux premières modalités, les personnes conservent leur statut de bénévole, mais voient leur rôle encadré et modélisé dans le cadre du dispositif d'insertion porté par l'État :

Première modalité, la « professionnalisation » ou « technisation » de postes bénévoles au sein ou aux côtés d'équipes salariées relevant de l'opérateur, consiste à confier à des bénévoles des tâches relevant de l'accompagnement social ou professionnel. Nous entendons ici par « professionnalisation » le fait pour une structure essentiellement composée de salariés, de confier une partie des missions à des bénévoles et de les amener à intégrer un ensemble de normes, de valeurs et de comportements propres à la structure. Ceci passe

souvent par une contractualisation entre le bénévole et la structure, la signature d'une charte ou d'un règlement intérieur, et le développement de processus de *managérialisation* présentés plus haut (voir le chapitre VII, section 7.1).

Deuxième modalité, l'association de bénévoles à la gouvernance des dispositifs, s'incarne dans la participation de bénévoles à des instances de décision ou de pilotage, coordonnés par l'État (Préfet, agent de la DDCS) ou par l'opérateur à qui est confié le dispositif. Observable dans les trois territoires, cette forme d'institutionnalisation peut cependant revêtir des réalités très diverses en matière notamment de capacité d'influence des bénévoles sur le cours du dispositif.

Les deux autres modalités supposent, elles, un de statut d'intervenants bénévoles, qui basculent vers le salariat :

La troisième est la « débauche salariée », qui concerne le recrutement sous statut salarié de bénévoles militants dans les nouveaux projets, comme c'est le cas à Lyon pour une ancienne militante d'une association bénévole, et à Montpellier pour deux anciennes bénévoles. Ici, le bénévole « perd » donc son bénévolat et doit recomposer son identité professionnelle et sa relation aux familles. Dans chacun des territoires, si ce choix se justifie sur la base des compétences interculturelles de ces bénévoles (connaître les familles et parler la langue), on observe à Lyon le poids également des compétences professionnelles de la seule ancienne bénévole devenue salariée. En effet, cette bénévole fut aussi recrutée car elle disposait de compétences et expériences professionnelles directement liées aux modalités du projet : initialement diplômée en droit du travail et des ressources humaines, elle a ensuite obtenu un diplôme d'économie sociale et solidaire et occupé des postes dans le secteur de l'action sociale, notamment en tant que responsable de résidence sociale. En ce qui concerne les tâches effectuées par ces bénévoles débauchés, elles varient selon le type de dispositif intégré.

Quatrième modalité enfin, la salarisation de postes au sein même des associations dépend souvent d'un financement public pour transformer un poste bénévole en poste salarié. Il semble significatif que dans les trois agglomérations comparées sur ce sujet en 2018, (Bourgois et Lièvre, 2019), l'on assiste au même constat : celui du refus par l'État de financer des postes au sein même des associations ou collectifs bénévoles, malgré des demandes répétées. Ainsi, à Lyon, une demande de financement avait été formulée par l'association Classes, pour la création d'un poste de « médiateur scolaire », en 2015 aboutissant à un refus

de l'État. À Montpellier, les associations actives au sein du collectif Roms ont d'abord sollicité la mairie pour la création de postes de « médiateurs culturels ». A Saint-Étienne, le collectif bénévole s'était également vu refuser les demandes de salarisation d'un poste de coordinateur, notamment pour animer le lieu de permanence accueillant les familles. Plusieurs hypothèses peuvent ici être formulées, la première étant celle d'un refus de renforcer la capacité d'action d'associations par ailleurs reconnues comme militantes et critiques vis-à-vis de l'action publique, et de légitimer par là même ces prises de position. Une seconde raison qui nous semble émerger des discours des acteurs publics, tient à la volonté de ne pas développer de liens financiers directs avec les associations militantes, mais de contractualiser en direct uniquement avec des associations gestionnaires, reconnues comme professionnelles, à qui est confiée la tâche de coordonner les actions avec les autres acteurs.

Non observée sur le territoire Lyonnais comme sur les territoires de Montpellier et Saint-Étienne, une cinquième modalité est également possible : la contractualisation directe entre l'État et des collectifs bénévoles pour la gestion d'un projet d'insertion. Ceci fut le cas dans la commune de Saint-Maur (Val de Marne), le conseil départemental ayant établi une convention avec le collectif associatif local pour la gestion d'un lieu d'hébergement temporaire dans une ancienne caserne de gendarmerie, rachetée à l'État pour un euro symbolique. Cette expérience est relatée dans l'ouvrage de Norah Benarrosh-Orsoni et Patrick Bruneteaux (2012, p. 107-152) consacrée au « travail militant » et à la mobilisation sociale auprès des familles roms au sein de la commune. Les auteurs mettent en lumière les effets de cette expérience atypique à la fois sur les mobilisations militantes, les relations entre bénévoles et familles, les modalités d'accompagnement et de soutien, les rapports de force entre associations et pouvoirs publics.

Le rôle des acteurs sur le choix de ces modalités varie en fonction des contextes locaux, des relations entre acteurs et des stratégies définies par l'État. Ainsi à Lyon (comme à Montpellier) si l'intention politique de mobilisation des bénévoles est clairement exprimée, les modalités pratiques de mise en œuvre ne font pas l'objet d'injonctions précises. L'opérateur demeure donc relativement autonome dans les décisions relatives à la sélection des bénévoles et aux tâches qui leur seront confiées. À Saint-Étienne en revanche, et comme nous le détaillerons plus bas, l'État conserve un rôle important dans la définition des rôles de chacun, et dans l'articulation entre l'opérateur et trois structures bénévoles.

Notons enfin que ces dynamiques de rapprochement entre l'action bénévole et l'action publique sont très souvent à l'origine de fortes tensions au sein des collectifs et associations concernés. A propos du partenariat entre le collectif et les services de l'État au sein d'un dispositif, un bénévole évoque ainsi « un choc culturel » :

« La question, c'était de réussir à considérer l'État comme un partenaire, et non comme un adversaire (...); ça a été un vrai débat culturel (...). Je me suis même fait traiter de collabo. » (Homme, bénévole, projet « de la rue au logement », Saint-Étienne. Entretien du 24 octobre 2017).

Le processus ne procède donc pas uniquement d'une volonté de l'État, qui pourrait être perçue comme une instrumentalisation des associations et acteurs bénévoles (Godbout, 2002), mais également d'une stratégie d'une partie au moins des bénévoles concernés, tout comme l'observe Gwenola Le Naour (2005), à propos de la participation d'associations d'usagers de drogues aux politiques locales de lutte contre le VIH et la toxicomanie. Elle souligne qu'il faut « se départir d'une vision purement instrumentale des rapports entre pouvoirs publics et groupes mobilisés dans les politiques publiques » car « si les membres actifs de ces associations entrent dans l'action publique avec le but d'en changer l'orientation, leur participation est souhaitée par les pouvoirs publics non seulement parce qu'ils disposent de compétences particulièrement recherchées et qu'ils sont les seuls à détenir, mais aussi parce que leurs préoccupations croisent en grande partie celles des membres de l'administration » (Ibid). Si nous souscrivons en grande partie à ces analyses, il nous semble cependant que de fortes variations soient observables en fonction de la place et du statut accordé aux bénévoles au sein de l'action publique.

Nous proposons à présent d'analyser de manière plus fine la première des quatre modalités proposées plus haut, qui permet de mieux saisir les formes et les enjeux de l'institutionnalisation du travail bénévole au sein de l'action publique locale.

7.2.3. Focus sur les processus de professionnalisation et de technisation des postes bénévoles.

Comme nous l'avons vu, deux modalités de professionnalisation et technisation des postes bénévoles sont observables : la professionnalisation de postes bénévoles au sein des

projets d'insertion, ou l'intégration aux instances de pilotage ou de décision. Ces deux modalités montrent une forme de séparation des rôles attribués par l'État entre bénévoles militants et bénévoles à l'expertise légitime et non-bénévoles.

L'intégration aux instances de pilotage ou de décision : reconnaissance d'expertise ou stratégie de dépolitisation des bénévoles militants ?

L'institutionnalisation de l'action bénévole au sein de la politique locale passe notamment par la proposition faite par l'État de les intégrer dans les instances de pilotage ou de coordination des dispositifs d'insertion. Cette contribution aux instances marque une évolution du rapport entre État et associations, historiquement marquée comme nous l'avons vu par de fortes tensions autour des politiques migratoires locales.

Ainsi à Lyon, alors que le projet Andatu excluait toute intervention des associations bénévoles militantes, le projet I2E marque un infléchissement certain : si les bénévoles militants sont toujours exclus de l'intervention directe auprès des familles dans le cadre du dispositif (sauf sur le volet villeurbannais comme nous l'aborderons plus bas) le Préfet délégué à l'égalité des chances décide de les associer dès le diagnostic initial des familles (en amont de la mise en place des villages d'insertion), puis de les intégrer au comité de pilotage du projet (Copil). Les bénévoles concernés – membres de Classes, du Comité Feyssine, de ATD Quart-Monde, de Saint-Genis pour tous – assisteront systématiquement aux réunions régulières du Copil, tenues à échéances régulières tous les deux mois. Invitée également, l'association Chapoly, opposée au projet I2E à Saint-Genis-les-Ollières n'assistera au Copil que très rarement :

« Ce qui était important c'est de fédérer tout le monde. Et j'ai pu faire adhérer tout le monde. J'ai également invité les associations qui étaient contre le projet, ils sont invités permanents au comité de pilotage.... J'ai un grand cœur ! »

(Préfet du Rhône délégué à l'égalité des chances. Entretien du 5 janvier 2017).

Cette invitation des associations aux instances de coordination et de pilotage est en partie liée à une double stratégie de prise en compte de l'expertise, mais aussi de limitation des prises de paroles bénévoles dans les médias ou vis-à-vis des politiques :

Q : « Dans les entretiens avec les associations, le Comité de pilotage revient souvent comme un espace vraiment positif, intéressant. C'était un moment où ils sentaient qu'ils pouvaient faire passer des messages. »

R : « *Oui il faut qu'on maintienne ça (dans le nouveau projet, suite à I2E). (...). Il faut absolument que (l'opérateur) invite les collectifs. Il vaut mieux les avoir dans les réunions plutôt qu'à l'extérieur, sinon on se prend des mails à Macron³⁹⁰, alors ça ne va pas ! Blague à part, c'est vrai que je pense qu'ils suivent les familles et qu'ils ont des éléments à donner. On n'est pas obligés de faire des réunions tous les mois parce que c'était lourd quand même. Par contre tous les deux, trois mois, sans difficulté. »*

(Directrice de la DDCS du Rhône. Entretien du 2 avril 2019).

La situation observée fait écho – de manière cependant différente – à celle analysée par Swannie Potot (2016b) dans une grande ville de la côte méditerranéenne. Elle y décrit la mise en place progressive d'un dialogue entre la préfecture et les associations militantes impliquées auprès des habitants des squats et bidonvilles de l'agglomération, mais ici marquée par une interdiction de communiquer en externe sur le contenu des échanges, par une clause de confidentialité stricte. L'auteure décrit ainsi des mécanismes visant à « gagner le silence des activistes » et « maîtriser la voix de la dissidence » par un ensemble de stratégies basée notamment sur l'établissement de liens individuels – amenant une modification des positions structurelles des acteurs –, la mise en place de réunions à huis clos ouvertes au dialogue et au débat.

Nous n'avons pas observé à Lyon de situation aussi explicite que celle décrite par Swannie Potot. De nos observations, les instances mises en place se révèlent être en majeure partie un lieu d'information et de communication « descendante », sous forme de points d'étapes et de bilans intermédiaires effectués à la fois par les opérateurs des dispositifs et par des représentants de la préfecture (Préfet lui-même, qui préside le comité à Lyon, ou des agents de la DDCS). Si certains enjeux importants sont abordés – tels que la scolarisation des enfants, l'accès au logement, les blocages avec certaines administrations – ils le sont principalement avec l'opérateur et les partenaires institutionnels également présents (pôle

³⁹⁰ Allusion à un courrier envoyé par un collectif bénévole au chef de l'État suite à une expulsion.

emploi, académie), et non avec les bénévoles présents. Au-delà des points d'étapes, ces instances sont également mobilisées pour rappeler de manière répétée le cadre de l'action, les principes fixés par l'État, les contraintes internes et externes. Par exemple comme mentionné dans le chapitre 6, le principe « d'acceptabilité » défendu par le Préfet, la temporalité limitée du projet, y sont régulièrement rappelés.

Sauf exception, ces réunions ne traitent donc pas de cas individuels et il est rare que des noms de famille soient cités. Cependant, il arrive fréquemment qu'en fin de réunion, des échanges plus informels aient lieu entre les divers participants autour de situations précises. Plus précisément, faire « remonter des informations sur les familles encore à la rue » (bénévole, Lyon) peut participer d'une stratégie d'instrumentalisation par les acteurs bénévoles des acteurs politiques locaux. En effet, de manière quasi systématique, les prises de parole des bénévoles lors des « questions diverses » de fin de Copil (à Lyon et à Montpellier), évoquent et critiquent de manière plus large la politique de l'État sur les squats et bidonvilles des agglomérations.

Ainsi, l'enquête confirme la mise en place progressive de pratiques « routinisées » dans la participation des associations bénévoles aux instances de coordination ou de pilotage, avec des prises de parole répondant aux cadres fixés par l'État et dénotant des prises de parole militantes hors instances. Ce processus est similaire à celui observé par Mathilde Pette autour du travail militant au sein d'associations engagées dans les politiques migratoires, et amenées à coopérer avec l'État dans le cadre de commissions préfectorales permettant le réexamen de situations administratives d'étrangers sans-papiers (Pette, 2014). Ils contribuent en un sens à dépolitiser les enjeux de résorption des bidonvilles, et donc

Notons que ces divers processus de coordination et de pilotage vont connaître de profondes transformations en 2020, après donc le travail d'enquête, du fait de la crise de la Covid. Des réunions hebdomadaires en visioconférence avec l'ensemble des intervenants au sein des squats et bidonvilles seront en effet mises en place dès le premier confinement, et réactivées lors du second. Elles vont perdurer ensuite sur un rythme plus léger. Il s'agit donc visiblement d'un renforcement de la dynamique observée ici, allant vers une forte implication des bénévoles au sein des instances territoriales de coordination, dans un rôle empêchant les prises de parole militantes trop revendicatives, et favorisant les échanges opérationnels autour des situations.

Au sein des projets d'insertion (I2E), la professionnalisation de bénévoles à l'expertise légitime.

La technicisation et professionnalisation du rôle des bénévoles au sein des politiques des bidonvilles ne se limite pas à un rôle politique. Elle a des implications très opérationnelles, par l'institutionnalisation de postes bénévoles consacrés à l'accompagnement social au sein des associations opératrices, en l'occurrence EHD, opératrice du projet I2E (volet Villages d'insertion) à Lyon³⁹¹. Les bénévoles constituent ainsi une ressource essentielle de mise en œuvre de l'action publique, invisible dans les budgets alloués à l'action, ou dans les effectifs déployés par les acteurs publics ou associatifs. En ce sens, elle participe de manière importante au « bas-bruit » de l'action publique, renforcé par le profil des bénévoles sélectionnés, qui sont majoritairement des bénévoles à l'expertise légitime et sans engagement militant ou prise de parole politique. Leur engagement, central pour la réussite des projets concernés, se fait donc de manière discrète, de deux manières possibles.

Le premier cas de figure est la professionnalisation de postes bénévoles au sein même de l'association opératrice. À Lyon, sur les presque trois ans du projet I2E, plus de 200 bénévoles ont été mobilisés, dont près d'une dizaine de manière très régulière, sur des missions relevant de l'insertion professionnelle et de l'accompagnement social. Mais ceux-ci sont très majoritairement des bénévoles non militants (n'ayant jamais été engagés dans les collectifs militants de défense des migrants roms), recrutés par EHD spécifiquement pour ce projet.

Dans le second cas de figure, les anciens bénévoles militants rassemblés en une association se voient « contractualisés » (sans moyens financiers) par la mise en place d'une convention sous la directive de la DDCS. Ceci est le cas à Saint-Étienne où Soliha recrute deux travailleurs sociaux de métier pour travailler en étroite collaboration avec le réseau de bénévoles, et en particulier avec trois « référents thématiques » (réfèrent santé, éducation, scolarisation)³⁹²) identifiés en fonction de leurs compétences spécifiques dans ces champs.

Il convient ici de s'arrêter sur le profil des bénévoles retenus, quel que soit leur lieu d'intervention (opérateur ou association bénévole). En effet, on observe de manière systématique un processus de sélection centré sur des bénévoles possédant des compétences

³⁹¹ Ceci est également le cas à Montpellier, ou à Saint-Etienne ou dans le cadre d'une convention entre des associations bénévoles et l'opérateur.

³⁹² Ce fonctionnement s'observe aussi à Montpellier. La mairie a chargé les bénévoles militants du collectif de la médiation avec les familles dans le cadre de leur relogement par la municipalité sur deux terrains.

professionnelles reconnues dans le champ social ou dans des champs connexes (santé, éducation, justice, emploi). Ainsi le discours des acteurs publics, souvent axé sur la reconnaissance du travail de terrain et la connaissance des familles par les bénévoles, ne tient que très partiellement à l'épreuve des faits : dans la plupart des cas, les « bénévoles militants » ayant « appris sur le tas » sont exclus des interventions de terrain, au profit de professionnels et anciens professionnels amenés à mobiliser leurs compétences de manière bénévole, ce qui rejoint des pratiques largement répandues dans le champ associatif (Hély 2009, Simonet 2010).

Ces compétences professionnelles spécifiques, parfois techniques, mais aussi politiques ou institutionnelles peuvent soit être mobilisées en direct dans l'accompagnement des personnes, soit transmises à d'autres, dans une forme de transfert de compétences.

Les bénévoles à l'expertise légitime dans les projets d'insertion : chocs des cultures et renversement des critiques.

De l'observation au long cours réalisée au sein des dispositifs, nous pouvons d'abord retenir le fait que la relation entre salariés et bénévoles³⁹³ constitue un point de tensions et de critiques récurrentes, parfois violentes et allant dans les deux sens. Elle est également un défi de taille pour les cadres et responsables des dispositifs, à la frontière d'enjeux politiques, opérationnels, financiers et éthiques parfois contradictoires. En creux, les discours des diverses parties prenantes permettent ainsi de mettre en lumière les principales lignes de tension qui nous semblent marquer les politiques locales de résorption des bidonvilles. Acteurs clefs de la politique locale, quelle normes et valeurs diffusent les bénévoles impliqués dans sa mise en œuvre?

Des entretiens avec plusieurs bénévoles à l'expertise légitime mais non issus du travail social, nous retenons d'abord une critique récurrente sur le manque de « professionnalisme » et de rigueur au sein des dispositifs, qui vise donc notamment les travailleurs sociaux salariés, et qui entre étrangement en écho avec les critiques faites par ces mêmes travailleurs sociaux à l'encontre des bénévoles à l'expertise non légitime :

³⁹³ Nous nous intéressons ici exclusivement aux bénévoles intervenant de manière régulière au sein des dispositifs, et sur des temps relativement longs. Les bénévoles dont nous retranscrivons des extraits d'entretiens ici sont tous engagés de manière très importante, au moins sur un équivalent mi-temps, et sur des missions d'accompagnement, notamment en matière d'insertion professionnelle.

« Sur le projet lui-même, je pense qu'on manque un peu d'organisation, de règlement interne, d'organisation et de management et de ... mais ça, on n'a jamais suffisamment pris le taureau par les cornes, et moi je n'ai pas peut-être suffisamment insisté là-dessus. Sachant que je m'interrogeais sur la légitimité que je pouvais avoir à le faire puisque je suis, bah, bénévole dédié à l'accompagnement vers l'emploi et pas forcément au management du projet quoi (...). Ce n'est pas parce qu'on est dans le social qu'il ne faut pas être efficace quoi (rire) (...). L'efficacité c'est un mot qui n'existe pas ici. »

(Homme, bénévole, projet I2E, village d'insertion. Entretien du 26 octobre 2017).

Dans cet entretien, cet ancien cadre d'une grande entreprise met en lumière à la fois ce qu'il considère comme une forme d'amateurisme du dispositif, et sa propre illégitimité à y répondre. Il pose ainsi une forme de regard extérieur au dispositif en même temps qu'une incorporation de certaines règles et normes, notamment sur la répartition des rôles entre salariés et bénévoles.

Ce regard sur l'organisation des équipes et des dispositifs par les bénévoles « experts légitimes », souvent fondé sur une comparaison avec leur ancien cadre professionnel, s'accompagne de ce qui est attendu d'eux : la mobilisation de compétences professionnelles spécifiques, parfois techniques, mais aussi politiques ou institutionnelles. Compétences qui peuvent soit être mobilisées en direct dans l'accompagnement des personnes, soit transmises à d'autres, comme le mentionne un bénévole impliqué sur le projet d'insertion à Saint-Étienne, ancien responsable de structures d'insertion par l'activité économique :

« Oui, dans le projet tu as des accompagnements par famille et puis tu as des référents (bénévoles). Donc D. (instituteur) était plus sur la scolarisation, V. était plus sur l'accompagnement santé puisque c'était une sage-femme, et moi j'étais plus sur le pôle emploi. Mais, comment dire ça, moi les travailleurs sociaux (professionnels salariés), je leur ai dit moi je suis à votre disposition, j'ai vécu ça comme un contrat senior. Je ne sais pas si tu connais les contrats seniors. C'est un vieux (rire) qui était en fin de carrière, on embauche un jeune, et tu vas transmettre au jeune ton savoir. C'est comme ça que je l'ai vécu, c'est-à-dire que je leur ai dit bah y'a ça à faire, y'a ça à faire, tel truc à voir, tel truc à voir.

Transfert de compétences. » (Homme, bénévole projet de la rue au logement, Saint-Étienne. Entretien du 24 octobre 2017).

La même personne rapporte une anecdote qui renseigne sur les différents types d'apports d'expérience :

« L'an dernier on a joué un bon coup, c'est-à-dire que, au moment des présidentielles, t'as toujours des ouvertures de stage. Pour faire baisser le nombre de chômeurs. (Rires). Ce n'est pas pour les gens, c'est pour dire « ah voyez, votez pour moi », ..., alors ça je l'ai connu au niveau professionnel, et j'ai toujours dit aucun scrupule, je m'en fous. Je m'en fous, l'importance c'est que ça va permettre à des gens de sortir de la merde. Et là, on a fait un gros placement ; Et c'est des formations, où c'est payé, en plus. »

(Homme, bénévole projet de la rue au logement, Saint-Étienne. Entretien du 24 octobre 2017).

Cette mise à disposition directe ou indirecte de compétences s'accompagne d'un certain rapport aux personnes et de conceptions spécifiques de l'accompagnement en fonction notamment de la culture professionnelle antérieure. Ainsi, sur l'un des dispositifs, deux personnes sont d'anciens directeurs des ressources humaines, et font lors des entretiens, régulièrement référence à leur métier dans la manière d'accompagner les personnes :

« Moi je les considère comme, ..., pour moi c'est comme si j'avais un agent de maintenance d'un site, bah je lui parle comme je parlerai à un agent du site, quoi. (...) Je ne cherche pas, comment dire, la proximité, ni l'affection, il n'y a pas d'affectif. »

(Homme, bénévole, projet I2E, village d'insertion. Entretien du 26 octobre 2017).

On observe ici une forme d'inversion du discours des salariés sur les bénévoles, ceux-ci reprochant aux travailleurs sociaux salariés une trop grande empathie, un non-respect de certaines règles ou un affect gênant le travail d'accompagnement.

Dans le cas de bénévoles venant d'univers professionnels très éloignés du travail social, le positionnement vis-à-vis des personnes peut être perçu de manière très négative par les

travailleurs sociaux salariés. Ainsi, l'un deux, à propos des bénévoles intervenant sur le dispositif :

« Je pense que le problème c'est que les bénévoles méprisent les gens dont ils s'occupent, ils les prennent de haut et que derrière, à un moment donné : "leurs revendications on n'en a rien à foutre à partir du moment où ils sont déjà mieux ici qu'ailleurs et qu'ils ne vont pas non plus nous embêter ces petits Roms quoi." Et le risque, avec les départs (de salariés), c'est qu'on ne soit pas remplacés, et que ce ne soit que des bénévoles qui viennent avec cette attitude méprisante... (...) qui jugent des gens, qui en parlent comme si c'était des animaux qu'on doit dresser. »

(Animateur social du projet I2E, salarié, villages d'insertion. Entretien du 5 mai 2017).

Mais au-delà de cette critique, virulente, sur la conception du travail et de l'accompagnement, il relève des enjeux éthiques selon lui non pris en compte :

« Et puis au-delà de ça, je parlais de B. (bénéficiaire du projet, gravement malade et hospitalisée) tout à l'heure, mais D. (bénévole), il en fait quoi de ces informations ? Qu'est-ce qu'on en sait ? Il a signé une clause de confidentialité comme dans mon contrat ? Et F. (Bénévole) qui va à l'hôpital pour la voir etc..., qu'est-ce qu'elle en fait de ces informations ? Je n'en sais rien. Je ne suis pas pour la rétention de l'information, je dis juste qu'à un moment donné les bénévoles, il faudrait qu'on puisse les contrôler, il faudrait qu'ils puissent être formés ; nous on n'a pas le temps de le faire déjà, il faudrait qu'on puisse leur attribuer des tâches strictes, vraiment. »

(Animateur social du projet I2E, salarié, villages d'insertion. Entretien du 5 mai 2017).

Un autre salarié, professionnel de l'insertion professionnelle, relève également ces enjeux de positionnement et questions éthiques, en déclarant être mal à l'aise avec le fait de déléguer certaines tâches, dont des simulations d'entretiens professionnels, à un bénévole :

- R : *« Le fait même de laisser H. (Bénévole), faire des simulations d'entretiens me gêne un peu. (...). Mais j'ai tort. J'ai tort. »*

- Q : « Pourquoi tu as tort ? »
- R : « *Bah j'ai tort, parce que on a cette ressource, il faudrait que je, ..., que je m'en saisisse en lâchant prise, mais j'ai du mal. »*
- Q : « Et y'a quoi dans les raisons là-dessus, parce que de ce que tu dis, c'est un, comme un problème de technique, enfin, d'expertise ? »
- R : « *C'est-à-dire que moi j'ai tendance à penser ... que mon métier demande certaines technicités, et que le bénévolat c'est un peu de l'amateurisme (...). Et puis après il y a une déontologie, y'a cette question du secret partagé qui est particulière aussi, avec des gens qui ne sont pas du métier. Ouais, je trouve ça trop mouvant pour moi, je (rire) je n'y arrive pas. »*

(Chargé d'insertion professionnelle, salarié du projet I2E, villages d'insertion. Entretien du 4 juillet 2017).

De ces propos, nous pouvons retenir à la fois les enjeux liés à la technicité du métier, au savoir-faire, ou à l'éthique professionnelle, mais également – entre les lignes – des enjeux de concurrence dans un contexte de restriction budgétaire, comme l'évoque un salarié du projet I2E :

« Bon j'imagine que pour le projet il y a eu un appel d'offre, et j'imagine que quand l'association s'est positionnée avec son armée de bénévoles, oui ben ça permet de faire baisser les prix. »

(Animateur social du projet I2E, salarié, villages d'insertion. Entretien du 5 mai 2017).

Nous pouvons ici suggérer l'idée d'un glissement progressif d'un « bénévolat d'agrément » et complémentaire au travail salarié, à un bénévolat institué, structurel, sur lequel repose une part importante de la réussite des projets ou des dispositifs. Ce mouvement d'un bénévolat ponctuel et de soutien à un bénévolat structuré, nous semble aller de pair avec d'une part, une évolution des tâches attribuées, les bénévoles étant de plus en plus amenés à accompagner les usagers sur le long terme dans leur parcours d'insertion, missions relevant classiquement de travailleurs salariés, et n'étant plus attirés à des tâches occupationnelles, logistiques ou d'animation. D'autre part, apparaît une évolution des rapports sociaux entre travailleurs sociaux salariés et bénévoles, souvent issus sur nos terrains, de classes sociales

favorisées et ayant exercé des fonctions importantes dans leur vie professionnelle. Cette expérience étant directement mobilisée au sein des dispositifs, apparaît de manière flagrante une forme de séparation inversée entre « cols blancs » et « cols bleus » de l'intervention sociale, les premiers étant les travailleurs bénévoles, les seconds les intervenants salariés, cette situation paradoxale pouvant créer des rapports ambigus, des formes de hiérarchies sociales implicites, parfois renforcées lorsque les bénévoles sont également impliqués dans les instances de la structure (conseil d'administration, bureau). Cette place nouvelle et reconnue des bénévoles les amènent à pouvoir jouer légitimement des « passes du droit » (Lascoumes et Le Bourhis, 1996) pour permettre aux familles d'accéder aux services, dispositifs ou institutions de droit commun, par un ensemble de passages pouvant impliquer contournement, dérogation, ou évitement de la règle administrative. Si ces usages ne sont pas l'apanage des bénévoles (les agents administratifs ou intervenants sociaux étant largement amenés à jouer de leurs propres marges de manœuvre dans l'application du droit), la place renouvelée des bénévoles, et leurs ressources propres, introduit de nouvelles possibilités de bas-bruit et de circuits discrétionnaires permettant l'accès aux droits des migrants précaires.

CONCLUSION DU CHAPITRE VII : un monde bénévole acteur d'une action publique discrète

Au terme de ce chapitre, nous pouvons en résumer les résultats en trois points. Le premier est que le travail bénévole est un pilier de l'action publique des bidonvilles à Lyon, à la fois au sein des projets publics d'insertion (I2E) et au sein de l'intervention associative hors projets par leur présence continue sur les lieux de vie, et la multiplicité de leurs interventions, de l'action humanitaire à l'accompagnement aux droits. Il s'agit d'un bénévolat de plus en plus structuré, de long terme, mobilisé sur des tâches relevant traditionnellement en grande partie de travailleurs sociaux professionnels salariés. De nombreux outils sont mis en place au sein des structures ou par des réseaux (Aclaam, Coordination urgence migrants) pour accompagner, renforcer et appuyer ce mouvement de structuration et de technicisation. Le second résultat tient à la stratégie de l'État local dans la mobilisation de cette force bénévole : nous avons ainsi pu montrer les mécanismes de sélection pour les bénévoles intervenant dans les projets initiés par l'État, comme le projet I2E, processus qui établit une frontière entre des expertises profanes jugées non légitimes et des expertises professionnelles légitimes et reconnues. Les bénévoles vus comme militants, à l'expertise « sur le tas », sont peu présents au sein des projets, mais amenés à participer aux instances de coordination et de pilotage, dans un cadre relativement dépolitisé et plus gestionnaire. Le troisième point tient aux effets de ces évolutions sur le travail social et la place de ce dernier dans les politiques migratoires locales. En effet, cette place clef donnée aux bénévoles au sein des dispositifs d'insertion génère un ensemble de questionnements, de tensions et de reconfiguration du travail social et d'accompagnement. Ainsi, si l'instrumentalisation du travail bénévole sert directement le bas-bruit de la politique publique, il n'est pas de même au sein même de certains espaces, tels que le projet d'insertion, où cette place nouvelle génère de nombreux débats.

En effet, cette dimension bénévole de l'action publique contribue selon nous à l'invisibilisation de celle-ci, ou en tout cas contribue au « bas bruit » de la politique, et ce de quatre manières. Tout d'abord, comme nous l'avons vu, par le fait qu'elle permet de nouvelles exploitations des « passes du droit », et la création de nouveaux parcours d'insertion pour les migrants précaires. Deuxièmement, parce qu'elle suggère sinon (ré)installe l'idée d'un problème « privé », réglable par la charité et la solidarité citoyenne, et ne relevant donc qu'à

la marge de l'action publique ; Ceci est lié au principe de subsidiarité qui figure parmi les directives les plus constantes et les plus caractéristiques de la doctrine sociale de l'Église, et selon lequel, dans sa définition la plus basique « tout ce que les individus, seuls ou en groupe, peuvent accomplir par eux-mêmes ne doit pas être transféré à un niveau supérieur » (Barroche, 2008). Le troisième aspect est lié aux ressources humaines affectées à l'action publique : le recours au travail bénévole diminue d'autant la mobilisation de ressources salariées au sein des administrations et collectivités, tendant ainsi à invisibiliser les besoins existants, et les moyens nécessaires à leur résolution. Dans la même logique, l'action bénévole invisibilise les moyens financiers nécessaires à la résolution du problème public, et modifie considérablement les structures budgétaires de l'action publique. Nous avons ainsi pu montrer que le prix estimé d'un projet d'insertion serait en réalité beaucoup plus important si était pris en compte les « ETP » bénévoles dédiés au projet. Enfin, la sélection des bénévoles à l'expertise légitime pour intégrer les projets d'insertion et les modes de gestion des bénévoles militants, contribuent à dépolitiser leur action et à limiter ici encore le bruit généré par le problème social initial.

CHAPITRE VIII. Ethnographie d'une absence. La non-participation comme condition de l'insertion ?

Tout au long de cette thèse, nous avons abordé l'action publique de résorption des bidonvilles à partir d'une sociologie de la gouvernance urbaine, comme approche polycentrique des politiques publiques et de ses acteurs. L'un des intérêts de cette approche est la prise au sérieux de la place, des discours, de l'influence, de l'ensemble des parties prenantes de l'action publique concernée, et de leur positionnement sein des systèmes locaux d'action publique. La notion de gouvernance locale incite ainsi à inclure dans l'analyse l'ensemble des « *groupes, sous-systèmes ou réseaux qui rendent possibles l'action publique* » (Le Galès, 1995) dont l'État demeure un acteur important, mais pris dans un ensemble d'interactions essentielles pour analyser l'action publique

Ce dernier chapitre entend mettre en perspective le rôle joué, ou la place accordée, aux ressortissants de l'action publique, vu non comme des destinataires passifs de l'action mais des agents de celle-ci, qu'ils contribuent à façonner, orienter, organiser. Cette place et ce rôle des ressortissants au sein de l'action publique locale fait l'objet d'un nombre croissants de travaux, à travers des recherches menées sur le « *community organizing* » et le renforcement de la capacité d'agir (Bacqué et Biewener, 2012 ; Masson-Diez, 2016 ; Talpin, 2018, p. 20 ; Talpin et Balazard, 2016, 2016), sur l'instrumentation de la participation (Carrel, 2017 ; Gourgues, 2018 ; O'Miel et al., 2017), sur le rôle du travail social dans la participation des personnes (Ballière, 2019 ; Chauvière, 2017) et même à l'inverse des travaux portant sur la place de ces dernières dans la formation des travailleurs sociaux (Blanchet et al., 2018 ; Chartrin et Dooley, 2019 ; Chauvière, 2016). Ce développement d'enquêtes et de recherche sur la participation des personnes va de pair avec une expansion de la notion au sein des politiques sociales et du travail social, que certains dénoncent comme une injonction participative présente dans les textes de loi ou cadres réglementaires (loi 2020-2 rénovant l'action sociale et médico-sociale, stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté).

Au sein de l'action publique observée cependant, un constat s'est vite imposé au cours de l'enquête : celui d'une participation visible très limitée des ressortissants, en l'occurrence des migrants roumains précaires vivant sur le territoire de l'agglomération. Cet état de fait n'est

pas une anomalie dans le champ des politiques sociales, la participation des plus précaires à la construction et la mise en œuvre des politiques publiques demeurant, de manière générale, relativement limitée. Il semble cependant pertinent de ne pas se limiter à ce constat de l’absence, mais de le problématiser pour comprendre en quelle mesure cette non-participation est une composante à part entière de l’action publique. En quoi résulte-t-elle de choix conscients de la part des autres acteurs du système local, mais aussi des ressortissants eux-mêmes ? Quelles sont les effets de cette non-participation sur les stratégies d’insertion et d’accès aux droits ?

Ce dernier chapitre ne vise donc pas à déplorer l’absence des ressortissants au sein de l’action publique observée, mais d’en comprendre les raisons, les modalités, et de mettre en lumière les éventuelles résistances. Nous le verrons en effet, la participation ou non-participation apparaît bien comme un objet de lutte entre acteurs du système local d’action publique, intimement lié à la question de la discrétion de l’action et de son bas-bruit. L’une des hypothèses suivies est que cette absence de prise de parole et de participation est perçue par les acteurs comme condition nécessaire à l’intégration sociale des roumains migrants précaires.

Nous aborderons ces enjeux à partir des différents lieux et différentes étapes de l’action publique, que ça soit au sein des squats et bidonvilles dans l’élaboration de solutions à court et moyen terme (8.1), et dans la mise en œuvre concrète des dispositifs d’insertion (8.2.). Une dernière section consacrée à une incursion participative dans le champ de la formation des travailleurs sociaux permettra de mettre en relief les critères « d’acceptabilité » de la participation au sein du système local d’action publique (8.3)

8.1. Au sein des bidonvilles et squats, les barrières à l’idéal participatif des associations

Au sein des squats et bidonvilles, les enjeux en termes de participation peuvent se situer à deux niveaux : d’abord au niveau de la gestion du site lui-même, de l’organisation quotidienne, impliquant la création de liens avec les intervenants agissant sur le site, les éventuels propriétaires du terrain, les collectivités (pour le ramassage des ordures par exemple), les riverains, les services de l’État. Le second niveau est celui de la construction de solutions à plus long terme pour la résorption du bidonville et l’accès de ses habitants au droit commun en matière de logement, d’emploi, de scolarisation. Le principe que les personnes concernées puissent jouer un rôle actif à ces deux niveaux est souvent présent au sein des associations intervenant sur sites, et notamment des associations militantes issues du champ des droits de l’homme. Cet « idéal participatif » passant par la « conscientisation du public » de leur situation et de leurs droits (Bruneteaux et Benarrosh-Orsoni, 2012) se heurte cependant à plusieurs obstacles que nous proposons d’aborder ici à partir de deux expériences³⁹⁴ : au sein du bidonville de la Soie en 2017 (8.1.1) et au sein du bidonville de la Feyssine entre 2011 et 2015 (8.1.2).

8.1.1. Au sein du bidonville de la Soie (2007) : un refus de la part des personnes ?

Dans son travail de thèse, Thomas Ott aborde la question de la participation des familles à l’élaboration de solutions principalement dans son chapitre relatif au bidonville de la Soie (Ott, 2015, p. 99 et suivantes), et au travail effectué par l’Alpil pour déterminer les besoins des personnes et proposer un projet aux autorités, en l’occurrence la préfecture de région.

Au moment du lancement de l’« audit » de l’Alpil auprès des habitants pour évaluer les besoins, l’association met en place une « assemblée générale des occupants », réunie le 2 février 2007 dans un gymnase mis à disposition par la commune de Villeurbanne, non loin du bidonville. Y est présenté la méthode de l’audit, qui va notamment passer par la passation d’un

³⁹⁴ Ces deux situations sont prises à titre d’exemples, et ne sont pas les seules « tentatives participatives » au sein des lieux de vie des migrants roumains précaires. On pense notamment au rôle de certaines familles dans les négociations avec la mairie d’arrondissement dans le 9^{ème} arrondissement suite aux expulsions successives de différents lieux de vie entre 2015 et 2019.

questionnaire visant à comprendre les difficultés des personnes et leurs projets. En tout, 152 questionnaires seront récoltés. Durant les mois qui suivent, plusieurs « assemblées générales » sont « convoquées », qui selon la description donnée par Thomas Ott, relèvent plus d'instantané de communication descendante que d'espaces de participation. L'auteur, alors salarié de l'Alpil, souligne :

« A cette époque dans la vie du terrain (sur le bidonville de la Soie), nous espérons voir émerger des « représentants » des occupants, idéalement un petit groupe de porte-paroles qui pourraient s'exprimer et prendre engagement pour tous. L'objectif est de voir apparaître une parole propre des occupants » (Ott, 2015, p. 109).

Durant l'une des assemblées générales, l'équipe de l'Alpil appelle « à s'organiser, et par là, à faire le choix de quelques personnes censées les représenter ». Personne ne s'étant présenté, l'Alpil propose une liste de personnes, identifiées en amont par l'équipe comme possédant les compétences requises, sur des critères subjectifs. Ce choix est accepté par les personnes présentes.

Ce groupe sera amené à rencontrer le préfet, mais ici encore selon l'auteur, aucune revendication collective ne s'impose, chacun évitant de parler au nom des autres familles. Une proposition faite par l'une des personnes, consistant en la mise en place d'un site temporaire, fera l'objet d'échanges sans qu'elle ne soit reprise concrètement par la suite.

Cette situation fait fortement écho avec celle décrite et analysée par Norah Benarrosh Orsoni et Patrick Bruneteaux (2012, p. 95-105) au sein du projet de « CHRS militant » à Saint Maur dans le Val-de-Marne. Il s'agit d'un projet d'hébergement transitoire coordonné par un collectif militant, que nous pouvons qualifier d'« entre deux » entre le bidonville et le village d'insertion, le site n'étant pas géré par une association opératrice mais par le collectif militant bénévole. Y furent recherchés des modes de « démocratie participative » à travers la participation des familles hébergées au sein de différentes instances, et ce à deux niveaux : en externe devant les partenaires du projet, et en interne dans la gestion du site pour des prises de décisions communes avec les militants. A travers de nombreux *verbatim* des intervenants sociaux, l'on mesure l'importance politique accordée par ceux-ci à la dimension participative comme un moyen d'émancipation sociale, de « réhabilitation », de sortie d'une relation

d'assistance humanitaire. Issus de divers mouvements ou partis politiques, certains d'entre eux ont pour référence des mobilisations et des « luttes » liées à d'autres phénomènes migratoires, ou au mouvement de sans-papier. Mais les auteurs relèvent la très faible mobilisation individuelle et collective au sein du site, la participation limitée aux instances, et le peu de prise de parole.

« Dans l'ensemble, cette entreprise [de conscientisation] a largement échoué. Si des représentants roms sont venus dans les réunions à la préfecture ou au CG, il n'y a pas eu d'auto-saisine, d'auto-mobilisation par la suite ; un militant reconnaît d'ailleurs que l'idée d'une mobilisation des personnes aidées était avant tout un « fantasme » porté par les Gadjé (...). Tandis que les militants s'épuisent à tenter vainement de les mobiliser, les occupants, habitués à louvoyer dans des contextes tactiques d'opposition (Scott, 2010), préfèrent s'inscrire dans une adaptabilité au quotidien plutôt que d'entrer dans la politique abstraite supposant un capital culturel, une socialisation politique et, surtout, un intérêt à la cause politique ». (Bruneteaux et Benarrosh-Orsoni, 2012, p. 101).

Les auteurs évoquent ici quelques pistes concernant les causes de cette non-participation de la part des personnes, auxquels ils ajoutent des raisons liées à l'objectif même du projet migratoire, un objectif souvent économique basé sur des circulations pendulaires ou des longs séjours à l'étranger. Les auteurs avancent ainsi l'idée que pour les migrants roumains précaires, le principe est « d'optimiser une situation d'entre-deux qui permet d'être à la fois ici et là-bas, et d'améliorer leurs conditions de vie en France et au pays » (*ibid*). Cela rejoint les constats d'Alexandra Clavé-Mercier et Martin Olivera (2016), qui vont cependant plus loin en développant l'idée d'une « résistance non-résistante des migrants roms » face aux divers acteurs des politiques publiques :

« Dans leur grande majorité, les migrants roms ne revendiquent rien. Ils ne s'opposent pas aux forces de police ou aux services sociaux, n'exigent aucune « considération » ou « reconnaissance » sur le plan politique ou culturel. Et ne semblent finalement délivrer aucun discours contradictoire face aux catégorisations dont ils font l'objet et qui motivent ou justifient les politiques de rejet depuis plus d'une vingtaine d'années. Dans le même temps, ces familles parviennent à rester là, à conserver et, souvent même, à accroître leurs marges

de manœuvre pour consolider et remodeler leurs ancrages sociaux et territoriaux ».

Ceci interroge donc également sur le sens même des projets et dispositifs mis en œuvre : la non-participation serait liée à une non-adéquation entre les objectifs et modalités des projets développés, et la stratégie des familles. Mais les auteurs avancent également l’idée d’un contexte politique d’empêchement, lié à la crainte de la répression policière, ou de l’expulsion du pays. Est par ailleurs évoquée la réticence des autorités à voir les bénéficiaires du projet présentes lors des instances de coordination.

C’est cette réticence – voir ce refus – de la part des acteurs publics qui sera observée dans une autre situation qui, à l’inverse de celles évoquées plus haut, aura vu une mobilisation collective effective au sein du bidonville de la Feyssine.

8.1.2. Au sein du bidonville de la Feyssine (2010 – 2015) : un refus de la part des collectivités

Le bidonville de la Feyssine fut l’un des bidonvilles ayant connu une stabilité importante dans le temps, en l’occurrence cinq années, de 2010 à 2015. Les trois ou quatre premières années, le bidonville demeure relativement restreint, et composé d’un groupe familial élargi autour d’un « chef de Platz » reconnu de tous, Max. Rapidement, un comité informel intitulé « comité Feyssine » se met en place, à l’initiative de l’association Classes, qui sollicite les associations villeurbannaises³⁹⁵. Dès l’origine, le comité est conçu comme un espace commun avec les habitants du bidonville :

« Ce n’était pas un comité de soutien, mais un comité. Avec l’idée que les habitants soient membres à part entière. Donc c’est pour ça que la première réunion, en 2012, s’est tenue sur le terrain. A cette époque, ils avaient construit une chapelle sur le terrain, qui était très grande, avec des chaises. Et donc la première réunion on l’a fait dans ce lieu. C’était bien, ça permettait d’être concentré sur un sujet, de ne pas avoir tout le temps des gens qui passent. Et il y

³⁹⁵ Notamment l’Association villeurbannaise pour le droit au logement (AVDL), le Centre culturel œcuménique Jean-Pierre-Lachaize (CCO Villeurbanne), l’Association de développement local pour l’emploi et la formation (ADL), l’association Art et développement.

avait beaucoup de monde, pas tous les habitants mais beaucoup de monde ».
(Femme bénévole Classes. Entretien du 05 janvier 2021).

L’existence d’un espace collectif au sein du terrain, en l’occurrence la chapelle, joue ici un rôle important, d’abord sur le plan pratique, en favorisant des échanges sereins, loin de l’agitation permanente des lieux, et en permettant d’accueillir beaucoup de monde, ce qui aurait été impossible dans l’une des baraques, trop exigües. Mais c’est également sur le plan symbolique que les choses se jouent ici, la puissance invitante étant le collectif d’habitants et non les associations. Ce lieu permet par ailleurs d’éviter la personnalisation de la dynamique, ce qui aurait été le cas si la réunion s’était tenue dans l’une des baraques. Cependant, quelques figures émergent, qui vont jouer un rôle de régulation et de coordination, dont Max, le chef de *Platz*, mais aussi Alin, qui deviendra plusieurs années plus tard « travailleur pair » dans le cadre d’un projet d’insertion porté par un acteur public, et plusieurs ménages issus du groupe.

Dès la première réunion, il est convenu de demander un entretien avec le maire de la ville, afin de lui présenter le comité. Un courrier lui est envoyé en ce sens, indiquant la composition du comité, dont deux représentants des habitants. Le chef de cabinet indiquera aux associations une fin de non-recevoir.

« On a eu un rendez-vous avec le chef de cabinet, mais uniquement les associations. Là il nous a dit « vous n’aurez jamais un rendez-vous avec le maire, car ça serait donner une légitimité à la présence des habitants sur ce terrain » (...). Après c’est donc les associations qui prenaient contact avec les services, les collectivités etc... et les habitants n’étaient plus associés, car ça n’a pas marché ».
(Bénévole Classes, femme. Entretien du 05 janvier 2021).

Ce refus de dialogue direct avec les habitants repose certainement sur un ensemble d’enjeux politiques et symboliques. Il est également symptomatique du paradigme sécuritaire dominant à l’époque (2.2.2) centré sur l’objet du campement illicite et non sur les situations sociales et les conditions de logement. Rappelons que les premières années de vie du terrain se situent encore dans la période des mesures transitoires (1.4) interdisant l’accès au marché du travail, et bouchant de fait les possibilités d’insertion durable sur le territoire.

Cependant, durant plus de deux ans, des réunions régulières du comité vont se tenir « au sein du terrain », touchant à la vie quotidienne du site, à son organisation pratique. Lors

des réunions dont nous avons pu consulter certains comptes rendus, les personnes font remonter les problématiques rencontrées, et contribuent à l'élaboration de solutions concernant notamment l'hygiène et l'assainissement. Les associations jouent un rôle d'interface avec les acteurs publics :

« Nous évoquons le fait que la mairie envisage d'installer un robinet (sur la borne incendie existantes rue Monin ou branchement sur le terrain on n'en sait pas plus) mais que les habitants du terrain devront payer leur consommation d'eau, de façon symbolique. Les habitants du terrain disent que pour eux c'est mieux si le robinet est sur le terrain et non pas sur la borne incendie existante. Ils disent aussi que c'est une bonne chose qu'il y ait un meilleur accès à l'eau et qu'ils sont d'accord pour participer financièrement à la consommation d'eau. Ils estiment pouvoir payer environ 10 € par mois et par cabane. Nous discutons des différentes possibilités qui existent pour organiser l'utilisation de l'eau et le paiement. Les habitants disent qu'ils pourraient s'organiser pour collecter une « redevance » mensuelle par cabane. Nous évoquons aussi la possibilité de mettre en place un système où chaque ménage paierait sa propre consommation ».

(Extrait du compte rendu du comité Feyssine. Réunion du 5 novembre 2014).

Au-delà du travail sur les conditions de vie au sein du site, une dynamique se crée autour d'un projet intitulé « Un terrain pour un avenir », imaginé par l'ensemble des membres du comité, dont les personnes elles-mêmes. Il s'agit d'un projet d'auto-construction sur un terrain à identifier, avec construction de « modules d'habitation entièrement démontables », sous encadrement d'une association partenaire ayant déjà développé ce type de projet, les Compagnons bâtisseurs Rhône-Alpes³⁹⁶. Le projet, présenté à plusieurs financeurs, ne sera finalement pas accepté.

A partir de 2014, cette dynamique participative va connaître une forme de déclin, pour diverses raisons : la chapelle va changer de destination, pour devenir le logement d'une famille nombreuse arrivée sur le site, empêchant ainsi des réunions dans un cadre satisfaisant ; Max, le *chef de Platz*, va connaître des soucis de santé l'obligeant à quitter le site sur des longues

³⁹⁶ Dossier de présentation du projet « un terrain pour avenir », porté par un collectif d'associations.

périodes ; des conflits familiaux vont émerger notamment sur le rôle de chef et de coordination du terrain ; un nombre important de nouvelles familles vont venir habiter sur le terrain, suite à des expulsions, venant déstabiliser les équilibres sociaux existants.

Ces changements vont avoir un impact direct sur la vie quotidienne et les conditions d'existence sur le terrain. La multiplication des baraques, le manque de coordination et d'attention aux conditions d'hygiène vont mener à une prolifération importante des rats sur le terrain, dont nous avons pu être témoin durant nos différents passages en 2015. Les modes de solidarité vont s'émietter progressivement ; la dynamique participative également :

Il y a quelque chose aussi qui a beaucoup marqué, ça a été les déceptions successives. Par exemple quand il y a eu Andatu, la Feysine existait déjà, et le préfet avait dit que les gens seraient dans Andatu... mais quand ça a été mis en œuvre, il y a eu d'autres pressions sur le préfet, de gens sans doute mieux placés, et donc personne n'a été pris. Nous avons fait des demandes, des attestations pour des familles qui demandaient à entrer dans le projet, mais ça n'a pas marché. Donc voilà, après les gens n'avaient plus bien confiance. Les enfants du coup ont été plus déscolarisés. Il n'y avait plus de confiance dans une évolution favorable. L'emploi n'était pas encore visible, les possibilités d'insertion par l'emploi il n'y en avait pas encore concrètement ».

(Bénévole Classes, femme. Entretien du 05 janvier 2021).

Ces deux exemples des bidonvilles de la Soie et de la Feysine démontrent à la fois la culture de démocratie participative revendiquée par les associations, et la difficulté pour les acteurs concernés – associations ou collectifs de bénévoles – à faire émerger une dynamique collective au sein des populations habitant les squats et bidonvilles, bien loin donc de l'image d'une communauté homogène et solidaire. Thomas Ott en fait le constat suite à l'expérience du bidonville de la Soie :

« En fin de compte, les revendications collectives (vis-à-vis des pouvoirs publics) ne sont que très artificielles. A l'inverse, au quotidien sur le terrain, il n'existe pas vraiment de revendication sinon sous la forme de ce qu'il convient d'appeler des sollicitations, qui font éclater le collectif idéal pour défaire sans cesse le lien à l'ensemble et privilégier un mode de relation sous pression qui, lui-même, défait

l'idée d'intervention et de résolution, voire celle de droit commun. » (Ott, 2015, p. 112).

Cependant comme nous l'avons vu, ces difficultés sont fortement dépendantes de facteurs liés aux configurations spécifiques de chaque terrain en termes de groupes sociaux présents, de liens au territoire, de nombre de personnes. Elles sont aussi le fait de positionnement politiques consistant à refuser ou laisser s'éteindre toute prise de parole directe, contraire à la logique d'action publique discrète et souvent dérogoire aux droits communs.

De ces différentes situations nous pouvons retenir plusieurs hypothèses quant aux causes des difficultés rencontrées en matière de participation des personnes au sein des squats et bidonvilles. La première repose sur la contradiction pouvant exister entre le contexte d'intervention – souvent marqué par le manque de perspectives dans le temps, la crainte des expulsions, l'urgence des besoins – et le temps nécessaire à une mise en dynamique collective de personnes vivant en grande précarité. Cette hypothèse est renforcée par le fait que dans le cas de la Feyssine, bidonville ayant perduré cinq années, on observe une mobilisation plus forte dans le temps. La seconde hypothèse est celle d'une cohérence entre la configuration sociale du site et les aspirations à la participation. Ici encore, dans le cas de sites plus restreints, dont les habitants proviennent du même groupe social avec des chefs reconnus, le dialogue avec les intervenants extérieurs et la coordination des actions sont plus souvent observées. A l'inverse, une diversification des populations et une augmentation globale des habitants rendent la gestion des lieux plus difficile. Un troisième élément repose sur les enjeux de la participation, la finalité de celle-ci, qui semble n'apparaître pas toujours clairement pour les familles. Dans de nombreuses situations, le fossé est ainsi important entre les aspirations participatives et l'idéal démocratique porté par les associations, et le faible engagement des familles. Enfin, et ceci est lié, nous pouvons relever le fait que la plupart des tentatives participatives aient été mises en œuvre par des acteurs ayant d'abord une expertise dans le « faire », autour de l'accès aux droits et de la réponse aux besoins immédiats, mais non dans l'appui à des dynamiques participatives de populations marginalisées et discriminées. La participation des personnes est donc souvent envisagée « en plus » des activités chronophages d'accompagnement social, de réponses aux besoins immédiats, d'accompagnement aux démarches, d'orientation et de gestion des urgences. Or si l'on s'en réfère aux initiatives de type Community organizing (2.2.1),

celles-ci requièrent non seulement une expertise et des approches spécifiques, mais également un temps dédié et la poursuite d'objectifs propres. En ce sens, l'absence d'un ou plusieurs acteurs ayant développé ce type d'expertise et pouvant accompagner les intervenants sociaux a pu jouer dans les difficultés exprimées.

8.2. Dans les projets d'insertion : la non-participation comme condition de l'insertion

Les situations évoquées ci-dessus concernaient des dynamiques lors de la vie en squats et bidonvilles, c'est-à-dire dans un contexte d'incertitude (lié notamment aux expulsions), d'illégalité et de conditions de vie insalubres. Qu'en est-il de la participation des personnes dans un autre contexte, en l'occurrence celui des « villages d'insertion » mis en place dans le cadre du projet I2E ?

Au vu de leurs missions, les villages d'insertion I2E peuvent être catégorisés comme un service social et médico-social au sens de l'article L312-1 du Code de l'action sociale et des familles, en leur qualité de « [...] *service comportant ou non un hébergement, assurant l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse* »³⁹⁷. Cependant leur statut a pu, du fait de leur spécificité, demeurer relativement flou, tout comme le fut pendant longtemps celui des structures mises en place dans le cadre du plan froid. Ainsi, I2E n'est pas intégré à un statut reconnu dans les nomenclatures des structures d'accueil social, et n'apparaissait pas au répertoire Finess³⁹⁸.

Ces éléments (ainsi que le fait que de nombreux salariés dont le coordinateur du projet n'étaient pas des professionnels du secteur social et médico-social) expliquent certainement en partie une mise en œuvre limitée de certains aspects de la loi 2002-2 rénovant l'action sociale et médico-sociale, et notamment les dispositions relatives à la participation des usagers.

³⁹⁷ Code de l'Action Sociale et des Familles, Article L312-1

³⁹⁸ Fichier national des établissements sanitaires et sociaux, Répertoire national qui « assure l'immatriculation des établissements et entités juridiques porteurs d'une autorisation ou d'un agrément » dans le champ médico-social.

Le droit et la participation des usagers dans la loi 2002-2

La loi de 2002 donne une place centrale aux droits des usagers et à leur participation aux institutions qu’ils fréquentent. Elle est renforcée sur ces points par un ensemble de textes plus récents³⁹⁹. Dans une recommandation de bonne pratiques de 2008, l’Agence nationale de l’évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (Anesm⁴⁰⁰) précise les quatre registres autour desquels peuvent être regroupés les outils et formes de participation : la démocratie représentative, notamment à travers le Conseil de la vie sociale ; la participation collective, à travers des groupes d’expression ouverts à tous les résidents ; le pouvoir d’initiative, à travers des groupes-projets qui organisent des activités internes ou externes ; la participation et l’expression individuelle, notamment à travers les enquêtes de satisfaction (Anesm, 2008, p. 12). Nous nous intéresserons ici aux trois premiers registres.

La loi énonce huit grandes séries de droits à respecter au sein des établissements, à travers sept outils, documents ou dispositifs (Demoustier et Priou, 2013). Ces outils ou dispositifs sont le livret d’accueil, la charte des droits et libertés de la personne accueillie qui doit être annexée au livret, le contrat de séjour et le document individuel de prise en charge, la possible saisine d’une personne qualifiée, le conseil de la vie sociale (CVS) ou autre forme de participation, le règlement de fonctionnement, et enfin le projet d’établissement ou de service.

L’un des outils mis en place par la loi est donc le Conseil de la vie social (CVS), instance participative devant être obligatoirement consultée sur l’élaboration et la modification du règlement de fonctionnement, et sur le projet d’établissement ou projet de service du lieu de vie ou d’accueil (Article D. 311-26 du Code de l’action sociale et des familles). Un décret du 6 novembre 2015 a clarifié les choses concernant les structures de type I2E, en rendant

³⁹⁹ Dont la loi de 2005 relative à la participation et à la citoyenneté des personnes handicapées, le plan interministériel en faveur du travail social et du développement social adopté en 2015³⁹⁹, ou la « stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté », déjà évoquée, adoptée en septembre 2018 (renvoi chapitre).

⁴⁰⁰ Qui a depuis été dissoute au sein de la Haute autorité de santé (HAS).

obligatoire « *l'institution d'un conseil de la vie sociale (CVS) ou d'autres formes de participation dans tous les centres d'hébergement accueillant les personnes ou familles sans domiciles, même si ces centres ne relèvent pas du régime de l'autorisation prévu par la loi du 2 janvier 2002* »⁴⁰¹

Au sein du projet I2E cet outil fut expérimenté sur un temps relativement court (entre fin 2016 et mi 2017), sur proposition d'un animateur social ayant eu plusieurs expériences de travail dans des ESMS.

« Quand je suis arrivé (en 2016), je trouvais ça assez étrange qu'il n'y ait pas de réunions avec les personnes. Et justement l'idée c'était aussi de pouvoir leur parler en direct, d'essayer de dégonfler certains sujets en en parlant ensemble : alors ça criait beaucoup au début, là ça va de mieux en mieux. Notamment, au début quand je suis arrivé, ce qui était infernal c'était la question des dons ; parce qu'ici on a la particularité d'avoir le vestiaire plein de vêtements, d'avoir le Gymnase qui est rempli – enfin c'est la caverne d'Ali Baba. (...). Donc justement, le premier CVS je me souviens, il y avait pas mal d'objets qui les intéressait et on leur a dit, on n'en a pas assez pour tout le monde. Donc voilà, ce CVS, ça va être on décide ensemble à qui on donne les choses. (...). Et du coup, ça a commencé comme ça.(...). »

Q : « Parce que toi, juste pour comprendre, tu l'avais envisagé comment ce CVS ? C'était justement par rapport aux dysfonctionnements que tu voyais ? Ou parce que tu savais que ça existait par ailleurs ? »

R : « *Alors, je savais que ça existait par ailleurs. Et je sais que normalement on est tenu de faire le CVS (...). Après maintenant, moi j'y voyais tout mon intérêt, à partir du moment où quand je suis arrivé, c'était vraiment la folie : des allers-venues incessantes de personnes qui venaient nous parler de choses etc. Et où je me suis dit, on pourrait en parler en groupe. (...). Ça permet qu'ils comprennent que les choses sont beaucoup entre eux, et qu'à un moment-donné il va falloir qu'ils s'autogèrent sur pas mal de choses : ça ne peut pas tout venir de nous en fait. (...). Ça on y est pas encore mais j'essaie de commencer les CVS en disant : "si vous avez des choses à nous dire, allez-y". Parce que aussi l'idée c'est que c'est*

⁴⁰¹ Décret n° 2015-1447 du 6 novembre 2015 relatif à la participation des personnes accueillies ou accompagnées au fonctionnement des établissements et services du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement et au dispositif de la veille sociale.

un moment d'expression... (...). Et après bon, ce qu'on retrouve souvent dans les CVS en négatif, c'est que souvent en fait, les équipes donnent juste de l'information aux gens. Et c'est vrai que des fois, c'est un peu ce qu'on fait aussi. Maintenant, ça permet de donner l'information alors qu'avant c'était par affiche, il fallait faire tous les bungalows etc. (...). Enfin voilà, je trouve que c'est une manière de donner l'information qui est bonne (...). »

(Animateur social, village d'insertion I2E. Entretien du 05 mai 2017).

Ces espaces ont donc été principalement des lieux d'information et d'échange sur certains sujets – notamment de vie quotidienne sur les sites – mais non de co-construction des cadres ou de modalités de gestion. Le règlement de fonctionnement des villages daté du 15 décembre 2015, ainsi que son avenant du 8 septembre 2016 n'ont donc fait l'objet d'aucune concertation avec les résidents, de même que le contrat d'engagement. Les documents internes, les modalités de fonctionnement et d'organisation de la vie quotidienne au sein des villages sont donc régis et édités exclusivement par les équipes I2E.

Sur les sites, dans la vie quotidienne des « villages », des formes de régulation s'opèrent par certaines personnes ayant autorité du fait de leur âge, de leur expérience, de leur position sociale. C'est le cas de Victor, sur l'un des deux villages, l'un des bénéficiaires les plus âgés, habitant un bungalow avec sa femme et son fil jeune majeur. Souvent lorsque j'allais sur le village, sa femme m'invitait à boire un café devant le bungalow et les autres personnes venaient échanger. Victor sera le premier à trouver un emploi, ainsi que son fils. Dans un entretien réalisé après sa sortie du projet I2E, il revient sur son rôle au sein du village :

« Les problèmes ils étaient réglés par le chef (coordinateur I2E), après on en rediscutait entre nous. Moi j'expliquais, je disais il y a besoin de respecter les règles. On réexpliquait derrière. Nous chez les tsiganes on a les Kris⁴⁰², les conseils. Ici il n'y a pas vraiment de conseils, c'est les vieux qui donnent les conseils, qui disent comment faire. Et sur Saint-Priest il y avait besoin parce qu'il y avait des problèmes avec les jeunes, qui n'allaient pas à l'école, qui faisaient des problèmes, et surtout qui ne respectaient pas l'autorité. Moi les règles elles ne me dérangent pas, il faut de l'éducation comme avec les enfants, parce

⁴⁰² Le sens du terme Kris en langue Romani est double :

que les tsiganes, bon des fois ils sont un peu comme des enfants.... L’important c’est de faire ensemble, c’est de collaborer (...). Moi j’ai mis beaucoup d’efforts pour ça, pour que les choses se passent bien. J’ai fait un peu l’intermédiaire, mais pas officiel, j’étais volontaire, comme un bénévole quoi. (...). Il y avait des discussions entre nous, entre famille, pour trouver des solutions. Pour trouver la nourriture par exemple, de savoir comment on allait faire, est ce qu’on utilisait les tickets, tout ça ».

(Victor, bénéficiaire Village I2E. Entretien du 1^{er} septembre 2018).

Ici, Victor évoque la Kris, terme dont la signification est double en langue romani : la justice au sens abstrait du terme, et l’institution du tribunal au sens concret (Miscoiu et Herta, 2018, p. 211). Dans ce second sens, c’est une instance traditionnelle, un tribunal coutumier chargé de régler les conflits, les questions de droit courant et de coutumes. Selon Liégeois (1975, p. 296), c’est au sein des groupes roms l’institution fondamentale, dont toutes les autres dépendent. C’est elle qui garantit la réglementation du mariage, aussi bien que tous les autres actes de la vie sociale. Selon Liégeois, au-delà de la fonction d’arbitrage, de jugement ou d’appréciation d’un problème, la Kris a une fonction latente de cohésion sociale. L’institution connaît cependant depuis plusieurs années une remise en cause dans certains groupes. Florin, un autre bénéficiaire de I2E, évoquera également le fait que la Kris en tant que telle n’existait pas au sein du village, mais que certaines personnes étaient plus écoutées que d’autres.

Dans un sens, on peut percevoir ici une forme d’acceptation de l’autorité établie au sein du projet – au détriment d’autres formes d’autorité – et concentrée sur la figure du « chef », en l’occurrence le coordinateur du projet I2E. Ce respect de la figure du chef par les familles est récurrente dans ce type de projet (Ott, 2015 ; Potié, Ott et Petrova, 2016). En l’absence de règles et de mécanismes de participation collective, le rôle de personnes comme Victor devient donc plus, comme il le dit lui-même, d’être une forme d’intermédiaire, de « bénévole », mais principalement dans le sens d’un relais des informations données par l’équipe du projet, et non dans celui d’une représentation des personnes auprès de l’équipe et du « chef ». Pour l’une des salariées du projet, ceci est lié à la volonté des personnes de ne pas endosser le rôle de représentant :

« Au tout début quand on est arrivés, on a voulu faire un système comme ça, de conseil de la vie sociale. Sauf que les Roms n’étaient absolument pas engagés là-

dedans, ne voulaient absolument pas prendre de responsabilités, ne voulaient pas qu’il y ait un chef du village, même si quelque part, quand même, Victor qui analysait beaucoup le village... Il y avait Victor. Il y avait un peu Florin aussi qui se détachait aussi. On avait quand même trois figures assez paternalistes. D’ailleurs, c’était le plus anciens. Tu vois, on avait des figures un peu paternalistes qui quand on pouvait parler par exemple de la gestion au quotidien du village, reprenaient après derrière avec les familles. Il y avait un peu une espèce de confiance qui s’était mise en place et de lien pour retraduire, expliquer, mieux comprendre. Mais en aucun cas, personne ne voulait avoir ce rôle-là sur le village. » (Assistante sociale, village d’insertion I2E. Entretien du 19 novembre 2018).

Au travers de cet entretien, on perçoit ici encore le rôle dévolu à la participation, celui d’une administration de la vie quotidienne au sein des villages, et d’une fonction de relais des informations et des cadres fixés par l’équipe du projet.

Lors des entretiens, si cette situation de non-participation à la vie et l’organisation des villages a pu être parfois regrettée par certains intervenants, elle a aussi fait l’objet d’explications et justifications, tenant au temps court du projet, aux difficultés de communication liées à la langue, et à la difficulté de fonctionner avec des « représentants d’usagers », vu comme un risque de créer des inégalités ou des tensions entre les résidents. Ont également été évoqués à plusieurs reprises le « manque de solidarité » entre résidents et l’absence de prise d’initiative.

De notre point de vue, cette non-participation relève également largement de la conception même du projet et des choix opérés dans les modalités possibles d’insertion. En effet, le format même du projet, prévu dans un temps court et sur des modalités dérogatoires au droit commun, ne semble pas permettre d’y intégrer un fonctionnement participatif fondé sur l’expression du choix des personnes. Le sentier tracé – celui d’une insertion discrète par des canaux spécifiques – tient lieu d’exigence, et d’objet au contrat établi entre les familles et l’État au moment de l’entrée dans le projet.

La non-participation peut donc ici être analysée comme l’une des conditions de réussite du projet, dont le temps court, les contraintes externes, ne permettent pas d’envisager une voie autre que celle définie par les initiateurs du projet. Dans cette perspective, l’expression de

certaines attentes ou l’engagement de stratégies propres des personnes ont souvent été génératrices de tensions voire de conflits. L’un des exemples marquant en est le cas, évoqué plus haut, d’une personne ayant la volonté de passer son permis de conduire en Roumanie pour pouvoir accéder à un ensemble d’offres d’emploi qui posaient cette condition. Ici, l’objectif de trouver un emploi sur le marché du travail ordinaire en France est partagé entre l’équipe du projet et la personne concernée. La solution proposée par la personne est légale, peu onéreuse, et repose sur la capacité d’agir de la personne et sur ses propres moyens. Son unique demande tient en la possibilité de s’absenter quelques semaines pour obtenir le permis. Cette demande cependant est inacceptable dans le contexte du projet, et inentendable par l’équipe. Elle remet en effet tacitement en cause l’idéologie d’une insertion en France exclusive de tout autre lien avec le pays d’origine, et le déni du « double ancrage » décrit par Norah Benarrosh-Orsoni (2019). Elle implique également une perte de vision et de contrôle de l’équipe sur le parcours d’insertion de la personne. Le même type d’incompréhension ou d’impossibilité a pu être observé sur des demandes ou l’expression de projet lié à des activités telles que le ferrailage ou la récupération, qui – pour légaux qu’ils puissent être – n’entrent pas dans les horizons possibles du projet tel que pensé à l’origine.

Ces constats rejoignent largement ceux dressés par Alexandra Clavé-Mercier et Martin Olivera dans leur article intitulé « Une résistance non résistante ? Ethnographie du malentendu dans les dispositifs d’“intégration” pour des migrants roms » (2016b). Dans cet article déjà évoqué plus haut (8.1.1), à partir de la comparaison de deux dispositifs d’insertion, les auteurs proposent une « ethnographie du malentendu » qui marque les relations entre intervenants sociaux et familles migrantes précaires. Ils invitent à mesurer « *l’étendue du décalage entre la manière dont sont appréhendés ces migrants et le point de vue des intéressés sur eux-mêmes, afin de comprendre pourquoi ces derniers ne peuvent qu’éprouver ce hiatus et assumer le quiproquo, pour en faire un levier d’émancipation dans un cadre fortement contraignant* » (Clavé-Mercier et Olivera, 2016b, p. 178). L’article détaille la manière dont les familles utilisent les opportunités proposées sans jamais se fondre dans les attendus normatifs et les exigences morales ou culturelles portées par les projets d’insertion, en intégrant ceux-ci comme des ressources parmi de nombreuses autres, permettant d’améliorer leur situation économique et sociale. Il insiste également sur le fait que de nombreuses familles ont intégré le malentendu existant autour de leur propre situation, et la nécessité de taire certaines dimensions importantes de leur vie familiale et sociale, telle que l’investissement dans une maison au pays.

Ces différents éléments permettent de mesurer la quasi-impossibilité du dialogue et de la participation réelle des personnes à la vie et aux orientations du projet d'insertion, dont les fondements mêmes nient en partie les aspirations et les repères des personnes concernées.

8.3. Les enseignements d'une incursion participative dans le champ de la formation : le module de formation « Soif de connaissances »⁴⁰³

Dans le temps de l'observation, une seule expérience à laquelle nous avons contribué se revendiquait d'une démarche participative impliquant des migrants roumains précaires. Il s'agit d'une expérience que l'on peut qualifier de Recherche-formation-action » dont nous proposons ici une analyse critique, ayant pour objectif de contribuer à éclairer en creux les causes de la non-participation globale des personnes à l'action publique observée. Après avoir présenté le cadre et les modalités ce dispositif de formation (8.3.1), nous verrons en quelle mesure il a été rendu possible par le contournement de plusieurs barrières évoquées plus haut (8.3.2.) mais demeure une initiative isolée ayant un impact très limité sur l'action publique locale de résorption des bidonvilles (8.3.3).

8.3.1. Une recherche-action-participative et collaborative

Comme présenté en introduction (section 5.2.6), à l'origine du projet se situe la rencontre entre deux dynamiques locales : d'une part les réflexions menées par l'association Classes suite à un colloque organisé en octobre 2016 intitulé « Sortir du bidonville : comment trouver sa place ». L'une des conclusions de ce colloque était le besoin de formation des

⁴⁰³ Cette partie s'appuie sur différentes productions développées durant le temps de la thèse, notamment

- Les actes du Colloque « Sortir du bidonville : comment trouver sa place », à la rédaction desquels j'ai contribué (association Classes., 2016).
- Le rapport Uniforc, rapport de recherche sur l'expérience du Collectif SOIF de connaissance, auquel j'ai contribué (Blanchet et al., 2018)
- Une communication intitulée « Agir sur les politiques locales par la formation : combiner *expertises profanes* et *expertises légitimées* dans la formation des intervenants sociaux », préparée pour le colloque international des 4 et 5 juillet 2019 intitulé "Construire les politiques de lutte contre la pauvreté urbaine à partir du terrain ? » organisé par *Sciences Po, le CEE (UMR 8239), l'Université de Tours, Citeres (UMR 7324), l'Université de Poitiers, et Migrinter (UMR 7301)*.
- Une communication avec Philippe Warin intitulée « quelle visée transformative des recherches collaboratives en travail social », dans le cadre du colloque international « Les recherches participatives avec des groupes déviants, stigmatisés, marginalisés », organisé en septembre 2018 à Paris par le Réseau thématique 3 "Normes, déviations et réactions sociales" de l'AFS, le Cera et l'Acofis, Septembre 2018, Paris, France.
- Un chapitre d'ouvrage co-écrit avec Philippe Warin suite à la communication ci-dessus (Bourgeois et Warin, 2021).

intervenants, professionnels ou non, travaillant auprès des personnes vivant en squats et bidonvilles. D’autre part la création du collectif SOIF de connaissance en 2015 (ESSSE, IFTS, Fas, Odenore), et le développement de modules de formation sur la grande précarité, basés sur l’idée de co-construction et de co-animation entre chercheurs, formateurs, professionnels, personnes concernées.

Étant à l’époque impliqué sur les deux volets (j’étais coordinateur du collectif Soif de connaissances et impliqué sur l’organisation du colloque), je fis le lien entre les deux initiatives et proposais une réflexion sur la mise en place d’un module de formation autour des enjeux du travail social auprès des « migrants européens vivant en squats et bidonvilles ».

Dès l’origine, ce projet de module s’inscrivait donc dans la lignée des autres modules produits par le collectif Soif, autour des trois principes suivants : une participation à chacune des étapes du processus de quatre type d’intervenants : personnes concernées, intervenants sociaux (salariés ou bénévoles), chercheurs et formateurs ; la rémunération des personnes concernées (appelées « personnes ressources » au sein du collectif) ; l’aspect participatif des séances de formation, visant à une contribution directe des apprenants, et à un échange réciproque entre intervenants et participants.

Le travail s’engagea à partir du deuxième semestre 2017. La première étape fut la constitution d’une équipe de dix personnes : quatre bénévoles de l’association Classes ; une formatrice de l’ESSSE (devenue aujourd’hui Ocellia, depuis son regroupement avec une autre école de formation) ; quatre personnes ayant habité en bidonvilles et squats, tous et toutes originaires de Roumanie ; moi-même en tant que chercheur effectuant sa thèse sur le sujet. Une assistante sociale du Grand Lyon, travaillant dans une maison de la métropole, rejoint rapidement l’équipe, début 2018.

Une première phase consista à travailler en parallèle sur l’élaboration du contenu d’une part, en croisant les regards des différents participants sur des thématiques ciblées et sur les modalités pédagogiques, et, d’autre part, en définissant des outils et techniques participatives avec les étudiants. Ces modalités s’appuient sur divers courants, notamment liés au théâtre de l’opprimé, ou à la méthodologie du croisement des savoirs de ATD quart-Monde (Carrel *et al.*, 2017) sans cependant suivre un canevas précis ou un modèle figé (Bourgeois et Warin, 2018). L’ensemble du processus prit plus d’une année avant la première formation, à travers plus de cinq réunions en groupe, et une réunion uniquement entre personnes concernées, que j’animais.

En termes de contenu à proprement parler, lors de la première réunion deux options furent proposées : soit de travailler par thématique (école ; emploi, vie en bidonville ...) soit par séquence du parcours. C'est cette seconde option qui sera choisie par le groupe, et qui amènera à séquencer la formation autour d'un parcours migratoire schématisé⁴⁰⁴ : situation initiale au pays ; causes du départ ; choix du pays et situation à l'arrivée ; modalité de vie en bidonville (avec focus sur activités économiques ; scolarisation ; politiques d'expulsion, connexions avec l'extérieur) ; parcours « d'insertion » et liens avec les intervenants sociaux ; accès au logement et à l'emploi. Cette structuration va permettre aux personnes lorsqu'elles le souhaitent de replacer leur propre histoire sur une trame commune. Le travail aboutira à l'élaboration d'une maquette synthétisée ci-dessous.

Tableau 17 : Synthèse de la maquette pédagogique du module « Le travail social à l'épreuve des bidonvilles »

Séquence	Contenus	Intervenants	Outil / modalités
Introduction 9h-9h40	Présentation des intervenants et des institutions / Présentation journée	Ensemble des intervenants	Plénière
Séquence 1 - Comprendre les raisons du départ, et de qui on parle 9h40 – 11h10	<i>Intro séquence 1</i>	Formatrice ESSSE	Quizz interactif
	Qu'est-ce que les bidonvilles - petit retour historique et situation actuelle en France.	Chercheur + autres intervenants	Plénière
	Situation en Roumanie, causes du départ	Personnes ressources.	Table ronde
	Retour sur le terme "Rom"	Personnes ressources.	Table ronde
Séquence 2 -la vie en bidonville 11h10 – 12h30	<i>Intro séquence 2</i>	Formatrice ESSSE	Quizz interactif
	La vie en bidonville : regards croisés (Avec 4 focus : Conditions de vie ; Activités économiques ; Scolarisation ; Liens avec personnes extérieures au bidonvilles)	Animation : Chercheur / Formatrice ESSSE Intervenants : personnes ressources ; bénévoles ; AS Métropole	Sous forme d'une émission de Radio, avec appels des auditeurs,
12h30 - 14h: repas partagé			
Séquence	Contenus	Intervenants	Consignes
Séquence 3 - Travail social et	<i>Intro séquence 3</i>	Formatrice ESSSE	Quizz interactif
	Les principales réponses publiques au niveau national et local	Ensemble des intervenants	Débat

⁴⁰⁴ A partir d'un schéma produit dans le cadre de l'étude « du bidonville à la ville », à laquelle j'avais contribué au sein l'association Trajectoires (Bourgois *et al.*, 2015).

parcours d'insertion 14h – 16h15	LES TEMPORALITES DE L'ACCOMPAGNEMENT - Accompagner des personnes et des familles vivant ou ayant vécu en bidonvilles : quelles priorités ? quelles modalités ?	Fil rouge: Formatrice ESSSE Ensemble des intervenants répartis dans les groupes	Travail en Atelier
	Synthèse des ateliers	Fil Rouge : formatrice ESSSE, Avec sollicitations des intervenants.	Restitutions orales
Conclusion	Bilan et évaluation à chaud	Animation : formatrice ESSSE	QUIZZ FINAL + échange ouvert

Le module sera déployé quatre fois : devant des étudiants en formation initiale de l'ESSSE (deux fois), devant une vingtaine de travailleurs sociaux de la métropole de Lyon en septembre 2019, et devant les équipes de Médecins du Monde en 2019 également. La crise de la Covid amènera à une mise en veille momentanée de l'expérience.

La participation des « personnes ressources » est effective dans les deux « scènes » de la formation : l'arrière-scène, c'est-à-dire celle de la production collaborative de savoirs à partir d'échanges sur des connaissances au sein du groupe restreint, et l'avant-scène, c'est-à-dire les moments d'intervention directe auprès des étudiants ou professionnels. Dans l'arrière-scène, l'écoute des enregistrements des réunions témoigne d'une prise de parole régulière et relativement libre des personnes, à la fois sur les contenus (à partir, souvent, du récit de leur propre expérience), mais également sur les modalités pédagogiques à privilégier, comme le montre la retranscription d'un échange lors de la première réunion de travail en décembre 2017 :

- Personne ressource 2 (Femme) : « *Moi j'ai une idée, pour la journée avec les étudiants, c'est que l'un de vous (en parlant aux bénévoles et au chercheur) fait une petite définition sur le mot rom. Avant qu'on commence à parler nous les roms... Donc c'est vous les... euh.* »
- Bénévole 1 (homme) et chercheur en même temps : « *Les gadgés ! (rires).* »
- Personne ressource 2 (Femme) : « *Oui, vous faites une petite définition.* »
- Chercheur : « *Mais pourquoi pas vous ?* »
- Personne ressource 2 (Femme) : « *Euh oui mais, bon... parce que c'est mieux ! Parce que nous on va déjà parler toute la journée sur nos vies ! (rires).* »

- Personne ressource 1 (Homme) : « *De toute façon on va avoir plein de questions, c'est sûr, sur les roms et tout, donc on va devoir répondre, c'est sûr à 100%. »*
- Chercheur : « *Oui mais du coup ces questions est ce que ça pourrait justement être le premier moment de la formation, dire c'est quoi la situation au début, qui sont les roms et tout ça. »*
- Bénévole E. : « *Oui il faut déblayer le terrain. »*
- Bénévole A : « *Avec cette diversité déjà, des origines géographiques, c'est important ça. »*
- Formatrice : « *On pourrait peut-être par exemple partir d'affirmation que l'on donnerait, pour voir si les gens connaissent. Par exemple dire 'tous les Roms viennent de Roumanie'. »*
- Joseph : « *Ah non mais c'est faux ça. »*
- Bénévole E : « *Oui oui mais justement ! »*
- Formatrice : « *En fait on dit ça, et les étudiants ils ont un petit clavier, c'est les trucs modernes là... ou ils votent pour dire si c'est vrai ou c'est faux, et on voit tout de suite les résultats qui s'affichent. »*
- Bénévole H : « *Ah oui c'est bien ça. »*
- Formatrice : « *Et là on voit tout de suite si il y a 60 % qui ont dit oui par exemple. »*
- Personne ressource 1 (Homme) : « *Ah et là on peut intervenir, et expliquer c'est ça ? dire si c'est vrai ou pas vrai... ah ça c'est bien ça. »*
- Chercheur : « *Oui mais sans s'énerver hein ! (rires). Faudra rester calme Joseph ! (rires). »*
- Personne ressource 1 (Homme) : « *(rires) Ah oui mais ça c'est très bien ça. C'est une bonne idée. Il faudrait le faire à plusieurs reprises, avec plusieurs questions. Par exemple dire « vous pensez que les gens ils viennent de Roumanie pour quoi ? qu'ils veulent faire quoi en France ? »*
- Bénévole E : « *Oui c'est bien ça, c'est vivant, ça met dedans. »*

(Première réunion de travail sur le module de formation « le travail social à l'épreuve des bidonvilles ». 13 décembre 2017).

Cet extrait d’apparence anodine permet de mettre en lumière plusieurs dimensions importantes. La première est la conscience des représentations faussées sur « les Roms » et le partage de l’objectif du projet : celui de modifier ces représentations. La seconde tient à la complexité à la fois des niveaux d’expertise et des sources de légitimité (une personne rom se sentant en un sens moins légitime qu’un chercheur ou un bénévole pour définir la notion de Rom), et les enjeux autour des modalités de transmission des connaissances. Il renseigne également sur les modalités d’échange entre personnes, la circulation de la parole, et la construction commune de l’expérience.

L’avant-scène, celle de la formation, implique les mêmes acteurs. Elle a pour objectif de mettre en débat les savoirs préparés dans l’arrière-scène en impliquant les étudiants ou les professionnels en formation. Dans ce module comme dans les autres modules de formation du Collectif Soif, il semble que les étudiants retiennent des séances des petits moments de « réflexivité en scène », qui opèrent comme des moments de bascule en termes de représentation des usagers (Blanchet *et al.*, 2018 ; Bourgois et Warin, 2021). Ces moments de bascule ne se fabriquent pas à l’avance. Aussi, deux types de prises de parole ont besoin de coexister lors des séances. Des prises de parole « attendues » qui sont prévues et intégrées dans la trame de la séance, ou bien sollicitées quand les intervenants sont interpellés pour donner leur point de vue ou réagir. Et des prises de parole « spontanées » qui ne sont pas prévues dans la trame d’intervention, mais qui s’opèrent librement dans le cours des séances, sans sollicitation de la part des autres intervenants.

Dans le cadre du module « bidonville », un exemple de ce type de moment fut, lors de la première séance en 2018, un échange non prévu autour du rôle des enfants, souvent mobilisés comme traducteurs pour leurs parents. L’une des personnes ressources évoquait ainsi un moment important où un travailleur social venait annoncer à ses parents qu’ils étaient retenus pour un dispositif d’insertion, et du rôle d’intermédiaire qu’il avait dû jouer entre les deux parties, au-delà même de la simple traduction, dans une situation aux enjeux très importants pour la famille. Il a été rejoint par une autre personne-ressource qui avait également connu ces situations. S’ensuivit un échange ouvert sur l’impact de ces situations pour les enfants, les questions que celles-ci soulèvent pour le travail social.



Figure 37 - Première séance de formation à l'ESSE en mai 2018

Ces deux descriptions rapides de moments vécus au sein de l'expérience permettent de percevoir concrètement les modalités concrètes de prise de parole et d'initiative des personnes, souvent proactives en termes de propositions à la fois dans l'arrière-scène et l'avant-scène du module de formation.

Les situations décrites tranchent avec celles présentées plus haut au sein des squats et bidonvilles ou au sein du projet I2E. Elles montrent des interactions bien différentes de l'effacement ou de l'évitement, souvent avancées comme les sources de la non-participation des personnes. Peut alors se poser la question des raisons rendant possible et acceptable par les acteurs la prise de parole publique des ressortissants de la politique publique.

8.3.2. Une prise de parole possible car « hors bidonvilles », relativement dépolitisée, et aux marges de l'action publique de résorption.

A l'analyse, le projet repose sur un ensemble de contournement des obstacles à la participation observés plus haut, que nous pouvons résumer en quatre points.

Tout d'abord, l'expérience présentée ici a pour particularité un « décentrage » des personnes par rapport à leur condition de vie au moment où l'expérience se déroule : la plupart d'entre-elles ne vivent plus dans la grande précarité (une seule était encore en foyer, et en

situation très précaire), et leur prise de parole n'a pas pour objectif direct l'amélioration de leur propre situation. En ce sens, la prise de parole est moins « risquée », car moins ancrée sur la colère et les revendications directes. Au contraire, elle se base en partie sur des expériences positives, un « parcours ascendant » permettant la diffusion d'un message optimiste.

Par ailleurs, cette prise de parole est « encadrée » ou en tout cas articulée à d'autres prises de paroles amenant contextualisation, mise en perspective voire remise en cause de la parole des personnes. Malgré l'apparente symétrie des prises de parole, l'exercice ne peut être épargné par l'effet des « injustices épistémiques » (Godrie et Dos Santos, 2017), définies comme les inégalités qui se manifestent notamment dans la reconnaissance des savoirs et des expertises. En d'autres termes, l'exercice ne protège pas des violences symboliques et sociales générées par le statut des « sachants légitimes » aux yeux du public.

La troisième spécificité tient à l'objectif de l'expérience, partagé par l'ensemble des parties prenantes : la formation de futurs travailleurs sociaux, ou de professionnels en poste. L'enjeu n'est pas alors perçu comme directement politique, car ne s'adressant pas directement aux acteurs titulaires de la puissance publique, mais à ses agents ou futurs agents. De plus le format de la formation, dispensée en partie dans le cadre d'un établissement de formation régi par des règles et une organisation propre, exerce ici encore une forme de cadrage de la parole et d'obéissance aux normes pédagogiques.

Enfin, si l'expérience du module demeure acceptable par le système local, c'est selon nous qu'il se situe à la marge de l'action publique de résorption, et n'a qu'une influence relativement limitée sur les orientations prises, la mise en œuvre des politiques, ou leur évaluation. Ainsi s'il ne contribue pas directement à la discrétion de l'action publique, le projet de formation ne gêne pas pour autant le bas-bruit, tant qu'il demeure relativement confiné à certains espaces restreints. C'est peut-être le sens du refus par la DDCS d'intégrer le module de formation à la demande de financement à la Dihal élaborée juste avant la crise sanitaire, et sa non-inscription dans la stratégie territoriale de résorption des bidonvilles annoncées en mars 2021.

Pour autant, il nous semble que ces constats sur les effets limités de l'expérience peuvent être mis en balance avec une dimension politique sous-jacente au projet de recherche-formation-action.

8.3.3. Une dimension politique sous-jacente mais limitée.

Quelle analyse plus politique peut-on faire de cette expérience ? Quelle finalité sociale et politique, et quel horizon de changement des personnes, des institutions ou des rapports sociaux sont portés par cette recherche-formation ? A l'instar de Anne Petiau, nous pouvons identifier ici les finalités sociales et politiques des recherches participatives en trois grands enjeux : favoriser l'émancipation des groupes dominés ; faire évoluer l'action publique ; soutenir les mouvements militants pour changer les rapports sociaux (Petiau, 2021).

Dans une perspective émancipatrice, l'expérience de recherche-formation présentée ici amène au débat sur les conceptions de « l'*empowerment* » comme pratique émancipatrice (Bacqué et Biewener, 2012). En effet, les pouvoirs d'analyser et d'agir des personnes-ressource sont ici mobilisés à la fois dans l'arrière-scène et dans l'avant-scène, confrontés à d'autres expertises, et mis en scène dans une perspective de transmission. La méthode de travail favorise ainsi la conscientisation, c'est-à-dire la prise de conscience du caractère collectif et social de la situation vécue (Petiau, *op.cit.*), ou sémantisation de l'expérience individuelle (Gardien, 2019). Dans ce cas la recherche collaborative / formation participative peut nourrir une « visée radicale » du travail social conçu comme copartage entre les professionnels et le public. Une approche qui se différencie, au regard de la grille d'analyse proposée par Marie-Hélène Bacqué et Caroline Biewener, de la « visée sociale-libérale » qui fait du travail social le vecteur de l'autonomisation et de la capacité de choix des personnes concernées, mais aussi de la « visée libérale » qui attend du travail social qu'il contribue à donner aux individus les capacités à conduire leur propre vie de « façon rationnelle » dans un contexte d'économie de marché qui défait la conception universaliste de la protection sociale. De cette façon, cette formation se présente comme un outil d'émancipation tant des personnes concernées que des professionnels du travail social (Bourgois et Warin, 2021). Notons que suite à l'expérience et sa modeste publicisation, l'un des personnes-ressources roumaines participant au module a été sollicité pour contribuer aux travaux de la Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (Dihal), au sein de la commission nationale de suivi. Une autre a contribué aux travaux d'un collectif associatif national, lors d'une journée d'étude. Ces éléments ne sont pas anecdotiques. Ils témoignent du rôle possible de ce type d'expérience dans les processus de reconfiguration des lieux de pouvoir dans la définition et la mise en œuvre des politiques

locales. Il ne faut cependant pas nier certains risques dont notamment celui de l'instrumentalisation des personnes dans des processus participatifs institutionnalisés, ayant *in fine* pour résultat la dépolitisation de la participation, notamment par le biais des instruments participatifs (Gourgues, 2018) ; existe également le risque d'essentialisation de certains problèmes sociaux dont, en l'occurrence, la dite « question rom », pouvant apparaître, au travers de ce dispositif spécifique de formation, comme un problème social « à part » du fait de supposées caractéristiques ethniques.

Le second élément touche précisément à la place de l'expérience dans les politiques locales de résorption des bidonvilles, c'est-à-dire à son optique d'évolution de l'action publique. Si à ce stade aucun effet n'est directement perceptible, nous pouvons cependant avancer qu'en première intention, l'expérience du module de formation permet, au sein du réseau local, de démontrer la possibilité et la pertinence d'une prise de parole des personnes et d'une participation à l'action publique locale. A ce regard, les deux interventions devant des intervenants sociaux en poste (de Médecins du Monde d'une part, de la Métropole de Lyon d'autre part) jouent un rôle particulier, par un lien direct entre les personnes et les acteurs de terrain de l'action publique locale. L'expérience rejoint ainsi les trois dimensions de la recherche-action définies par Greenwood et Lewin (2006) : la participation, la production de connaissances et le changement.

Enfin, la question se pose des effets de cette expérience sur les mouvements sociaux et le réseau militant local. A ce stade, nous n'observons ici qu'un impact très limité, contrairement aux observations qui ont pu être faites sur les autres modules de formation du collectif Soif à Lyon. En effet, on a pu observer une progressive dissémination des personnes ressources au sein d'un ensemble d'instances et de dynamiques locales, telles que le conseil d'administration de la Fédération des acteurs de la solidarité, le comité technique de l'étude de qualification des besoins des personnes sans domicile par la Mrie, le conseil d'administration de la Bagagerie, entre autres. Ce n'est pas le cas du module « bidonvilles », dont les participants demeurent impliqués principalement sur le projet, mais n'ont pas rejoint de dynamiques militantes.

CONCLUSION DU CHAPITRE VIII. La participation comme une lutte.

Ce dernier chapitre a permis de démontrer en quelle mesure la non-participation des ressortissants à l’action publique ne relevait pas d’un impensé de la part des parties prenantes, mais du résultat d’une lutte. Cette lutte est structurée par des normes et valeurs divergentes quant à la pertinence, l’intérêt, la nécessité et l’efficacité d’une prise de parole et d’une participation active des personnes concernées.

Lorsque les personnes vivent encore en squats, bidonvilles ou à la rue, cette participation a souvent été désirée par certaines associations – mues par des valeurs de démocratie participative et de reconnaissance – mais refusées par les pouvoirs publics : la reconnaissance de la parole aurait alors été signe d’une reconnaissance de la présence légitime d’une population alors reléguée à l’illégalité de son lieu de vie. Dans certains cas, les personnes elles-mêmes font montre d’un refus ou d’une esquive de toute contribution directe.

Dans le cadre des projets d’insertion, en l’occurrence du projet I2E, la non-participation des usagers nous semble reposer sur d’autres logiques : elle est en effet liée à une incompatibilité entre les modalités d’action, les principes même du projet, et la prise en compte des choix, aspirations ou stratégie des personnes. La logique de la discrétion et du bas-bruit, dans laquelle s’inscrit la non-participation, est *in fine* une condition posée à l’insertion des migrants roumains précaires au sein de ces projets.

Finalement, c’est dans le cadre d’initiatives détachées de l’accompagnement social des personnes, décalées des enjeux politiques et opérationnels, mais non sans lien avec certains de ses acteurs, que la participation peut s’opérer, à condition qu’elle ne vienne pas trop imprégner l’action publique en train de se faire.

CONCLUSION GENERALE

Faire une thèse sur le « bas-bruit », c'est en soi faire violence à son objet. Donner un écho à une confidentialité volontaire. Mettre la lumière sur des zones d'ombres entretenues, et, en l'occurrence, sur une politique qui ne veut pas devenir publique. Au terme de ce travail, nous espérons cependant cette mise en lumière utile à la fois dans le monde académique – pour la compréhension des logiques de fond à l'œuvre dans les politiques sociales – et pour les acteurs impliqués qui voudraient alimenter leurs propres réflexions autour de l'action publique locale.

Au terme de ce travail doctoral, demeurent de nombreuses questions, de nombreuses zones non explorées, de nombreux sujets à prolonger, ou à faire émerger. Nous proposons donc dans cette conclusion, après un retour sur les principaux résultats, de présenter les principales perspectives de recherche sur lesquelles pourrait déboucher le travail présenté ici.

1. Synthèse des principaux résultats

Nous pouvons synthétiser nos résultats en trois points principaux, qui reprennent la structuration de la thèse :

- A. La résurgence des squats et bidonvilles, à Lyon et dans son agglomération, habités par des migrants roumains précaires date des années 1990. D'abord majoritairement originaires de la ville de Craiova, d'autres groupes familiaux ont migré vers la métropole, notamment en provenance du département du Bihor. Ce phénomène social a fait l'objet, à Lyon comme ailleurs en France, d'une lutte définitionnelle en plusieurs étapes. Si une vision sécuritaire du « campement illicite » a d'abord dominé, celle-ci a progressivement évolué vers une conception du problème public prenant davantage en compte les situations sociales des familles, et leur possible insertion sociale et professionnelle. Cette évolution est fortement corrélée à celle des politiques migratoires nationales, et à la possibilité depuis 2014 d'un accès au marché du travail. Si l'objectif de résorption des sites a

toujours constitué un fil rouge de l'action publique depuis les années 90, elle a donc évolué d'une politique d'expulsion sans solution de relogement, vers des évacuations couplées d'actions d'accompagnement et de suivi, pour une partie des familles.

- B. A donc progressivement émergé depuis les années 2010 une action publique locale organisée, structurée autour de différents types d'instruments : d'une part des projets de court ou moyen terme, disposant de financements spécifiques, initiés par des acteurs publics (principalement l'État local) et mis en œuvre par des associations « opératrices » ; d'autre part des dispositifs, c'est-à-dire des agencements complexes d'acteurs, d'institutions et d'objets hétérogènes, structurés autour d'enjeux ou d'objectifs plus ou moins explicites. Une partie d'entre eux relèvent de l'adaptation des dispositifs existants du secteur Accueil, hébergement, insertion (AHI), notamment en matière de veille sociale, qui visent majoritairement une mise à l'abri des personnes, sans réel accompagnement social. Une autre partie consiste en la création discrète d'instances et d'espaces de régulation, de suivi et de coordination au sein des collectivités. Ces espaces sont l'une des « découvertes » de l'enquête : du fait d'un positionnement politique opposé à toute politique d'accueil et d'hospitalité par crainte de l'« appel d'air », elles sont en effet restées relativement « souterraines » et n'ont fait l'objet d'aucune communication. C'est le cas notamment d'une cellule interne à la Ville de Lyon ayant développé un protocole précis et un ensemble de partenariats opérationnels en cas d'apparition d'un nouveau squat ou bidonville.

L'action publique locale en matière de résorption des squats et bidonvilles peut donc reposer donc sur quatre piliers : l'expulsion des sites et des personnes ; l'insertion via des projets temporaires ; la mise à l'abri et l'assistance à l'appui de divers dispositifs territoriaux ; la régulation et le maintien de certains sites par des mécanismes de veille et de prévention des risques, notamment à l'échelle de la Métropole et des communes.

- C. La dimension discrète et souterraine de l'action municipale s'est avérée être une caractéristique d'ensemble de l'action publique métropolitaine de résorption des squats et bidonvilles. Une stratégie du « bas-bruit » qui génère un ensemble de choix, de modalités d'action, d'orientations structurant la politique locale. Nous

avons ainsi pu mettre en lumière plusieurs éléments caractéristiques de ce bas-bruit :

- La création, via les projets d'insertion, de filières spécifiques, hors-droit commun, mobilisant des moyens dédiés et ponctuels. Sur notre période d'observation, il s'est agi principalement du projet I2E, initié par la préfecture et mis en œuvre par une structure du réseau Habitat et Humanisme. Le projet a consisté, pour 39 ménages sur 45, en un hébergement dans deux « villages d'insertion », sites temporaires conçus comme des « sas » vers le droit commun à travers un accompagnement social vers l'emploi, l'école et le logement.
- L'institutionnalisation de pratiques de non-recours permettant d'invisibiliser le phénomène au sein des dispositifs, services et institutions de droit commun. Nous avons ainsi pu mettre à jour ce que nous nommons le « non-recours par interdiction », situation dans laquelle les règles fixées au sein d'un service spécifique ou spécialisé (en l'occurrence I2E) incluent l'interdiction pour les usagers d'accéder à un ensemble de services de droit commun, quelles que soient les démarches engagées précédemment. Cette forme de non-recours est donc le résultat d'une décision prise par un détenteur d'autorité ou *policy maker*, de manière discrétionnaire ou pas (existence ou non d'un contrôle de régularité), s'imposant à la fois au destinataire potentiel de l'offre concernée, et aux intermédiaires sociaux chargés de la mettre en œuvre ou d'en faciliter l'accès.
- La mobilisation massive de « travailleurs bénévoles » au sein et en dehors des projets d'insertion, qui mobilisent des « passes du droit » pour que les familles puissent accéder aux services et dispositifs de droit commun. Nous avons pu montrer ici des mécanismes de sélection de bénévoles à l'expertise légitime, c'est-à-dire mobilisant leur expertise professionnelle de manière bénévole. En parallèle, nous avons pu observer une mise à l'écart, dans l'intervention directe auprès des familles, de bénévoles vus comme militants, situant leur action dans l'affichage d'une cause.

Ces caractéristiques de la réponse publique s'inscrivent dans une histoire locale des réponses aux migrations précaires, et dans une culture spécifique de l'accueil de ces

populations. Au cours de notre enquête, et alors que ceci n'était pas envisagé à l'origine, nous avons en effet été amené, pour comprendre le présent, à identifier les empreintes du passé, notamment de la résorption dans les années 1950 – 60 des bidonvilles majoritairement habités par des « français musulmans d'Algérie ». Nous avons ainsi pu mettre en lumière une action publique locale relativement autonome vis-à-vis de l'échelon national, basée en partie sur des hébergements temporaires et portée par un ensemble d'associations ayant émergées à l'époque, et qui vont progressivement se structurer en « secteur ». La coopération entre ces associations et l'État fut alors extrêmement dense. Parallèlement, on observe un rôle important de l'Église locale dans la définition de politiques et leur mise en œuvre.

Nous avons montré que ce « sentier » de la politique locale s'est ensuite poursuivi de 1975 à 1995, dans les réponses apportées à l'arrivée de nouvelles populations, majoritairement demandeuses de protection de la part de l'État français. Ici encore, le rôle des associations, en partenariat avec l'État, va être central. Il va permettre de développer un système local d'accueil, parallèle au dispositif national d'accueil (DNA), pour faire face dans les années 1970 et 1980 à l'arrivée de réfugiés chiliens fuyant le coup d'État du général Pinochet, de réfugiés du Sud-Est asiatique, ou de réfugiés en provenance du Zaïre en 1982. Nous avons pu montrer que cette époque a vu la structuration et le renforcement du secteur associatif, avec l'émergence de nouvelles structures dédiées à l'accueil des réfugiés (Crardda, devenu Forum réfugiés-cosi) ou à la lutte contre le mal-logement (Alpil). Cette dynamique est liée en partie au mouvement du catholicisme social, historique à Lyon à travers des institutions comme Économie et humanisme, les chroniques sociales et semaines sociales. Nous avons également indiqué des tensions au sein de ce réseau local, autour notamment de l'asile et du rôle des associations au sein de la politique migratoire de l'État.

L'ensemble de ces éléments sont autant de composantes du système local d'action publique que nous avons pu observer lors de notre enquête. Sans prétendre à l'exhaustivité, la figure suivante replace certains de ces éléments dans le schéma proposé par David, Le Grand et Loncle pour analyser les dispositifs locaux.

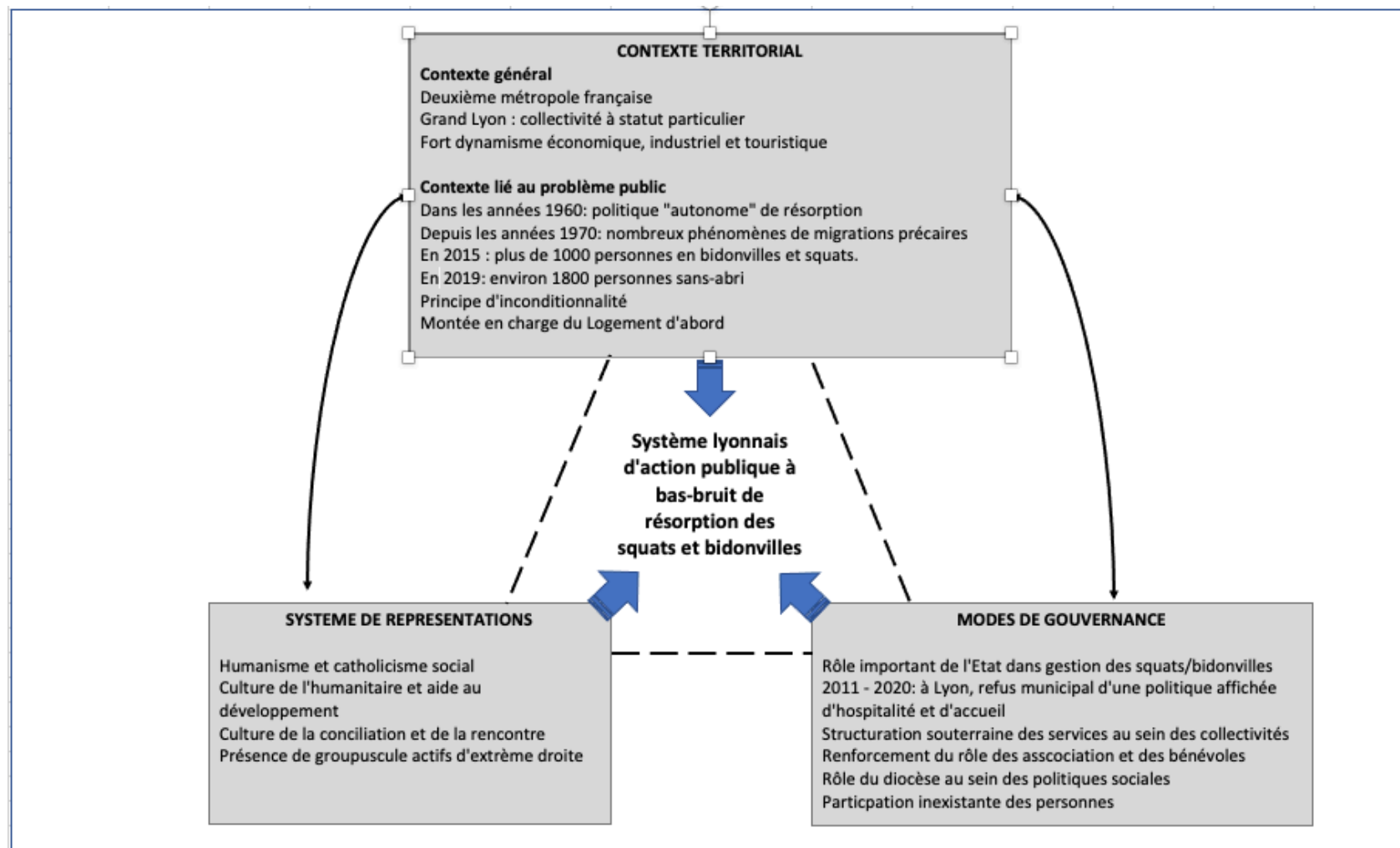


Figure 38. Le système lyonnais d'action publique des squats et bidonvilles : quelques éléments parcellaires (schéma adapté de David O., Le Grand É., Loncle P., enquête JUVÉNIL, 2012).

Ce schéma permet ainsi d’embrasser un ensemble (non exhaustif) d’éléments caractérisant le système local, et donc l’action publique elle-même mise en œuvre. Action publique qui a produit des effets : alors que le nombre de personnes concernées était estimé entre 1 200 et 1 500 personnes dans la première moitié des années 2010, il était en 2019 estimé entre 400 et 600 personnes.

Éléments d’actualisation : impact de la crise sanitaire, et émergence d’une « stratégie territoriale de résorption des bidonvilles ».

De fin 2018 à début 2020 : continuation des villages d’insertion, et premières réflexions sur la stratégie territoriale de résorption

Suite à la fermeture du projet I2E fin 2018, la DDCS décida de prolonger le volet « villages d’insertion » en en confiant la gestion directement à l’association Habitat et Humanisme. Le premier village fut celui de Saint-Priest, sur le même site que précédemment. Après plusieurs mois de recherche, un second site fut mis à disposition par la Ville de Villeurbanne, où furent installés des *algecos*. Une équipe se mit en place, composée de personnes déjà salariées d’Habitat et Humanisme Rhône – dont un chef de service ayant une expérience de chef de service en centre d’hébergement – et de quelques salariés de l’ancienne équipe qui furent recrutés. Je fus sollicité dès la phase préparatoire du nouveau projet pour venir présenter les résultats de l’évaluation, échanger avec la direction et quelques membres de l’équipe projet sur les recommandations produites. Je fus également invité à intervenir lors d’une journée réunissant l’ensemble des salariés et bénévoles, autour du thème « dépasser les catégories imposées : de quoi « Roms migrants » est-il le nom ? ». Ceci afin de sensibiliser les participants à ce « nouveau public » pris en charge par l’association.

Ainsi donc, malgré le contexte de déploiement de l’approche du Logement d’abord, la solution du village d’insertion – avec un financement de la Dihal – demeure à ce jour l’une des composantes centrales de la stratégie de

résorption des bidonvilles sur le territoire. D'après nos informations, le fonctionnement des villages s'est cependant très fortement rapproché de celui de centres d'hébergement « classiques », et donc éloigné du fonctionnement dérogatoire que nous avons pu observer lors de notre enquête. L'identification des personnes et leur orientation vers les villages, par exemple, relève maintenant de la maison de la veille sociale, et non plus du pouvoir discrétionnaire du Préfet. Cependant, les villages demeurent en un sens dérogatoire au droit commun par le fait même de n'accueillir que des personnes d'une même nationalité, en l'occurrence la nationalité roumaine.

En parallèle, et comme nous l'avons évoqué dans le chapitre V, section 5.2.4, le volet « logement diffus » à Villeurbanne fit lui aussi l'objet d'une décision de prolongation par la Ville de Villeurbanne, et intégré au déploiement du Logement d'abord.

En parallèle à cette prolongation du projet I2E (qui n'en a cependant plus le nom), plusieurs réunions furent organisées début 2020 autour de la mise en place d'une stratégie territoriale de résorption des bidonvilles, telle que demandée par l'instruction gouvernementale de janvier 2018. Suite à une sollicitation de la DDCS, une proposition de répartition des rôles et des financements de la Dihal fut alors proposée par les associations (Alpil, Alynea, CCAS, MdM, Classes, Collectif Soif de Connaissances, ainsi que le CCAS de Villeurbanne, en février 2020. Cette proposition fut remaniée par la DDCS puis transmis à la Dihal pour financement. La stratégie repose sur la création de deux instances : un comité de pilotage stratégique, et un « pool opérationnel » incluant le financement de deux postes de médiateurs (un médiateur emploi et un médiateur scolaire) et d'un poste de coordination de la stratégie. Ce travail fut interrompu par la crise sanitaire.

La gestion de crise : la mise à l'épreuve du système local.

A partir de mars 2020, la crise sanitaire et les différentes mesures de confinement amenèrent à une certaine reconfiguration de l'action publique du

sans-abrisme en général, et donc les mesures touchant les migrants roumains vivant en habitat insalubre.

Tout d’abord durant le premier confinement (mars-juin 2020), une stratégie différenciée fut mise en place entre les personnes catégorisées comme sans-domicile et les personnes vivant en squats et bidonvilles. Si les premières furent hébergées de manière systématique dans les structures d’hébergement existantes et dans des structures *ad hoc* mises en place en urgence, les secondes firent l’objet d’un confinement sur le lieu de vie, avec un renforcement important des interventions sur sites, notamment en matière de santé et d’aide alimentaire. Ainsi, la Croix-Rouge Française fut missionnée pour assurer des livraisons de repas quotidiennes, et une équipe sanitaire mobile mise en place par l’hôpital Saint-Luc Saint-Joseph pour assurer une veille sanitaire et identifier les urgences. Par ailleurs, fut décidée la viabilisation des sites, par la mise en place d’un ramassage des déchets et du raccordement à l’eau de la majorité des bidonvilles.

Ces différentes mesures marquent une rupture forte dans l’action publique locale : l’intervention *in situ* d’une équipe de l’hôpital public ou la mobilisation de services de la Métropole sur l’hygiène et le ramassage des ordures sont en effet des interventions longtemps demandées, en vain, par les associations. Une salariée de l’Alpil relève ainsi le fait que cette période a amené un grand nombre d’acteurs « *à vraiment découvrir les bidonvilles, à s’y rendre, à y travailler. Les médecins de l’équipe mobile par exemple, ils ont découvert un monde* » (Salariée Alpil, entretien informel du 23 mars 2021).

L’un des faits marquants de cette période, et qui aura des incidences par la suite, se trouve également dans les mécanismes et instances de gestion de crise mis en place par la DDCS. Une « audioconférence » spécifique fut ainsi mise en place dans les premières semaines du confinement, d’abord deux fois par semaine. Ces « audio DDCS » réunissait un large ensemble d’acteurs dont plusieurs collectivités concernées, la mission risque, sécurité et gestion de crises de la métropole de Lyon⁴⁰⁵ (voir le chapitre V, section 5.2.4), l’ensemble des

⁴⁰⁵ A noter cependant l’absence des services de l’action sociale de la Métropole.

associations concernées (MdM, Alpil, Alynéa, Classes, Croix-Rouge Française, ...), le tout piloté et coordonné par les services de la DDCS. Cette instance vit rapidement se mettre en place une répartition des rôles en fonction des compétences et mandats de chaque structure. L'Alpil par exemple joua une fonction de veille sur l'ensemble des sites, et de remontée régulière d'information, et de coordination et mise en lien des interventions en lien étroit avec la DDCS. La décision de raccorder les sites à l'eau, par exemple, fut prise au sein de l'instance, l'ensemble des parties prenantes – dont les communes et le grand Lyon – ayant exprimé leur accord de principe.

Suite au confinement, cette dynamique partenariale fut maintenue, sur un rythme et des modalités plus légères (un audio tous les 15 jours, puis toutes les semaines lors du second confinement, toujours sous pilotage de l'État).

Fin 2020 – début 2021 : l'émergence de la stratégie territoriale... mais toujours à bas bruit.

En septembre 2020, les échanges reprurent entre la DDCS et les associations impliquées dans la réflexion autour de la stratégie territoriale, afin de pouvoir soumettre à la DIHAL à la fois la stratégie territoriale et les demandes de financements permettant sa mise en œuvre, les crédits disponibles étant de 100 000 euros par an.

En mars 2021 était diffusée une information sur la mise en place de la « stratégie de résorption des bidonvilles sur le Rhône ». Le document produit par l'Alpil, Alynéa et Classes annonce la déclinaison dans le Rhône du plan national de résorption supervisé par la Dihal, et le financement par celle-ci de trois postes dédiés : un poste de coordination générale portée par l'Alpil, un poste de médiateur scolaire porté par Classes, et un poste de médiation emploi/logement porté par Alynéa. Le document mentionne le lien avec d'autres actions notamment dans le champ de la santé, soutenues par l'Agence régionale de santé (ARS), telle que le poste de médiatrice sanitaire au sein de Médecins du Monde et la nouvelle Permanence d'accès aux soins de santé (Pass)

mobile de l'Hôpital Sant Luc Saint Joseph, en continuité avec l'action initiée lors du confinement.

Ce document confirme donc une stratégie fondée sur une répartition des rôles et des compétences déjà relativement anciennes. L'accent mis sur l'accès à l'emploi est cependant une relative nouveauté, en ce qu'il est envisagé non à partir de sites tels que les villages d'insertion, mais directement sur les squats et bidonvilles, dans une démarche « d'aller-vers ». Le communiqué interroge cependant sur la quasi-absence, dans cette communication, de la DDCS dont le rôle est évoqué, mais plus comme un partenaire de l'action que comme pilote politique de la stratégie territoriale. Dans la communication, le plan de résorption apparaît donc plus comme une initiative portée par les associations avec le soutien de l'État, que comme une initiative de l'État délégué à des associations. Ceci peut être un signe d'une volonté de l'État de ne pas communiquer de manière large et de demeurer dans le bas-bruit évoqué au sein de notre thèse.

Les bidonvilles à l'agenda politique des nouveaux exécutifs

Cependant, la période depuis la fin de notre enquête de terrain a connu une mise à l'agenda plus visible du problème public par les nouveaux exécutifs, suite aux élections municipales et métropolitaines de juin 2020. En effet, sur la Ville de Lyon comme à la Métropole, eu lieu un changement de majorité, avec l'arrivée d'exécutifs majoritairement composés d'élus issus de Europe écologie les verts (EELV) et d'élus d'autres partis de gauche dont le parti socialiste. Le programme EELV pour la Ville de Lyon comme pour la métropole comprenait un engagement à une complète résorption des bidonvilles. A Villeurbanne, c'est Cédric Van Styvendael, ancien directeur d'office HLM et animateur de la mission « accueillir à Villeurbanne » autour de l'accueil des populations étrangères, qui fut élu maire. A Lyon, la délégation des affaires sociales, rebaptisée « solidarités et inclusions sociale » fut confié à Sandrine Runel, dont le passé professionnel a en partie été lié au travail auprès des populations roumaines vivant en bidonvilles. L'une de ses premières actions visibles fut la résorption du site dit

du jardin des chartreux, composé d'un ensemble de voitures immobilisées, habitées par des familles roumaines parfois depuis plus de dix ans. L'ensemble des familles furent hébergées en CHRS, dans le cadre du plan froid.

Villeurbanne fut la première Ville française à signer en octobre 2020 la « déclaration des droits des personnes sans – abri », élaborée par la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (Feantsa), et promue en France par la Fondation Abbé Pierre. La ville a par ailleurs confirmé la dynamique d'accompagnement dans le logement de familles migrantes précaires, via le projet « Une école un toit des droits », prolongement du projet I2E, ainsi que les mécanismes de veille en partenariat avec l'ALPIL.

Au sein de la métropole de Lyon, un chantier intitulé « métropole accueillante et hospitalière fut lancé début 2021, d'abord en interne aux services, pour amorcer un changement de doctrine quant à la politique métropolitaine d'accompagnement des migrants précaires vivant en squats, bidonville et à la rue.

Ces différents signaux peuvent marquer un mouvement de fond, faisant de la résorption des bidonvilles (entre autres) un marqueur politique positif, à l'inverse de la logique du bas-bruit basé sur la crainte d'une part de « l'appel d'air », d'autre part de réactions politiques exacerbées sur le thème de la préférence nationale. Ils peuvent aussi n'être qu'un signal éphémère envoyé aux électeurs et rapidement oublié. Au moment de l'écriture de cette conclusion aucune hypothèse ne peut être privilégiée.

Les résultats obtenus comme les évolutions observées depuis la fin du travail d'enquête permettent d'envisager un ensemble de pistes pour un prolongement possible de ce travail dans des directions diverses.

2. Perspectives de recherche ouvertes par la thèse

Au terme de cette recherche doctorale, plusieurs prolongements possibles et pistes de travail peuvent être identifiés, à partir des principaux résultats obtenus. Nous en proposons ici cinq, dont certains sont déjà envisagés comme des thématiques de recherches à mener dans un avenir proche.

2.1. Sur le non-recours par interdiction et les perspectives dans d'autres champs de l'action sociale et médico-sociale

L'un des résultats importants de cette thèse tient selon nous à l'éclairage qu'elle apporte sur les formes de non-recours à la fois institutionnelles et institutionnalisées. Institutionnelles car la cause du phénomène tient plus aux institutions et aux décideurs qu'aux ressortissants de la politique. Institutionnalisée quand ces formes de non-recours deviennent des instruments d'action publique intégrés à la mise en œuvre de celle-ci, et vu comme des outils permettant d'atteindre les objectifs désirés. Nous avons mis en lumière ce que nous proposons comme un nouveau type de non-recours : le non-recours par interdiction, observable lorsqu'un décideur conditionne l'accès à un service spécifique à l'interdiction d'accéder à des services de droit commun. Dans la situation observée, cette situation a été temporaire, et justifiée par les acteurs par l'existence d'un ensemble de contraintes politiques et opérationnelles.

Mais cette notion de non-recours par interdiction, appliquée à d'autres secteurs ou d'autres politiques, pourrait permettre de mieux saisir certaines dynamiques, de poser un nouveau regard sur des pratiques professionnelles ou institutionnelles au sein du secteur large de l'action sociale et médico-sociale.

Prenons le champ dit « personnes âgées – personnes handicapées » (PAPH), ou de l'« aide à l'autonomie »⁴⁰⁶. Comme nous l'avons évoqué (chapitre VI.), la question de l'accès au droit, de l'inclusion sociale et professionnelle des personnes concernées, de la reconnaissance de leurs droits civiques, est au cœur des enjeux et débats actuels (Borelle,

⁴⁰⁶ Secteur qui concerne en 2008-2009, selon une acception restreinte de la notion de handicap, 2,5 millions de personnes handicapées de 16 à 59 ans et 1,3 millions de 60 ans et plus, vivant hors institutions (Aubert, 2021). Selon une acception plus large, un adulte (de 20 à 59 ans) sur sept vivant à domicile connaît une ou des limitations fonctionnelles et/ou une reconnaissance administrative de handicap et/ou un handicap ressenti. Ceci représente 4,3 millions de personnes (CNSA, 2020).

2015 ; Eyraud, Saetta et Tartour, 2018 ; Revillard, 2020). La récent rapport de la rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées (Devandas-Aguilar, 2019) met en lumière les ambiguïtés d'une politique orientée vers l'inclusion et la participation, mais reposant pour une large part sur une prise en charge en institutions, résidentielles ou non⁴⁰⁷. Les débats qui ont suivi ce rapport ont montré les lignes de tension autour du maintien des services spécialisés. Dans ce débat, l'analyse par la grille du non-recours de manière générale, et du non-recours par interdiction en particulier, nous semble être une perspective de recherche à poursuivre, d'une analyse concrète des relations ou non relations entre services spécifiques et services de droit commun, et des limitations volontaires apportées à l'accès aux services dits ordinaires, dans l'ensemble des champs concernés (emploi, éducation, loisirs, santé, droits civiques). Creuser ce sillon permettrait de s'inscrire notamment dans les réflexions en cours sur le non-recours des personnes handicapées aux aides, leur rapport aux droits, leurs modes de réception des politiques publiques (Gardien, 2012 ; Revillard, 2017, 2020 ; Velpry, Vidal-Naquet et Eyraud, 2019 ; Warin et Chauveaud, 2019).

De manière plus générale, nous voyons des perspectives possibles de recherche au sein de nombreux domaines où se sont développés des services spécialisés et n'entrant pas dans le droit commun qu'il s'agisse du sans-abrisme, de la protection de l'enfance, de la santé ou des politiques migratoires. L'approche « Twin Track » présentée plus haut (chapitre VI, section 6.1.2) pourrait permettre de mettre en relief ce double développement des services ordinaires / services spécialisés en France, le non-recours par interdiction pouvant en être l'un des facteurs, sinon une condition.

2.2. Sur les liens entre migrations précaires et sans-abrisme et les enjeux du décroisement

Une deuxième piste ouverte selon nous par notre thèse porte sur les liens et les lignes de tension entre phénomènes migratoires et grande précarité, migration et sans-abrisme. Nous avons évoqué dans la thèse le fort cloisonnement existant entre sans-abrisme et migration à la fois dans le champ politique, le champ de l'action sociale et de la formation en travail social, ainsi que dans le champ académique. Si un nombre croissant de travaux se

⁴⁰⁷ En 2019, on comptait 507 000 places en établissements et services pour personnes handicapées adultes, près de 160 000 places pour enfants, et 600 000 places pour personnes âgées dépendantes dans 7500 Epahad (CNSA, 2020).

trouvent à la croisée des deux dimensions, ceux-ci demeurent encore relativement peu nombreux et peu visibles.

Nous avons tenté d'apporter certains éléments dans cette thèse, à partir d'une définition propre de la notion de « migrations précaires », et d'un questionnement autour de la présence ou non des différentes dimensions du sans-abrisme dans l'expérience vécue par les personnes. L'une de ces dimensions tient aux liens existants entre les personnes et les dispositifs, services et institutions dits du secteur Accueil, hébergement, insertion (AHI) ou de l'urgence sociale. Nous détachant en cela de nombreux travaux autour des politiques à destination des migrants roumains précaires, nous avons ainsi pu replacer les parcours des personnes non seulement au sein de projets ou dispositifs spécifiquement dédiés, mais également parmi les autres services d'assistance à destination des personnes sans-abri.

Il nous semble que tout un champ de réflexion reste ici ouvert, sous différentes dimensions. La première tient en un état des lieux de la recherche académique afin de prolonger les efforts de structuration du champ de la sociologie du sans-abrisme en cours ces dernières années (Gardella et Chopin, 2013 ; Pichon, 1998 ; Pichon, Girola et Jouve, 2016), en l'enrichissant des travaux intégrant la dimension migratoire (Damon, 2019 ; Dietrich-Ragon, 2017 ; Eloy, 2020). Un travail est engagé en ce sens au sein du réseau de recherche Aux frontières du sans-abrisme, travail coordonné par Pierre Eloy, Marion Lièvre et moi-même, dans une perspective de publication d'une recension bibliographique augmentée. La seconde dimension tient en une analyse politique de l'appréhension par les pouvoirs publics, les intervenants sociaux, les populations d'accueil, des liens entre migration et sans-abrisme, et de ce qu'ils provoquent dans le champ social comme dans le champ politique. Une troisième dimension tient à l'analyse des parcours des personnes elles-mêmes, et de l'impact de leur expérience du sans-abrisme dans leur carrière migratoire (Martiniello et Rea, 2011), et les effets des contextes locaux de la société d'accueil dans la reconfiguration des projets et stratégies individuelles, et des trajectoires migratoires (Eloy, 2019, p. 426 ; Legros et Lièvre, 2019).

2.3. Sur la place de la discrétion dans la gestion des politiques sociales

Les résultats présentés ici autour du « bas-bruit » de l'action publique incitent à explorer plus avant la fonction et la nécessité de la discrétion dans les politiques sociales. En

quelle mesure, pour pouvoir produire des effets, la politique publique doit-elle obéir à une logique discrète, souterraine, silencieuse ? La discrétion » comme « art de disparaître » (Zaoui, 2013) relèverait-elle d'une compétence demandée voire imposée aux parties prenantes de l'action publique ? Sur quelles normes, valeurs et idéologie repose cet impératif discrétionnaire ?

Dans la politique observée en effet, la pratique de la discrétion et la question de l'invisibilisation des pratiques touchent l'ensemble des acteurs concernés : en premier lieu les ressortissants de l'action publique, à qui tout un ensemble d'aide est conditionné à l'invisibilisation de leur présence dans l'espace public, notamment lié à la mendicité. Mais l'impératif de discrétion concerne également la politique elle-même, par crainte des réactions hostiles et nationalistes, ainsi que les agents en charge de son application. Elle s'impose aux associations partenaires à partir du moment où elles intègrent les espaces de concertation et de coordination.

Plusieurs questions pourraient alors faire l'objet de recherches futures. La première tient aux liens entre exigence de discrétion dans l'action publique et instrumentalisation de la peur comme ressource politique. Dans l'introduction aux actes d'un débat organisé en 2014 sur « l'exercice de la peur » et les usages politiques de l'émotion, Renaud Payre relève le fait que « *la peur et sa maîtrise son constitutives d'un rapport gouvernant-gouverné, particulièrement exacerbé en période de menace terroriste accrue* ». Il insiste également sur l'importance de « *saisir la place de la peur au cœur du gouvernement des sociétés modernes, mais également la capacité des gouvernants à exercer la peur, et enfin le rôle des infrastructures politiques à même de proposer une forme d'administration de la peur* » (Boucheron, Robin et Payre, 2015, p. 9). Dans la politique qui nous occupe nous l'avons vu, la peur de l'étranger vécue au sein de la société française structure une partie de l'action publique, en s'incarnant dans certaines notions comme celle de l'appel d'air. Ces liens entre peur et discrétion mériteraient d'être creusés, sur le plan théorique en particulier pour examiner s'ils peuvent ouvrir une approche autre qu'institutionnaliste des rapports entre *policies* (les politiques) et *politics* (le politique) (Leca, 2012 ; Smyrl, 2002), ou bien plutôt peuvent l'alimenter en montrant comment dans un contexte de peur, la discrétion qui s'impose peut modifier la place des acteurs des politiques publiques, en particulier celle des acteurs associatifs. En l'espèce, les acteurs bénévoles permettraient de tenir compte du contexte politique qui force à la discrétion à la fois dans la reconnaissance du problème public et dans son traitement. Ce seraient des « agents

d'incorporation » d'enjeux de politiques publiques dans la politique générale locale (de développement du territoire et de paix publique). Or en sociologie politique, l'incorporation des enjeux de politiques publiques est une question centrale (Leca, 2012).

Une autre piste tiendrait dans les liens entre l'exigence de discrétion et les normes et valeurs des systèmes locaux d'action publique. En l'occurrence nous l'avons vu, le système lyonnais d'action publique est en partie influencé par le catholicisme social, porté par un ensemble d'acteurs privés actifs dans la définition et la mise en œuvre des politiques d'accueil des migrants, de lutte contre le sans-abrisme et la grande précarité. Dans son ouvrage sur la discrétion, Pierre Zaoui, la définit comme une « invention monothéiste », et une forme de déclinaison de l'humilité dans la pensée de Saint Thomas d'Aquin. L'humilité et la discrétion comme vertus fondamentale du christianisme expliqueraient-elles son aspect structurant au sein des politiques locales ?

2.4. Sur la sociologie des politiques sociales Lyonnaise

A l'origine simple espace de la mise en œuvre de la politique observée, l'agglomération Lyonnaise est progressivement devenue un objet d'étude central au sein de la recherche doctorale. Par l'adoption d'une approche par la gouvernance urbaine et les systèmes locaux d'action publique, nous avons en effet été incité à prendre en compte un ensemble de dimensions historiques, sociales, politiques, culturelles, influençant la construction et la mise en œuvre des politiques sociales locales.

Il demeure un très large spectre de sujets méritant une attention particulière et une analyse fine dans les années à venir. Nous pensons notamment à l'évolution du rôle de l'Église et de son rapport à l'action sociale, aux impacts locaux de la mise en œuvre du logement d'abord en termes de gouvernance de l'action publique de lutte contre le sans-abrisme, aux effets des changements politiques récents sur cette lutte. L'un des sujets clefs ici nous semble être également le rôle de plus en plus central de l'entrepreneuriat privé et de la philanthropie dans la définition et le déploiement de l'action publique. Si celui-ci est l'une des caractéristiques historiques de la ville, elle semble prendre actuellement une dimension autre. L'un des exemples en est la création en janvier 2019 de « l'entreprise des possibles », à l'initiative de Alain Mérieux, qui ambitionne de fédérer et coordonner un ensemble d'initiatives du monde

privé pour éradiquer le sans-abrisme dans la métropole lyonnaise. Cette initiative originale, proprement locale, s'est très rapidement fondue dans le paysage de l'action publique locale, en apparaissant comme l'une des ressources structurantes pour le secteur, jouant un rôle dans les orientations prises en matière de prise en charge. Ainsi, les publics identifiés par l'entreprise des possibles⁴⁰⁸ (femmes seules avec enfants ; jeunes ayant eu un parcours au sein de l'Aide sociale à l'enfance et jeunes « hors dispositifs » ; personnes en situation de grande marginalité ne s'inscrivant dans aucun parcours d'insertion) font-ils l'objet de projets et d'initiatives renouvelées, mobilisant État, collectivités et associations.

Cette initiative comme d'autres, replacées dans un questionnement plus large sur le rôle et les évolutions de l'État social, et l'avènement de politiques telles que celles du Logement d'abord, mériteraient selon nous une attention particulière afin d'éclairer les formes nouvelles de la lutte contre le sans-abrisme.

2.5. Sur le « remplacement des publics », et l'analyse d'ensemble de la politique publique nationale de résorption des bidonvilles

Enfin, il nous semble que les résultats obtenus incitent à prendre du recul sur le phénomène social et le problème public que représentent les migrations roumaines précaires et la résurgence des bidonvilles, au sein des enjeux sociaux contemporains. Comment situer ce problème public au regard des évolutions de fond dans la société contemporaine, des structures de la pauvreté, des enjeux économiques et sociaux actuels et à venir ? Quels enseignements tirer de la manière dont il a été appréhendé à l'échelle locale comme à l'échelle nationale par les acteurs des politiques sociales ?

Le premier point, et qui mériterait un suivi sur les années à venir, tient à une analyse prospective : selon nous, nous assistons à une disparition progressive du problème public tel qu'il a été défini ces 25 dernières années, et à un progressif glissement vers d'autres priorités et publics « problématiques ». Les possibilités offertes d'accès au marché du travail des ressortissants roumains, la structuration de l'action publique nationale et locale autour des enjeux d'insertion, l'émergence de réseaux « communautaires » d'entraide encore inexistantes il y a quelques années, nous semblent les signes annonciateurs d'une dilution du problème

⁴⁰⁸ Voir le site de l'entreprise des possibles : <https://lentreprisedespossibles.org>

public représenté par les migrants roumains vivant en squat et bidonvilles. Dans le discours des acteurs, ce glissement est visible, et tient notamment dans l'exemple de deux « publics concurrents » venant remplacer, à l'échelle locale, les « Roms roumains » à l'agenda politique. Il s'agit d'une part des migrants albanais, première population demandeuse d'asile sur le territoire selon Forum réfugiés, particulièrement présente dans les squats, bidonvilles et structures d'urgence, et pour lesquels les « solutions » semblent aujourd'hui bloquées. Il s'agit par ailleurs des mineurs non accompagnés, majoritairement originaires d'Afrique subsaharienne, qui occupent également aujourd'hui une place importante au sein de la population sans-abri de la métropole lyonnaise.

Dans les années à venir, un regard rétrospectif sur l'ensemble de la politique publique de résorption des bidonvilles, et sur les liens entre politique nationale et politique locale, s'avérerait certainement pertinent. Nous pensons notamment à une analyse fine, manquante aujourd'hui, du rôle joué par la Dihal dans l'émergence, la mise en œuvre et l'évaluation progressives de cette politique, et de l'influence de la délégation sur les choix et orientations observables à l'échelle locale. Il nous semble en effet que la politique nationale de résorption – politique « de circulaires », aux contours relativement flous et plus incitative que contraignante – possède des caractéristiques originales qui éclairent peut-être l'avenir des politiques sociales locales : une action publique relativement décentralisée, laissant place aux initiatives et acteurs locaux, accompagnées et influencées par des mécanismes d'échange d'expériences entre territoires, d'orientation par des financements dédiés et non pérennes, d'adaptation de dispositifs existants ou création de nouveaux dispositifs, et de développement de réseaux d'acteurs polycentriques. En ce sens, la politique de résorption des bidonvilles pourrait être une forme de préfiguration des nouvelles formes de l'État social sur les territoires.

BIBLIOGRAPHIE

1. Publications scientifiques

- AGAMBEN G., 2006, « Théorie des dispositifs », *Posie*, N° 115, 1, traduit par RUEFF M., p. 25-33.
- AGRIKOLIANSKY É., 2001, « Carrières militantes et vocation à la morale : les militants de la LDH dans les années 1980 », *Revue française de science politique*, Vol. 51, 1, p. 27-46.
- AGUILERA T., 2012, « Gouverner les illégalismes, Governing illegalisms », *Gouvernement et action publique*, 3, p. 101-124.
- AGUILERA T., 2014, « Chapitre 14 / Innover par les instruments ? Le cas du gouvernement des squats à Paris », dans *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets*, Paris, Les Presses de Sciences Po (Domaine Gouvernances), p. 417-444.
- AGUILERA T., 2015, *Gouverner les illégalismes urbains : les politiques publiques face aux squats et aux bidonvilles dans les régions de Paris et de Madrid*, Thèse de doctorat, Paris, Institut d'études politiques.
- AGUILERA T., 2017, *Gouverner les illégalismes urbains : les politiques publiques face aux squats et aux bidonvilles dans les régions de Paris et de Madrid*, Paris, Dalloz (Nouvelle bibliothèque de thèse, Science politique), 704 p.
- AGUILERA T., 2018a, « Gouvernance urbaine et critique dans les métropoles européennes : une posture méthodologique pour étudier les effets des mouvements sociaux sur les politiques publiques », *Métropoles*, Hors-série 2018.
- AGUILERA T., 2018b, « Reloger, mettre en attente et expulser les bidonvilles de Madrid : quand des politiques de résorption produisent de l'expulsion », *Année Sociologique*, 68, p. 101-134.
- AGUILERA T., 2019, « L'informalité urbaine aux marges de la connaissance. Statistiques, cartographie et politiques des bidonvilles à Madrid », *Anthropologica*, 61, 1, p. 35-50.
- AGUILERA T., BOUILLON F., LAMOTTE M., 2018, « Politiques de l'expulsion : acteurs, enjeux, effets », *L'Année sociologique*, Vol. 68, 1, p. 11-38.
- AGUILERA T., VITALE T., 2015, « Bidonvilles en Europe, la politique de l'absurde », *Revue Projet*, 348, p. 68-75.
- AKRICH M., RABEHARISOA V., 2012, « L'expertise profane dans les associations de patients, un outil de démocratie sanitaire », *Santé Publique*, 24, 1, p. 69-74.
- ALAKPA Y., AYASSE M., BORDAI E., BREMARD T., CURTECUISE E., DUPERRON C., KORMANN F., LECLERC R., MARTINET C., MATHOUL B., MORAND C., NUSBAUMER Z., RUMPF C., TALON M., THIAM A., 2018, *Agir dans l'urgence : émergence de nouvelles formes de coordination temporelles*, Rapport d'enquête collective, dans le cadre du Master 2 Socio-anthropologies appliquées au développement local, Lyon, Université Lumière Lyon 2, 46 p.
- ALLEGRE G., 2012, « L'expérimentation du RSA et ses ambiguïtés », *Informations sociales*, 174, p. 51-60.
- ANDREOTTI A., MINGIONE E., LECLERC-LEMEL A., 2013, « Le développement de systèmes locaux de l'intervention sociale, tendance commune dans les pays industrialisés », *Informations sociales*, 179, p. 28-36.
- ANESM, 2008, « Recommandations de bonnes pratiques professionnelles : Expression et participation des usagers dans les établissements relevant du secteur de l'inclusion sociale », Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux.
- ARANDA M., 2019, *Une assistance à deux vitesses : socio-histoire de l'hébergement social des sans-abri*

depuis les années 1950, Thèse de doctorat en Sciences politiques, Université Paris 10.

ARTEAULT J.-P., 2007, « Guerre Culturelle et combat identitaire », *Terre @ Peuple - la revue*, 25.

ASTIER I., DISSELKAMP A., 2010, « Pauvreté et propriété privée dans l'encyclique rerum novarum », *Cahiers d'Économie Politique*, 59, 2, p. 205.

AUBERT P., 2021, « Handicap et autonomie : des enjeux d'inclusion... y compris dans les statistiques », *Le blog de l'Insee*.

AUDOUX C., GILLET A., 2015, *Chapitre 4. Recherches participatives, collaboratives, recherches-actions. Mais de quoi parle-t-on ?*, Presses de l'EHESP.

AUTHIER J.-Y., GRAFMEYER Y., MALLON I., VOGEL M., 2010, *Sociologie de Lyon*, Paris, La Découverte (Repères Sociologie), 126 p.

AVENEL C., 2002, « Le travail social à travers les pratiques d'attribution des aides financières », *Recherches et Prévisions*, 67, 1, p. 3-19.

AVENEL C., 2019, « Renouveler le travail social », dans *Agir contre le non-recours aux droits sociaux. Scènes et enjeux politiques*, Presses Universitaires de Grenoble (Libres cours politique), p. 324.

AVENEL C., DUVOUX N., 2020, *Le travail social entre pouvoir discrétionnaire et pouvoir d'agir*, La Documentation française (Revue française des affaires sociales), 314 p.

AZAOUI B., LIEVRE M., 2019, « Tisser des liens pour gérer l'altérité : l'exemple de l'institution scolaire face à la scolarisation de migrants en habitat précaire », *Migrations Société*, N° 176, 2, p. 95-110.

BABY-COLLIN V., CORTES G., 2019, « Approches multi-situées. Éditorial », *Espaces et sociétés*, n° 178, 3, p. 7-19.

BACKOUCHE I., 2008, « Devenir expert », *Genèses*, n° 70, 1, p. 2-3.

BACQUE M.-H., BIEWENER C., 2012, *L'empowerment, une pratique émancipatrice ?*, La Découverte (Politique et sociétés), 175 p.

BAGNASCO A., LE GALES P., 1997, *Villes en Europe*, Paris, Découverte (Recherches), 280 p.

BALAZARD H.B., CARREL M., COTTIN-MARX S., JOUFFE Y., TALPIN J., 2016, « Ma cité s'organise_Community organizing et mobilisations dans les quartiers populaires », *Mouvements*, 85, p. 7-10.

BALLIERE F., 2019, « Retour sur les (més)usages de la participation dans le travail social », *Le sociographe*, n° 66, 2, p. 67-74.

BANERJEE A.V., DUFLO E., 2009, « L'approche expérimentale en économie du développement, The experimental approach to development economics », *Revue d'économie politique*, 119, 5, p. 691-726.

BAROU J., 2007, « Ghettos et bidonvilles », dans *Lyon, capitale des outre-mer, Immigration des suds et culture coloniale en Rhône-Alpes et Auvergne*, Paris, La Découverte (Les bâtisseurs de mémoire), p. 139 / 240.

BARRAULT-STELLA L., 2011, « Une politique auto-subversive », *Sociétés Contemporaines*, n°82, 2, p. 31-58.

BARROCHE J., 2008, « La subsidiarité », *Études*, Tome 408, 6, p. 777-788.

BATTAGLIA M.-N., 2010, *Le bidonville des Buers : construction et sens d'une opération de résorption*, Thèse de doctorat, Sciences-po Grenoble/Université Grenoble-Alpes, 121 p.

BAUDOT P.-Y., REVILLARD A., 2014, « Entre mobilisations et institutions. Les politiques des droits dans l'action publique. », *Gouvernement et action publique*, VOL. 3, 4, p. 9-33.

BEAUDET P., POTIE L., HERMAN E., 2019, « Habiter une pension de famille. Étude auprès des résidents dans la région Auvergne-Rhône-Alpes », Mission Régionale d'Information sur les Exclusions.

- BECKER H.S., 1963, *Outsiders: studies in the Sociology of Deviance*, New York, Free Press of Glencoe, 179 p.
- BECKER H.S., 1985, *Outsiders : Études de sociologie de la déviance*, Paris, Éditions Métailié (Leçons De Choses).
- BECQUEMIN M., MONTANDON C., 2014, *Les institutions à l'épreuve des dispositifs : les recompositions de l'éducation et de l'intervention sociale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Des sociétés), 232 p.
- BEHAR L., SIMOULIN V., 2014, « Le Nimby (Not in My Backyard) : une dénonciation du localisme qui maintient l'illusion du local », *Politiques et management public*, Vol 31/2, p. 151-167.
- BELLEY S., SAINT-PIERRE D., 2017, *L'administration des territoires et les instruments de l'action publique*, 1^{re} édition, Presses de l'Université du Québec, 432 p.
- BENARROSH-ORSONI N., 2009, « L'aménagement de la précarité », *Études Tsiganes*, 38, p. 178-189.
- BENARROSH-ORSONI N., 2011a, « Bricoler l'hospitalité publique : réflexions autour du relogement des Roms roumains à Montreuil », *Géocarrefour*, Vol. 86/1, p. 55-64.
- BENARROSH-ORSONI N., 2011b, « Bricoler l'hospitalité publique : réflexions autour du relogement des Roms roumains à Montreuil », *Géocarrefour*, 1, p. 55-64.
- BENARROSH-ORSONI N., 2015a, *Des maisonnées transnationales : une migration rom dans ses routes, lieux et objets entre la Roumanie et la France*, Thèse de doctorat, Paris 10.
- BENARROSH-ORSONI N., 2015b, « Prendre la route à bord du microbus. Mobilités, ancrages et territorialité chez des Roms roumains entre Arad et Montreuil. », dans *Migrations humaines et mises en récit mémorielles. Approches croisées en anthropologie et en préhistoire*, Presses Universitaires de Paris Ouest, (Sociétés humaines dans l'histoire), p. 295-324.
- BENARROSH-ORSONI N., 2019, *La maison double. Lieux, routes et objets d'une migration rom*, Société d'ethnologie, Nanterre (Europe), 256 p.
- BEREMENYI B.-Á., CARRASCO S., 2014, « Gitans espagnols et immigrés roms en Espagne », *Migrations Société*, N° 152, 2, p. 131-146.
- BERGEON C., 2010, « Les Roms roumains en France, entre politique migratoire et politique de non-accueil », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, N° 41, 4, p. 197-211.
- BERGEON C., 2016, « Les Roms roumains en région parisienne : les mobilisations associatives au prisme des temporalités migratoires et de l'habitat », *Revue européenne des migrations internationales*, 32, vol. 32-n°1, p. 101-122.
- BERNARDEAU MOREAU D., HELY M., 2007, « Transformations et inerties du bénévolat associatif sur la période 1982-2002, Abstract », *Sociologies pratiques*, 15, p. 9-23.
- BERNARDOT M., 1999, « Chronique d'une institution : la "Sonacotra" (1956-1976) », *Sociétés Contemporaines*, 33, 1, p. 39-58.
- BEUSCART J.-S., PEERBAYE A., 2006, « Histoires de dispositifs », *Terrains travaux*, n° 11, 2, p. 3-15.
- BIGOT M., 2020, « Enjeux et paradoxes du travail social de nuit », *Rhizome*, N° 77, 3, p. 12-13.
- BLANC-CHALEARD, 2008, *Des bidonvilles à la ville : migrants des trente glorieuses et résorption en région parisienne*, Habilitation à diriger des recherches, Paris, Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne, 293 p.
- BLANC-CHALEARD M.-C., 2015, « De la résorption des bidonvilles à la RHI - Enjeux et instruments d'une politique publique (1970-1976) », dans *La résorption de l'habitat insalubre : retour sur une politique publique. 1970 - 1984*, Pour Mémoire, revue du comité d'histoire ministériel, Paris, p. 11-25.
- BLANC-CHALEARD, M.-C., TELLIER, T. (dirs.), 2015, *La résorption de l'habitat insalubre : retour sur une politique publique. 1970 - 1984*, Paris, Pour Mémoire, Revu du comité d'histoire Ministériel, 189 p.

- BLANCHARD E., RODIER C., 2016, « « Crise migratoire » : ce que cachent les mots », *Plein droit*, n° 111, 4, p. 3-6.
- BLANCHET N., WARIN P., MAZET P., BOURGOIS L., 2018, « Des usager-e-s inclus-e-s dans la formation et la recherche collaboratives en travail social - recherche UNIFORC », Rapport de recherche, 80, Grenoble, Odenore.
- BOLZMAN C., 2016, « Analyser les migrations pour comprendre les processus contemporains de précarisation », *Migrations Société*, N° 164, 2, p. 99-114.
- BONVIN J.-M., ROSENSTEIN E., 2020, « Repenser les rapports entre recherche et politique à la lumière de l'épistémologie d'Amartya Sen », *Revue Française des Affaires sociales*, 4, p. 35-51.
- BORDIGONI M., 2001, « « Terrain désigné », observation sous contrôle : quelques enjeux d'une ethnographie des Tsiganes », *Ethnologie française*, Vol. 31, 1, p. 117-126.
- BORELLE C., 2015, « Chapitre 6 / Qualifier des cas, produire concrètement des droits. Le cas du handicap », dans *L'État des droits. Politique des droits et pratiques des institutions*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 211-244.
- BORGETTO M., 2008, « Égalité, différenciation et discrimination : ce que dit le droit », *Informations sociales*, n° 148, 4, p. 8-17.
- BORGETTO M., 2016, « Chapitre 5. Le ciblage dans le social », *Sante Social*, p. 73-82.
- BORGETTO M., LAFORE R., 2018, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Paris, LGDJ, 832 p.
- BORRAZ O., LONCLE P., 2000, « Permanences et recompositions du secteur sanitaire. Les politiques locales de lutte contre le sida », p. 37-60.
- BOSCHETTI L., VITALE T., 2011, « Les Roms ne sont pas encore prêts à se représenter eux-mêmes ! Asymétries et tensions entre groupes Roms et associations « gadjé » à Milan », dans *Du civil au politique. Ethnographies du vivre-ensemble*, Peter Lang, p. 403-429.
- BOUCHERON P., ROBIN C., PAYRE R., 2015, *L'exercice de la peur : usages politiques d'une émotion*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 84 p.
- BOUQUET B., JAEGER M., 2011, « Tensions entre mise en œuvre des politiques migratoires et questions éthiques du travail social », *Hommes & migrations. Revue française de référence sur les dynamiques migratoires*, 1290, p. 10-21.
- BOURDIEU P., 1990, « Droit et passe-droit », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 81, 1, p. 86-96.
- BOURGEOIS F., BRACHET O., 2003, « Tensions dans les rapports pouvoirs publics / associations dans le dossier de l'asile », *Revue internationale et stratégique*, n° 50, 2, p. 139-146.
- BOURGEOIS F., EBERMEYER S., SEVIN M., 2004, « L'hébergement des demandeurs d'asile à Lyon : pratiques locales et devenir des demandeurs », *Revue Française des Affaires sociales*, 4, 4, p. 205-222.
- BOURGEOIS M., 2015, « Chapitre 5. Catégorisations et discriminations au guichet du logement social », dans *L'État des droits. Politique des droits et pratiques des institutions*, Presses de Sciences Po (Académique), p. 256.
- BOURGEOIS M., 2018, « Logement social : des bons et des mauvais candidats ? », *Revue Projet*, N° 364, 3, p. 48-54.
- BOURGEOIS L., 2010, *L'expérimentation, nouvel élixir de jeunesse des politiques sociales ? : De l'aide au développement des pays du Sud aux politiques de la jeunesse en France : une analyse politique de l'expérimentation sociale*, Mémoire de Master 2 « Évaluation des politiques sanitaires et sociales », Grenoble, Université Grenoble - Alpes, 104 p.
- BOURGEOIS L., 2017, « Trajectoire de vie de Magdalena, 39 ans, Lyon », Programme de recherche MARGIN.

- BOURGOIS L., 2019a, « Urgence sociale et catégorisation des publics : les « roms migrants » sont-ils des « sans-abri » comme les autres ? », *Rhizome*, N° 71, 1, p. 42-50.
- BOURGOIS L., 2020a, « Entre exception et « accès aux droits communs » : les deux faces des politiques locales des bidonvilles », dans *Le gouvernement des solidarités : Enjeux socio-politiques et territoires d'action*, Berger Levrault, Paris (Au fil du débat), p. 209-225.
- BOURGOIS L., 2020b, « Limiter l'accès aux services de droit commun pour mieux insérer ? Le « non-recours par interdiction temporaire » dans les politiques locales des bidonvilles », *Revue française des affaires sociales*, 2, p. 245-266.
- BOURGOIS L., 2020c, « Une lutte franco-européenne : le conflit de définition autour des populations européennes vivant en bidonvilles en France, identifiées comme "roms". », *Politique Européenne*.
- BOURGOIS L., LIEVRE M., 2019, « Les bénévoles, artisans institutionnalisés des politiques migratoires locales ? », *Lien social et Politiques*, 83, p. 184-203.
- BOURGOIS L., WARIN P., 2021 (à paraître), « Former et émanciper en travail social. Lier recherche collaborative et formation participative. », in PETIAU A. *La participation des usagers aux recherches en intervention sociale*, Presses de l'EHESP,
- BOURGOIS L., WARIN P., 2021, « Former et émanciper en travail social. Lier recherche collaborative et formation participative. », dans *La participation des publics de l'intervention sociale aux recherches*, Presses de l'EHESP.
- BOYER J.-D., 2016, « La sociologie d'Émile Durkheim : Une transposition manquée de la méthode des sciences de la nature », *Revue des sciences sociales*, 56, p. 118-125.
- BRECHET J.-P., DESREUMAUX A., 2005, « Note critique », *Sociologies pratiques*, n° 10, 1, p. 121-136.
- BRODIEZ-DOLINO A., 2013, *Combattre la pauvreté. Vulnérabilités sociales et sanitaires de 1880 à nos jours*, Paris, CNRS Éditions, 327 p.
- BRODIEZ-DOLINO A., 2015, « La vulnérabilité, nouvelle catégorie de l'action publique », *Informations sociales*, 188, p. 10-18.
- BRODIEZ-DOLINO A., 2018a, « Qui sont les personnes sans domicile en France depuis 1945 ? Éléments de réponse au prisme lyonnais », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 138, 2, p. 109.
- BRODIEZ-DOLINO A., 2018b, « Qui sont les personnes sans domicile en France depuis 1945 ? », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 138, p. 109-126.
- BRODIEZ-DOLINO A., 2020, *Des sans-logis aux sans-domicile : le foyer Notre-Dame des sans-abri à Lyon depuis 1950*, Presses universitaires de Saint-Etienne, 272 p.
- BRODKIN E.Z., BAUDOT P.-Y., 2012, « Les agents de terrain, entre politique et action publique », *Sociologies pratiques*, n° 24, 1, p. 10-18.
- BRODKIN E.Z., MAJMUNDAR M., 2010, « Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, 4, p. 827-848.
- BRUNETEAUX P., BENARROSH-ORSONI N., 2012a, *Intégrer les Rroms? travail militant et mobilisation sociale auprès des famille de Saint-Maur (Val-de-Marne)*, Paris, L'Harmattan (Logiques sociales), 207 p.
- BRUNETEAUX P., BENARROSH-ORSONI N., 2012b, *Intégrer les Rroms? travail militant et mobilisation sociale auprès des famille de Saint-Maur (Val-de-Marne)*, Paris, L'Harmattan (Logiques sociales), 207 p.
- BRUNETEAUX P., LANZARINI C., 1996, « « Susciter le désir par la tendresse ». Les cadres de l'accueil caritatif sur une péniche lyonnaise », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 9, 34, p. 134-163.
- BUREAU M.-C., RIST B., LIMA L., TROMBERT C., 2013, « La traduction de la demande d'aide sociale : les cas du handicap et de l'insertion des jeunes », *Revue française d'administration publique*, n° 145, 1,

p. 175-188.

BURLET L., 2007, « Bidonville de la Soie : Les roms bientôt relogés », *Lyon Capitale*, 18 mars 2007.

CARREL M., 2017, « Injonction participative ou empowerment ? Les enjeux de la participation », *Vie sociale*, n° 19, 3, p. 27-34.

CARREL M., LOIGNON C., BOYER S., DE LAAT M., 2017, « Les enjeux méthodologiques et épistémologiques du croisement des savoirs entre personnes en situation de pauvreté, praticien.ne.s et universitaires : Retours sur la recherche ÉQUIsanTÉ au Québec », *Sociologie et sociétés*, 49, 1, p. 119-142.

CASTAÑEDA H., 2015, « European Mobilities or Poverty Migration? Discourses on Roma in Germany », *International Migration*, 53, 3, p. 87-99.

CASTEL R., 2003, *L'insécurité sociale : qu'est-ce qu'être protégé?*, Paris, Seuil (La république des idées), 95 p.

CASTEL R., 2009, *La montée des incertitudes : travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Seuil (La couleur des idées), 457 p.

CEFAÏ D., AMIRAUX V., 2002, « Les risques du métier. Engagements problématiques en sciences sociales. Partie 1 », *Cultures & Conflits*, 47.

CERTEAU M. DE, 1980, *L'Invention du quotidien*, Paris, Union générale d'éditions, 374 p.

CHAMBON N., 2018, « "Aller vers".... d'autres pratiques ? (Introduction au numéro) », *Rhizome*, 2018/2, 68, p. 1-2.

CHARTRIN T., DOOLEY J., 2019, « Faire participer les personnes concernées à la formation professionnelle des travailleurs sociaux ? La question s'impose. Pas la réponse ! », *Vie sociale*, n° 25-26, 1, p. 179-191.

CHAUVIÈRE M., 2008, « Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation », *Pensée plurielle*, 17, p. 135-138.

CHAUVIÈRE M., 2010, « Quel est le « social » de la décentralisation ? », *Informations sociales*, 162, p. 22-31.

CHAUVIÈRE M., 2016, « Formation des travailleurs sociaux : état critique », *Journal du droit des jeunes*, 355, p. 38-40.

CHAUVIÈRE M., 2017, « Postface. Penser les rapports sociaux d'usage », dans *Les nouvelles figures de l'usager : De la domination à l'émancipation ?*, Les presses de l'EHESP, Rennes (Politiques d'intervention sociale), p. 211-216.

CHAVANON O., 1997, « Où sont passés nos Villages nègres ? », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 13, 1, p. 191-200.

CHAVANON O., BLANC F., 2018, « Baraques, villages nègres et bidonvilles », documentaire, 129 mn, France, Université Savoie-Mont Blanc

CHAYATA S., GUEGUEN F., 2016, « Promouvoir le logement d'abord, garantir l'hébergement inconditionnel », *Revue française des affaires sociales*, 3, p. 207-218.

CHEVALLIER J., 2015, « Conclusion / État des droits versus état de droit ? », dans *L'Etat des droits*, Presses de Sciences Po (Académique), p. 245-255.

CHEVARIN A., 2012, *Fascinant, fascisant : une esthétique d'extrême-droite*, Paris, L'Harmattan (Questions contemporaines), 245 p.

CHEVARIN A., 2020, *Lyon et ses extrêmes droites*, Éditions de la lanterne (Le chelu), 132 p.

CIUCIU A., 2014, *Je suis Tzigane et je le reste - Des camps de réfugiés Roms aux bancs de la Sorbonne*, City Éditions, 233 p.

CLAVE-MERCIER A., 2014, *Des états et des « roms » : une anthropologie du sujet entre transnationalisme et politiques d'intégration de migrants bulgares en France*, Thèse en anthropologie sociale et ethnologie, Université de Bordeaux, 638 p.

CLAVE-MERCIER A., 2020, « Des dynamiques migratoires contraignant la scolarisation ? L'accueil d'enfants roms bulgares en question », *Administration Éducation*, N° 166, 2, p. 159-163.

CLAVE-MERCIER A., OLIVERA M., 2016a, « Une résistance non résistante ? », *L'Homme*, 219-220, p. 175-207.

CLAVE-MERCIER A., OLIVERA M., 2016b, « Une résistance non résistante ? Ethnographie du malentendu dans les dispositifs d'"intégration" pour des migrants roms », *L'Homme*, 219-220, p. 175-207.

CLAVE-MERCIER A., RIGONI I., 2017, « Enquêter sur les migrations : une approche qualitative », *Migrations Société*, N° 167, 1, p. 13-28.

COENEN-HUTHER J., 2007, « Classifications, typologies et rapport aux valeurs », *Revue européenne des sciences sociales. European Journal of Social Sciences*, XLV-138, p. 27-40.

COHEN M., DAVID C., 2012, « Les cités de transit : le traitement urbain de la pauvreté à l'heure de la décolonisation », *Métropolitiques*.

COSSEE C., 2011, « « Les-Roms-migrants-et-gens-du-voyage » », *Lignes*, n° 35, 2, p. 167-179.

COSTIL M., ROCHE É., 2015, « Traiter les bidonvilles hier et aujourd'hui. Le relogement entre permanence et provisoire », *Les Annales de la recherche urbaine*, 110, 1, p. 64-73.

COTTIN-MARX S., 2019, *Sociologie du monde associatif*, Paris, La Découverte (Repères), 128 p.

COTTIN-MARX S., HELY M., JEANNOT G., SIMONET M., 2017, « La recomposition des relations entre l'État et les associations : désengagements et réengagements », *Revue française d'administration publique*, 163, p. 463-476.

COUSIN G., 2011, « L'émergence en Italie d'une « politique tsigane » face aux mobilités roumaines à la fin des années 2000 », *Études Tsiganes*, n° 46, 2, p. 28-45.

COUSIN G., 2013a, « L'évacuation de bidonvilles roms Circulaires et cycles médiatiques », *Métropolitiques*, p. 6.

COUSIN G., 2013b, *La gestion juridique des migrations des Roms / Roumains : 2007-2012 : de la Roumanie à l'Italie et à la France*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Tours, 481 p.

COUSIN G., 2015, « Le platz des Roms », *Revue Projet*, 348, p. 31-37.

COUSIN G., 2017, « Life and death of a French shantytown. An anthropology of power », dans *Open Borders, Unlocked Cultures. Romanian Roma Migrants in Western Europe*, Oxon, New York, Routledge, p. 128-150.

COUSIN G., LACAZE J., 2020, « L'éternel retour ; l'antitsiganisme politique », *Communications*, n° 107, 2, p. 103-113.

COUSIN G., LEGROS O., 2014, « Gouverner par l'évacuation ? L'exemple des « campements illicites » en Seine-Saint-Denis », *Annales de géographie*, 700, 6, p. 1262.

CRÉSPY A., SCHMIDT V.A., 2019, « Néo-institutionnalisme discursif », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po (Références), p. 367-375.

CRET B., 2019, « Le secteur du handicap, un marché comme les autres (1944-2012) », *Informations sociales*, n° 199, 1, p. 106-113.

DAMON J., 2014, *Faire cesser la mendicité avec enfants*, Presses Universitaires de France (Innovation politique).

- DAMON J., 2017, *Un monde de bidonvilles. Migrations et urbanisme informel.*, Paris, SEUIL (La République des idées), 128 p.
- DAMON J., 2019, « Campements de migrants sans-abri : comparaisons européennes et recommandations », Paris, Fondation pour l'innovation politique Fondapol.
- DAMON J., 2020, *Qui dort dehors ?*, Editions de l'aube, Paris (Monde en cours), 160 p.
- DAUBEUF J., 2018, *Le bidonville de « La place » : l'intégration en marge des institutions républicaines de la France contemporaine.*, Thèse de doctorat en sociologie et démographie, Nancy, Université de Lorraine, 434 p.
- DAVID O., GRAND É.L., LONCLE P., 2012, « Systèmes locaux et action publique : l'exemple des jeunes vulnérables », *Agora débats/jeunesses*, 62, p. 81-95.
- DE BARROS F., 2012, « Les bidonvilles : entre politiques coloniales et guerre d'Algérie », *Métropolitiques*.
- DEAR M., 1993, « Comprendre et surmonter le syndrome Nimby », *Revue 2001 plus*, 27, p. 2-20.
- DEATON A., CARTWRIGHT N., 2018, « Understanding and misunderstanding randomized controlled trials », *Social Science & Medicine*, 210, p. 2-21.
- DELEIXHE M., VERTONGEN Y.L., 2016, « L'effet de frontière dans les mobilisations collectives de migrants en situation administrative précaire, The border effect in migrants' collective political mobilization », *Raisons politiques*, 64, p. 67-84.
- DELEPINE S., 2012, *Atlas des Tsiganes. Les dessous de la question rom*, Autrement, 96 p.
- DELEPINE S., 2014, « Des politiques publiques à l'égard des Roms. Hier comme aujourd'hui une catégorisation négative », *Roms, Tsiganes, Nomades : un malentendu européen.* (Billet de blog).
- DELEPINE S., 2015, « Populismes européens et antitsiganisme, héritages et évolutions. », *Cahiers d'études hongroises et finlandaises*.
- DEMOUSTIER S., PRIOU J., 2013, « Les lois de 2002 et la participation des usagers dix ans après », *Contraste*, N° 37, 1, p. 73-92.
- DIETRICH-RAGON P., 2017, « Aux portes de la société française. Les personnes privées de logement issues de l'immigration », *Population*, 72, 1, p. 7-38.
- DIMINESCU D., 2002, « La désinstitutionnalisation de l'hospitalité et l'intégration par le bas », *Ville-École-Intégration Enjeux*, 131, p. 167-175.
- DIMINESCU D., 2004, « La mobilité des jeunes roumains à l'heure de l'élargissement européen », *Hommes et Migrations*, 1251, 1, p. 42-50.
- DIMINESCU D., OHLINGER R., REY V., 2003, « Les circulations migratoires roumaines : une intégration européenne par le bas ? », *Cahiers de recherches de la MIRE*, 15, p. 61-69.
- DION S., 2015, *Un monde européen, entre changements et mobilités : une étude ethnographique menée auprès de familles roms roumaines en contexte migratoire, entre la région historique de Crisana (Roumanie) et l'agglomération lyonnaise (France)*, Thèse de doctorat, UCL - Université Catholique de Louvain.
- DIVAY S., 2013, « Être sociologue et évaluateur », *Genèses*, n° 90, 1, p. 133-146.
- DOLLE M., 2005, « Précarités et politiques sociales », *Empan*, no 60, 4, p. 38-43.
- DOMERGUE M., HUYGHE F., 2015, « Un symptôme du mal-logement », *Revue Projet*, N° 348, 5, p. 17-24.
- DOUGHERTY C., 2020, *Golden Gates: Fighting for Housing in America*, Penguin Press, 285 p.
- DUBOIS V., 1999, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Économica (Études politiques), 208 p.

- DURAN P., 2010, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ (Droit et société), 250 p.
- DURAND J.-D., COMTE B., 1992, *Cent ans de catholicisme social à Lyon et en Rhône-Alpes : la postérité de Rerum novarum*, Editions de l'atelier, Éditions de l'Atelier, 566 p.
- DURKHEIM É., 1894, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, 149 p.
- DUVOUX N., 2009, *L'autonomie des assistés : sociologie des politiques d'insertion*, Paris, Presses universitaires de France (Le lien social), 269 p.
- DUVOUX N., 2012, *Le nouvel âge de la solidarité : Pauvreté, précarité et politiques publiques*, Paris, Seuil (La république des idées), 104 p.
- DUVOUX N., 2017, *Les inégalités sociales*, Paris, Presses Universitaires de France (Que sais-je ?).
- DWORKIN R., 1995, *Prendre les droits au sérieux*, Paris, Presses universitaires de France (Léviathan), 515 p.
- EINSTEIN K.L., GLICK D.M., PALMER M., 2019, *Neighborhood Defenders: Participatory Politics and America's Housing Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ELONGBIL-EWANE E., 2012, « La guerre d'Algérie à Lyon : la bataille pour le contrôle de l'habitat - Métropolitiques », *Métropolitiques*.
- ELONGBIL-EWANE E., 2014, *Loger les Algérien-ne-s à Lyon et les Turc-que-s à Berlin - Ouest. De l'accueil des populations migrantes à la gestion des territoires urbains Années 1950-1970*, Thèse pour le doctorat d'histoire, sous la direction de S. Scheitzer, Lyon 2, 621 p.
- ELOY P., 2019, *Héberger les vulnérables, éloigner les indésirables. Trajectoires de prise en charge des familles immigrées sans abri à Paris*, Thèse de doctorat, Paris, Paris I Panthéon Sorbonne, 498 p.
- ELOY P., 2020, « Le rapport des familles roms visibles dans l'espace public à l'hébergement d'urgence », *Sciences et Actions Sociales*, 13.
- ERTUL S., MELCHIOR J.-P., WARIN P., 2012, *Les parcours sociaux à l'épreuve des politiques publiques : textes issus d'un colloque international organisé au Mans en 2010*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Des sociétés).
- ESTRADE M.-A., 2013, « 7. Les emplois non pourvus : mythes et réalités », *Regards croisés sur l'économie*, n° 13, 1, p. 151-167.
- EYRAUD B., SAETTA S., TARTOUR T., 2018, « Introduction. Rendre effective la participation des personnes en situation de handicap », *Participations*, N° 22, 3, p. 5-28.
- FASSIN, D., FASSIN, E., BEAUD, S. (dirs.), 2009, *De la question sociale à la question raciale : représenter la société française*, Paris, La Découverte (Poche), 274 p.
- FASSIN E., FOUTEAU C., GUICHARD S., WINDELS A., 2014, *Roms & riverains : Une politique municipale de la race*, La fabrique éditions, 266 p.
- FAUCHEUX-LEROY S., KERTUDO P., PETIT C., VAN HILLE J., 2014, « Les ménages "aux portes du logement" », *Recherche sociale*, N° 212, 4, p. 6-97.
- FELSTINER W., ABEL R.L., SARAT A., 1991, « L'émergence et la transformation des litiges : réaliser, reprocher, réclamer », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 4, 16, p. 41-54.
- FERRAND-BECHMANN D., 1991, *Bénévolat et solidarité*, FeniXX, 220 p.
- FLAMANT A., 2014, *Droit de cité ! : construction et dilution d'une politique municipale d'intégration des étrangers dans les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg (1981-2012)*, Thèse de doctorat, Université de Lyon / sciences - po Lyon., 652 p.
- FONTAINE L., ROCHE E., TEPPE P., 2017, « Reloger des "indésirables" en urgence : les territoires de l'hébergement des familles étrangères sans-domiciles à Lyon et Grenoble », *Géographie et cultures*,

98-2016, "Les indésirables", p. 65-88.

FOUCAULT M., 1994, *Dits et Ecrits, 1954-1988. Tome III: 1976-1979*, Paris, Editions Gallimard, 834 p.

FOUROT A.-C., 2015, « Instruments d'action publique et régulation municipale de l'islam. Le cas de la mosquée de Créteil. », *Gouvernement et action publique*, VOL. 4, 3, p. 81-102.

FRABONI - BALSAN A., 2019, *Accompagner les familles migrantes précaires : de la nécessaire plasticité du cadre pour ouvrir sur un champ des possibles.*, Mémoire de Diplôme Inter-universitaire « Santé, société et migration », Université Lyon 1 ; Université Jean Monnet, Saint-Étienne ; Orspere Samdarra, 47 p.

GADRAS M.J.F., 2016, « Méthodologie d'une étude en recherche biographique portant sur les « migrations précaires » », *e-Migrinter*, 14.

GADRAS M.J.F., 2017, *Le présent vécu comme processus de formation du sujet anthropologique : une herméneutique de la parole en condition de migration précaire*, Thèse de doctorat, Université Sorbonne Paris Cité.

GARDELLA E., 2014, « L'urgence comme chronopolitique. Le cas de l'hébergement des sans-abri », *Temporalités. Revue de sciences sociales et humaines*, 19.

GARDELLA E., 2016, « Temporalités des services d'aide et des sans-abri dans la relation d'urgence sociale », *Sociologie*, Vol. 7, 3, p. 243-260.

GARDELLA É., CHOPIN K., 2013, *Les Sciences sociales et le sans-abrisme : recension bibliographique de langue française, 1987-2012*, Saint-Etienne, PUSE, 352 p.

GARDIEN E., 2012, *Des innovations sociales par et pour les personnes en situation de handicap : à liberté égale*, Toulouse, Erès (Connaissances de la diversité), 272 p.

GARDIEN È., 2019, « Les savoirs expérientiels : entre objectivité des faits, subjectivité de l'expérience et pertinence validée par les pairs », *Vie sociale*, n° 25-26, 1, p. 95-112.

GASTAUT Y., 2004, « Les bidonvilles, lieux d'exclusion et de marginalité en France durant les trente glorieuses », *cdlm Cahiers de la Méditerranée*, p. 233-250.

GAUTHIER C., LACROIX M., LIGUORI M., MARTINEZ E., NGOC K., 2010, « L'intégration, à la jonction du discours normatif et de l'expérience vécue : des demandeurs d'asile s'expriment », *Service social*, 56, 1, p. 15-29.

GEISSER V., 2017, « François, pape des migrants ? », *Migrations Société*, N° 167, 1, p. 3-12.

GIOVALUCCHI F., SARDAN J.-P.O. DE, 2009, « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Revue Tiers Monde*, n° 198, 2, p. 383-406.

GIULIETTI C., WAHBA J., 2013, « Welfare Migration », dans *International Handbook on the Economics of Migration*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, and Northampton, USA, p. 489-504.

GODBOUT J.T., 2002, « Ni égoïsme ni altruisme. Don et théorie des jeux », *Revue du MAUSS*, no 20, 2, p. 286-299.

GODRIE B., 2016, « Révolution tranquille. L'implication des usagers dans l'organisation des soins et l'intervention en santé mentale », *Revue française des affaires sociales*, 2, p. 89-104.

GODRIE B., DOS SANTOS M., 2017, « Présentation : inégalités sociales, production des savoirs et de l'ignorance », *Sociologie et sociétés*, 49, 1, p. 7-31.

GOMEL B., SERVERIN É., 2013, « L'expérimentation sociale aléatoire en France en trois questions », *Travail et Emploi*, 135, p. 57-71.

GOURCY C.D., 2013, « Partir, rester, habiter : le projet migratoire dans la littérature exiltaire », *Revue européenne des migrations internationales*, 29, vol. 29-n°4, p. 43-57.

- GOURGUES G., 2018, « Participation : trajectoire d'une dépolitisation », *Revue Projet*, N° 363, 2, p. 21-28.
- GOURGUES G., MAZEAUD A., 2018, *L'action publique saisie par ses « publics »*, *Gouvernement et (dés)ordre politique*, Presses universitaires du Septentrion (Espaces politiques), 214 p.
- GRAND D., 2015, « Être chez soi en hébergement ? Les paradoxes de l'hébergement pour les personnes sans domicile », *VST - Vie sociale et traitements*, N° 128, 4, p. 67-72.
- GRAND D., 2017, *L'hébergement social des SDF : Ethnographie de l'expérience vécue des hébergés*, L'Harmattan (Recherches en action).
- GRANIER F., MOISSET P., THOBOIS P., 2018, *Des sociologues sur le fil de la demande*, Paris, Presses de Sciences Po (Sociologies pratiques), 174 p.
- GRANIER F., OULD-FERHAT L., THOBOIS P., 2018, *La sociologie sur commandes ?*, Paris, Presses de Sciences Po (Sociologies pratiques), 160 p.
- GRELET S., 2007, « Une pierre dans le jardin. ce que les NIMBYs nous apprennent de l'hospitalité », *Vacarme*, 2007/1, 38, p. 32-35.
- GROSS M., 2007, « The Unknown in Process: Dynamic Connections of Ignorance, Non-Knowledge and Related Concepts », *Current Sociology*, 55, 5, p. 742-759.
- GROSSETTI M., 2006, « L'imprévisibilité dans les parcours sociaux », *Cahiers internationaux de sociologie*, 120, p. 5-28.
- GUSFIELD J.R., 1981, *The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order*, University of Chicago Press, 286 p.
- GUYAVARCH E., LE MENER E., 2014, « Les familles sans domicile à Paris et en Île-de-France : une population à découvrir », *Revue des politiques sociales et familiales*, 115, 1, p. 80-86.
- HALL P.A., TAYLOR R., 1997, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 47, 3, p. 469-496.
- HALPERN C., LASCOUMES P., GALES P.L., 2019, « Instrument », dans BOUSSAGUET L. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques : 5e édition entièrement revue et corrigée*, Presses de Sciences Po, p. 321-330.
- HALPERN, C., LASCOUMES, P., LE GALES, P., (dirs.), 2014, *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets*, Paris, Les Presses de Sciences Po (Domaine Gouvernances), 520 p.
- HAMIDI C., 2017, « Chapitre 13 - Associations, politisation et action publique. Un monde en tensions », dans *Sociologie plurielle des comportements politiques*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) (Académique), p. 347-370.
- HAMIDI C., FISCHER N., 2017, « Les politiques migratoires en Europe », *Idées économiques et sociales*, N° 189, 3, p. 28-37.
- HASSENTEUFEL P., 2008, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Colin (Collection U Sociologie), 294 p.
- HELY M., 2009, *Les métamorphoses du monde associatif*, Paris, Presses universitaires de France (Le lien social).
- HERVO M., 2001, *Chroniques du bidonville : Nanterre en Guerre d'Algérie, 1959-1962*, Paris, Le Seuil, 292 p.
- HEYER K., BAUDOT P.-Y., BORELLE C., REVILLARD A., 2013, « Droits ou quotas ? L'American with disabilities act (ADA) comme modèle des droits des personnes handicapées », *Terrains travaux*, N° 23, 2, p. 127-158.
- HIRSCHMAN A.O., 1970, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, 180 p.

HOOD C., 2007, « Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades », *Governance*, 20, 1, p. 127-144.

HOOD C.C., 1983, *The Tools of Government*, London, Macmillan Education UK, 178 p.

HOOD C., MARGETTS H., 2007, *The tools of government in the digital age*, New ed., Basingstoke, Palgrave Macmillan (Public policy and politics), 218 p.

HOUARD N., 2012, « Construction et mise à l'agenda du droit au logement opposable (Dalo) : le rôle des associations », *Informations sociales*, n° 172, 4, p. 64-73.

HOWLETT M., 2011, *Designing public policies: principles and instruments*, Abingdon, Oxon ; New York, Routledge (Routledge textbooks in policy studies), 236 p.

ION J., RAVON B., 2005, « Institutions et dispositifs », dans *Le travail social en débats*, La découverte, Paris, La Découverte, p. 71-95.

ISIDRO L., MAGORD C., 2016, « La politique publique d'accès au droit, en tension avec l'accès au juge : l'exemple de l'aide sociale », *Après-demain*, N° 38, NF, 2, p. 24-26.

JAULIN T., 2016, « Migrations en Méditerranée : la crise de l'asile », *Politique étrangère*, Hiver, 4, p. 25-34.

JOXE L., 2020, « La « sudisation » du secteur de l'aide internationale », *Revue internationale des études du développement*, N° 241, 1, p. 165-186.

KNOEPFEL P., LARRUE C., VARONE F., SAVARD J.-F., 2015, *Analyse et pilotage des politiques publiques : France, Suisse, Canada*, Presses de l'Université du Québec, 456 p.

KRINSKY J., SIMONET M., 2012, « La servitude et le volontaire : les usages politiques du travail invisible dans les parcs de la ville de New York, Servitude and the Volunteer : Political Uses of Invisible Work in New York City's Parks », *Sociétés contemporaines*, 87, p. 49-74.

LABADIE F., TALLEU C., 2017, « Le non-recours à la mobilité internationale chez les jeunes avec moins d'opportunités », *Agora débats/jeunesses*, N° 75, 1, p. 37-55.

LACROIX T., 2020, « Réseaux des villes hospitalières : un panorama global », *e-migrinter*, 20, p. 14.

LAFORE R., 2014, « L'accès aux droits, de quoi parle-t-on ? », *Regards*, 46, p. 21-32.

LAGROYE J., 1994, « Être du métier », *Politix*, n° 28, 4, p. 5-15.

LAKE R., 1993, « Planners' Alchemy Transforming Nimby to Yimby: Rethinking Nimby », *Journal of the American Planning Association*, 59, p. 87-93.

LASCOUMES P., 2007, « Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *Politique et Sociétés*, 26, 2-3, p. 73-89.

LASCOUMES P., LE BOURHIS J.-P., 1996, « Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et Société*, 32, 1, p. 51-73.

LASCOUMES P., LE GALES P., 2005a, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po (Académique), 370 p.

LASCOUMES P., LE GALES P., 2005b, « Conclusion : De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'Etat », dans *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po (Académique), p. 357-370.

LAUMET D., 2013, *Le droit à l'épreuve du lien ? Pour une compréhension de la non-mobilisation du droit au logement opposable par les acteurs des dispositifs de l'urgence sociale grenobloise*, Mémoire de Master 2 « Villes, Territoires et Sociétés », sous la direction de P. Mazet, Sciences-po Grenoble.

LE BOURHIS J.-P., LASCOUMES P., 2014, « En guise de conclusion / Les résistances aux instruments de

gouvernement », dans *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po (Académique), p. 528.

LE GALES P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, Vol. 45, 1, p. 57-95.

LE GALES P., 2011, *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences po, 704 p.

LE GALES P., 2019, « Gouvernance », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (Références), p. 297-305.

LE GALÈS P., VITALE T., 2013, « Governing the large metropolis. A research agenda », *Working papers du Programme Cities are Back in Town*, 2013-8, p. 21.

LE MENER E., 2015, « Vivre à l'hôtel quand on est un enfant », *Métropolitiques*.

LE MENER E., OPPENCHAIM N., 2015, « Pouvoir aller à l'école. La vulnérabilité résidentielle d'enfants vivant en hôtel social », *Les Annales de la recherche urbaine*, 110, 1, p. 74-87.

LE NAOUR G., 2005, « Entrer dans l'action publique en la contestant. Quand la cause des usagers de drogues devient soluble dans la politique marseillaise de lutte contre le sida et la toxicomanie », *Politix*, n° 70, 2, p. 9-28.

LEBRE J., 2019, « « Appel d'air », attractivité libérale et inhospitalité absolue », *Lignes*, n° 60, 3, p. 15-38.

LECA J., 2012, « L'état entre politics, policies et polity », *Gouvernement et action publique*, 1, 1, p. 59-82.

LECOURT A., 2000, « Proximité et aménagement : le phénomène nimby, évolution d'une notion », *ESO, travaux et documents*, 14, p. 53-56.

LEFEBURE P., 2011, « Les apports des entretiens collectifs à l'analyse des raisonnements politiques », *Revue française de science politique*, Vol. 61, 3, p. 399-420.

LEFEUVRE-DEOTTE, M. (dir.), 2012, *Des corps subalternes : migrations, expériences, récits*, Paris, L'Harmattan (Collection Esthétiques. Culture et politique), 235 p.

LEFEVRE, C., ROSEAU, N., VITALE, T. (dirs.), 2013, *De la ville à la métropole : les défis de la gouvernance*, Paris, L'Oeil d'or.

LEGROS O., 2010, « Les « villages d'insertion » : un tournant dans les politiques en direction des migrants roms en région parisienne ? », *Revue Asylon(s)*, 8.

LEGROS O., 2011, « Les "villages roms" ou la réinvention des cités de transit », *Métropolitiques*.

LEGROS O., LIÈVRE M., 2019, « Domestic Versus State Reason? How Roma Migrants in France Deal with Their Securitization », dans BAAR H. VAN, IVASIUC A., KREIDE R. (dirs.), *The Securitization of the Roma in Europe*, Cham, Springer International Publishing, p. 67-87.

LEGROS O., OLIVERA M., 2014, « La gouvernance métropolitaine à l'épreuve de la mobilité contrainte des « Roms migrants » en région parisienne. », *Revue électronique des sciences humaines et sociales*.

LEGROS O., ROSSETTO J., 2011, « La « question rom » en Europe aujourd'hui : Regards croisés et mises en perspectives », *Études Tsiganes*, 46, p. 4-25.

LEGROS O., VITALE T., 2011, « Les migrants roms dans les villes françaises et italiennes : mobilités, régulations et marginalités », *Géocarrefour*, Vol. 86/1.

LENDARO, A., RODIER, C., VERTONGEN, Y.L., ASSOCIATION FRANÇAISE DE SOCIOLOGIE (dirs.), 2019, *La crise de l'accueil : frontières, droits, résistances*, Paris, Éditions La Découverte (Recherches), 314 p.

LENER D., LASSWELL H.D., 1951, *The Policy sciences: recent developments in scope and method.*, Stanford, Stanford University Press, 344 p.

- LEVY J., 2015, « L'urgence sociale à l'épreuve du non-recours », *Plein droit*, 106, p. 7-10.
- LEVY J., 2016, « Les "grands exclus" aux prises avec l'institution : entre normativité de l'insertion et réconciliation institutionnelle », article de colloque, XXème congrès de l'ASLIF, Montréal, Canada.
- LEVY J., 2017, « L'approche "logement d'abord" : droit nouveau ou nouveau rapport au(x) droit(s) ? », *Revue du Projet*, 2017, p. 21-22.
- LEVY J., 2021, *Les « grands exclus » : une catégorie d'exceptions. Évolutions du traitement politique des sans-abri chroniques en France depuis les années 1980*, Thèse de doctorat en Sciences politiques, Grenoble, Université Grenoble - Alpes.
- LEVY J., LAUMET D., 2012, « Le DALO : la "Fraude morale" de l'État », dans *L'envers de la fraude sociale. Le scandale du non-recours aux droits sociaux.*, La Découverte (Cahiers libres), p. 83-103.
- LEVY J., VIAL B., 2015, « " Neets " et " grands exclus " : catégorisation et normes de l'action publique à l'épreuve du non-recours », *Colloque 433 " Les épreuves de la normativité sociale : souffrance, déviance et individualité contemporaine " du 83ème Congrès de l'ACFAS " Sortir des sentiers battus ".*
- LEVY J., WARIN P., 2019, « Ressortissants », dans *Dictionnaire des politiques publiques, 5ème édition*, Les presses de Sciences Po, Paris, p. 848.
- L'HORTY Y., PETIT P., 2011, « évaluation aléatoire et expérimentations sociales, Abstract », *Revue française d'économie*, me XXVI, 1, p. 13-48.
- LIBERMAN R., 2015, « L'institutionnalisation du handicap », *Que sais-je?, 9e éd.*, p. 32-44.
- LIEGEOIS J., 1975, « Naissance du pouvoir tsigane », *Revue française de sociologie*, 16, 3, p. 295-316.
- LIEVRE M., 2013, *Nationalisme ethnoculturel et rapport à la culture des Roms en Roumanie post-communiste et multiculturaliste*, Thèse de doctorat en ethnologie, Université Montpellier 3.
- LIEVRE M., 2014, « « "Ceux-là sont peu soignés, peu débrouillards". Ethnographie des Roms roumains migrants à Montpellier : Entre enjeux moraux et appartenance sociale » », *Migrations Société*, 152, 2, p. 103.
- LIEVRE M., 2016, « Roms roumanisés, Ciurari, Ursari : ethnicité et appartenances sociales. Ethnographie des migrants roms roumains à Montpellier », *Revue européenne des migrations internationales*, 32, 1, p. 35-57.
- LIMA L., TROMBERT C., 2013, « L'assistance-chômage des jeunes sous condition d'accompagnement. De quelques mécanismes du non-recours par éviction », *Lien social et Politiques*, 70, p. 29-43.
- LIPSKY M., 1980, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation.
- LIPSKY M., SMITH S.R., 1989, « Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State », *Political Science Quarterly*, 104, 4, p. 625-648.
- LIPSKY M., SMITH S.R., 2011, « Traiter les problèmes sociaux comme des urgences », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, 20, p. 125-149.
- LÖCHEN V., 2018, *Comprendre les politiques sociales*, Dunod (Guides santé social).
- LONCLE P., 2011, « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, 2, 2, p. 129-147.
- LUSTE BOULBINA S., 2010, « Une Afrique coupée en deux », *Africultures*, 82, 3, p. 16.
- MAISONGRANDE V., 2008, *Les circulations migratoires roumaines en Europe : réseaux sociaux et inscription dans l'espace*, mémoire de master II « Migration internationales, Espaces et sociétés », université de Poitiers.

- MALET J., 2012, « Les associations, acteurs essentiels du secteur sanitaire et social », *Informations sociales*, n° 172, 4, p. 45-52.
- MARCUS G.E., 1995, « Ethnography In/Of the World System: The Emergence of Multisited Ethnography », *Annual Review of Anthropology*, 24, p. 95-117.
- MARTIN AU., 2016, « Le point de non-recours. Accompagnement social des personnes dépourvues de logement et droit au logement et à l'hébergement opposables », *Les Working Papers du collectif soif de connaissances*, 1, p. 16.
- MARTINIELLO M., REA A., 2011, « Des flux migratoires aux carrières migratoires. Éléments pour une nouvelle perspective théorique des mobilités contemporaines », *SociologieS*.
- MASSON - DIEZ E., 2015, « Intervention sociale en bidonvilles : perspectives françaises, visions croisées », *Confluences Méditerranée*, 93, p. 115-126.
- MASSON-DIEZ E., 2016, *Les conditions d'un passage à la mobilisation en bidonville : Le cas du platz de la rue Pascal au "Samaritain"*, Mémoire de Master 2 en Sciences Politiques, Paris, Université Paris 8 Vincennes - Saint Denis, 117 p.
- MASSON-DIEZ E., 2018, « Militants, bénévoles, citoyens solidaires... », *Journal des anthropologues, Hors-série*, 5, p. 159-180.
- MASSON-DIEZ E., 2020, « L'hospitalité privée de « mineurs isolés étrangers » : une relation à définir », *e-Migrinter*, 20, p. 11.
- MATTEUDI E., 2019, « L'humanitaire au cœur des enjeux de la ville de demain », *Alternatives Humanitaires*, 10, p. 194.
- MATYJASIK N., 2013, « Des évaluations de politiques publiques et des consultants. Émergence d'un champ professionnel et segmentation des rôles », *Revue française d'administration publique*, N° 148, 4, p. 907-921.
- MAYER N., MICHELAT G., TIBERJ V., VITALE T., 2014, « Un refus croissant de " l'autre " », *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Année 2013. Commission nationale consultative des droits de l'homme*, p. 157-208.
- MAYER N., MICHELAT G., TIBERJ V., VITALE T., 2019, « Section 6. L'hostilité envers les Roms », dans *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Année 2018*, La Documentation française, p. 142-159.
- MAZET P., 2014, « L'analyse du Non-recours aux droits : un outil d'évaluation des politiques publiques », actes du colloque « Pauvreté et ineffectivité des droits : non-recours et nonaccès aux droits », Bruxelles, 12 décembre 2014.
- MAZZELLA S., 2005, « Vie et mort du droit d'asile territorial, Life and Death of " Territorial " Right of Asylum. », *Sociétés contemporaines*, no 57, 1, p. 105-120.
- MCGARRY A., DRAKE H., 2013, « The politicization of Roma as an ethnic "other": security discourse in France and the politics of belonging », dans KORKUT U., BUCKEN-KNAPP G., MCGARRY A., HINNFORS J., DRAKE H. (dirs.), *The discourses and politics of migration in Europe*, New York, Palgrave Macmillan, p. 73-91.
- MCGOEY L., 2012, « The logic of strategic ignorance », *The British Journal of Sociology*, 63, 3, p. 533-576.
- MICHEL C., 2019, « Les « quartiers anciens » de Lyon : lieux de transformations urbaines et sociales », *Espace, populations, sociétés*, 2019/2.
- MINDER P., 2014, dans *Émile Yung et le Village noir de l'Exposition nationale suisse de Genève en 1896*, Paris, La Découverte (Recherches), p. 303-314.
- MINGIONE E., OBERTI M., PEREIRINHA J., 2002, « Cities as local systems », dans *Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regimes*, The policy Press, p. 318.

MISCOIU S., HERTA L., 2018, « De facto, non de jure ou De facto, hoc de jure? Incursions dans la pratique de l'interaction entre le droit étatique et le droit coutumier rom en Roumanie », *Revue générale de droit*, 48, p. 203.

MOISSET P., 2012, « Un certain métier de sociologue ou la possibilité d'une évaluation critique », *Sociologies pratiques*, n° 24, 1, p. 114-125.

MONTOYA J., 2020, *Parcours de soins d'enfants « roms » : Enquête ethnographique dans un bidonville*, These de doctorat en sociologie, Université de Lille 1.

MOROKVASIC M., 2015, « Migrations et mobilités Est-Ouest après 1989 sur fond d'intégration Européenne », *Migrations Société*, N° 158, 2, p. 61-92.

MVS DU RHONE, 2019, « Rapport d'activité 2018 », Maison de la veille sociale - SIAO du Rhône.

MVS DU RHONE, 2020, « Bulletin d'information de la MVS - Données d'activité 2019 », Maison de la veille sociale de Rhône.

MYERS J., 2017, « YIMBY: How To End The Housing Crisis, Boost The Economy And Win More Votes », *Adam Smith Institute research trust*, p. 87.

NEGRIER E., 2005, *La Question métropolitaine : les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 270 p.

NEVEU É., 2015, *Sociologie politique des problèmes publics*, Armand Colin, 288 p.

NEVEU E., 2017, « L'analyse des problèmes publics : un champ d'étude interdisciplinaire au cœur des enjeux sociaux présents », *Idées économiques et sociales*, 190, 4, p. 6.

NUÑEZ REGUEIRO S., 2020, « Énoncer la qualité dans les ONG », *Revue internationale des études du développement*, N° 241, 1, p. 113-139.

OBERTI M., 2005, « Différenciation sociale et scolaire du territoire : inégalités et configurations locales », *Sociétés contemporaines*, 59-60, 3, p. 13.

OCHANDIANO J.-L. DE, 2012, « Le visage diversifié de l'immigration dans le 7e arrondissement de Lyon », *Actes du colloque « Le centenaire du 7ème arrondissement de Lyon », du 10 mai 2012*, p. 11.

ODENORE, 2006, « Le non-recours des publics accueillis par une structure d'accompagnement social. Requêtes statistiques sur les données du SATIS (Grenoble). », Observatoire des non-recours aux droits et services.

ODENORE, 2012, *L'envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, Paris, La Découverte, 180 p.

OLIVERA M., 2009, « Introduction aux formes et raisons de la diversité Rom roumaine », *Études Tsiganes*, 38, p. 10-41.

OLIVERA M., 2011, *Roms en (bidon)villes*, Éditions Rue d'Ulm (La Rue ? Parlons-en !), 82 p.

OLIVERA M., 2012, « Stéréotypes, statistiques et nouvel ordre économique : retour critique sur la fabrique de la « question rom » », *Études Tsiganes*, 46, p. 116-135.

OLIVERA M., 2013, « Insertion ou bricolage ? », *Plein droit*, 99, p. 7-10.

OLIVERA M., 2015, « Insupportables pollueurs ou recycleurs de génie ? Quelques réflexions sur les « Roms » et les paradoxes de l'urbanité libérale », *Ethnologie française*, 153, p. 499-509.

OLIVERA M., 2016, « “ Un projet ” pour les Roms” ? Bricolages, malentendus et informalité productive dans des dispositifs d'insertion et de relogement ” », *Lien social et politiques, RIAC (Lien soc. polit. RIAC)*, 76.

OLIVERA M., POUETO J.-L., 2018, « Tsiganes et anthropologie : héritages, enjeux et perspectives »,

Ethnologie française, N° 172, 4, p. 581-600.

OLLITRAULT S., 2020, « Nimby - Not in my back yard », dans *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po (Références), p. 390-395.

O'MIEL J., GOURGUES G., MAZEAUD A., NONJON M., PARIZET R., 2017, « Une sociologie critique de la démocratie participative est-elle utile ? », *Participations*, N° 19, 3, p. 221-242.

OTT L., 2013, « Les roms, révélateurs des failles de la protection de l'enfance et de notre système éducatif », *Journal du droit des jeunes*, N° 324, 4, p. 14-17.

OTT T., 2015, *Les ingouvernables : la faillite du gouvernement des roms en bidonvilles : Lyon, 2005-2012*, Thèse en anthropologie, Université Lyon 2, 309 p.

PALIER B., 2014, *Path dependence (dépendance au chemin emprunté)*, Presses de Sciences Po.

PALIER B., BONOLI G., 1999, « Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, 49, 49, p. 399-420.

PARAZELLI M., BELLOT C., 2015, « Normativités, marginalités et interventions sociales : Présentation du dossier », *Nouvelles pratiques sociales*, 27, 2, p. 19-26.

PATERSON F., BARRAL C., STIKER H.-J., CHAUVIERE M., 2006, *L'institution du handicap : le rôle des associations : XIXe-XXe siècles*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 420 p.

PAUGAM S., 2015, *La disqualification sociale : essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, Presses universitaires de France.

PAUGAM S., 2016, *La disqualification sociale : essai sur la nouvelle pauvreté*, Presses Universitaires de France (Quadrige), 256 p.

PAUGAM S., 2017, *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Presses Universitaires de France (Le lien social), 312 p.

PAUGAM S., DUVOUX N., 2013, « La régulation des pauvres », Presses universitaires de France (Quadrige), 132 p.

PAYRE R., 2008, *Ordre politique et gouvernement urbain*, Mémoire d'Habilitation à diriger des recherches, Université de Lyon, 196 p.

PEREZ F.T., LIERN M.M., 2018, « Lieux, logements et accès à la ville des Roms à Valence (Espagne) », *Espaces et sociétés*, n° 172-173, 1, p. 109-125.

PERRET S., 2010, *Vers une nouvelle approche instrumentale des politiques publiques de protection de l'environnement. Implications conceptuelles, théoriques et méthodologiques à la lumière du cas de la politique climatique suisse.*, Thèse en science politique, Université de Genève, 477 p.

PETIAU A., 2021, *La participation des publics de l'intervention sociale aux recherches : enjeux, finalités, méthodes*, Presses de l'EHESP.

PETIAU A., 2021 (à paraître), « La participation des usagers aux recherches en intervention sociale », Presses de l'EHESP (Regards croisés).

PETIAU A., POURTAU L., 2014, *Vivre en squat - Une bohème populaire au XXIe siècle*, CNRS Éditions, Paris.

PETIT A.-S., 2016, « Les accueils de jour en Rhône-Alpes État des lieux et perspectives », FNARS Rhône-Alpes.

PETRELLA F., RICHEZ-BATTESTI N., 2009, « Diversité des formes de gouvernance territoriale des politiques sociales et place des organisations d'économie sociale et solidaire : regards croisés sur les services de Care en Europe », *Pole Sud*, n° 31, 2, p. 25-40.

PETTE M., 2014, « Associations : les nouveaux guichets de l'immigration ? Du travail militant en

préfecture », *Sociologie*, Vol. 5, 4, p. 405-421.

PEYROUX O., 2010, « Médiateurs roms, la discrimination positive en question », *Études Tsiganes*, n° 41-42, 1, p. 60-71.

PEYROUX O., 2012, « Traite des mineurs roumains migrants : processus d'exclusion, types d'exploitation et stratégies d'adaptation », *Journal du droit des jeunes*, N° 313, 3, p. 9-16.

PEYROUX O., 2013, *Délinquants et victimes : la traite des enfants d'Europe de l'Est en France*, Non-lieu, 202 p.

PIASERE L., 2014, « Qu'est-ce que l'antitsiganisme? », dans *Roms, Tsiganes, Nomades*, Karthala (Hommes et sociétés), p. 237-262.

PICHON P., 1992, « La manche, une activité routinière. Manières de faire », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 57, 1, p. 147-157.

PICHON P., 1998, « Un point sur les premiers travaux sociologiques français à propos des sans-domicile fixes », *Sociétés contemporaines*, 30, p. 95-109.

PICHON P., 2001, « L'avènement de la reconnaissance publique : je suis SDF », dans *Les noms que l'on se donne. Processus identitaire, expérience commune, inscription publique*, Paris, L'Harmattan (Bibliothèque éducation), p. 174.

PICHON P., 2009, « Chapitre 2 : Construction d'un problème social et émergence de la catégorie SDF en France », dans *SDF, sans-abri, itinérant : Oser la comparaison*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain (Atelier de recherches sociologiques), p. 43-57.

PICHON P., 2010, *Vivre dans la rue : sociologie des sans domicile fixe*, Saint-Étienne, Publications de l'Université de Saint-Étienne (Matières à penser), 227 p.

PICHON P., FIRDION J.-M., FRANCO B., MARPSAT M., ROY S., 2013, *SDF, sans-abri, itinérant Oser la comparaison*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain.

PICHON P., GIROLA C., JOUVE E., 2016, *Au temps du sans-abrisme. Enquêtes de terrain et problème public*, Presses universitaires de Saint-Étienne.

PIERSON P., 1993, « When effect becomes cause. Policy feedback and political change », *World Politics*, 1993, p. 595-628.

PIERSON P., 2000, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 94, 2, p. 251-267.

PINÇON-CHARLOT M., PINÇON M., LECROART É., 2017, *Panique dans le 16e ! Une enquête sociologique et dessinée*, Paris, La ville brûle, 96 p.

PINSON G., 2005, « Chapitre 5 : Le projet urbain comme instrument d'action publique », dans *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po (Académique), p. 199-233.

POCHE B., 2017, *La littérature à Lyon dans l'entre-deux-guerres : l'érosion d'une culture*, Paris, L'Harmattan (Espaces littéraires), 490 p.

POLERE C., 2014, *De la Courly au Grand Lyon : histoire d'une communauté urbaine*, Lyon, Lieux dits éditions, 480 p.

PONTRANDOLFO S., SOLIMENE M., 2018, « Introduction », *Nomadic Peoples*, 22, 1, p. 10-26.

POTOT S., 2002, « Les migrants transnationaux : une nouvelle figure sociale en Roumanie », *Revue d'Études Comparatives Est-Ouest*, 33, 1, p. 101-120.

POTOT S., 2003, *Circulation et réseaux de migrants roumains : une contribution à l'étude des nouvelles mobilités en Europe*, Thèse de doctorat en sociologie, Nice, Université de Nice Sophia-Antipolis, Unité de recherche migrations et sociétés (URMIS).

- POTOTS., 2006, « Le réseau migrant : une organisation entre solidarité communautaire et 'zone de libre échange' », *Migrations Société*, 105-106.
- POTOT S., 2013, « Construction européenne et migrations de travail. Le renouvellement des modes de mobilisation de la main-d'œuvre étrangère », *Revue européenne des sciences sociales. European Journal of Social Sciences*, 51-1, p. 7-32.
- POTOT S., 2016a, « Les « Roms » à Nice : des migrants parmi d'autres ? », *Faire savoirs*, 13, p. 33-39.
- POTOT S., 2016b, « La « question Rom » à l'échelle de la ville : gouvernance locale, pratiques informelles et pouvoir des acteurs faibles », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, 29.
- POTOT S., 2018, « *Nous les Tsiganes, ou les Roms, comme vous dites, vous* » : catégorisations ethniques et frontières sociales en Europe, Presses universitaires de Rennes, 232 p.
- POTOT S., 2020, « Accueillir des enfants dits « roms roumains » dans l'école républicaine », *Agora débats/jeunesses*, N° 84, 1, p. 53-66.
- POURTAU L., OLIVEIRA J.-P. DE, FERRAND-BECHMANN D., 2014, « Les bénévoles « concernés » dans les associations de lutte contre le cancer en France. Spécificités et limites d'un engagement fondé sur le vécu et la « dette » », *Les Tribunes de la santé*, 42, p. 65-82.
- PRIMON J.-L., 2007, « Ethnicisation, racisation, racialisation : une introduction », *Faire savoirs*, 6, p. 3-14.
- PROUTEAU L., 2001, « Les figures du bénévolat », *Revue des politiques sociales et familiales*, 63, 1, p. 19-32.
- PROUTEAU L., 2018, « Bénévolat et bénévoles en France en 2017. Etat des lieux et tendances. », Rapport de recherche, CRA - Centre de recherche sur les associations.
- PRUD'HOMME D., 2015, *La racialisation en urgence : représentations et pratiques des professionnels hospitaliers à l'égard des patients présumés roms (2009-2012)*, Thèse de doctorat, Bordeaux, 611 p.
- PUEL H., 2004, « Le livre du trimestre : "Lyon l'humaniste. Depuis toujours, ville de foi et de révoltes", coordonné par Claude Royon. », *Économie et humanisme*, 370, p. 100.
- PULLANO T., 2014, « La citoyenneté européenne : les mesures transitoires concernant la libre circulation des travailleurs comme productrices de différences », *Droit et société*, n° 86, 1, p. 55-75.
- QUEINNEC E., 2003, « La performance opérationnelle des ONG humanitaires : une analyse en termes d'enjeux institutionnels », *Revue Tiers Monde*, n° 175, 3, p. 657-681.
- RENAUT M.-H., 1998, « Vagabondage et mendicité. Délits périmés, réalité quotidienne », *Revue historique*, no 122, 2, p. 287-322.
- REVEST C., 2013, « La naissance de l'humanisme comme mouvement au tournant du XVe siècle », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 68e année, 3, p. 665-696.
- REVIL H., WARIN P., 2019, *Non-recours*, in « dictionnaire des politiques publiques », 5^{ème} éd., Presses de Sciences Po.
- REVILLARD A., 2016, « La réception de l'action publique », *LIEPP Working Paper*, 55, p. 43.
- REVILLARD A., 2017, « La réception des politiques du handicap : une approche par entretiens biographiques », *Revue française de sociologie*, Vol. 58, 1, p. 71-95.
- REVILLARD A., 2020, *Des droits vulnérables*, Presses de Sciences Po (Académique), 234 p.
- REYNIERS, ALAIN, 1988, « La mobilité des Tsiganes en Europe », *Hermès*, 51.
- REYNIERS A., 2001, « Migrations et déplacements des Roms de l'Est : l'exemple roumain », *Confluences Méditerranée*, N°38, 3, p. 59-66.

- REYNIERS A., 2008, « La mobilité des tsiganes en Europe : entre fantasmes et réalités », *Hermès, La Revue*, n° 51, 2, p. 107-111.
- REYNIERS A., 2016, « Mouvements migratoires et circulation des Roms roumains en Europe », *Revue européenne des migrations internationales*, Vol. 32, 1, p. 19-34.
- ROBERT C., 2007, « Les transformations managériales des activités politiques », *Politix*, n° 79, 3, p. 7-23.
- ROCHE E., 2017, « Les “villages d’insertion” : un événement territorial ? Quand la géographie sociale fait sienne la notion d’événement pour étudier les politiques urbaines », *Sociétés Plurielles*, 3666, 1.
- ROCHE E., 2019, « Éradiquer les bidonvilles en France : de la cabane à l’Algeco ? Enjeux des logements temporaires », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, 37, p. 73-90.
- ROMAN D., 2013, « L’opposabilité des droits sociaux », *Informations sociales*, n° 178, 4, p. 33-42.
- ROSSET G., 1975, *Rencontres avec la nuée de feu*, Ediprim éditions.
- ROYON C., 2004, *Lyon, l’humaniste : depuis toujours, ville de foi et de révoltes*, Paris, Autrement, 229 p.
- RULLAC S., 2011, « Analyse sociojuridique de l’urgence sociale. Cadre, fonctionnement et évolutions », *Empan*, n° 84, 4, p. 25-31.
- SABATIER P.A., 2019, « Advocacy Coalition Framework », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (Références), p. 46-53.
- SABATIER P.A., JENKINS-SMITH H.C., 1993, *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Westview Press, 310 p.
- SALA PALA V., 2006, « La politique du logement social au risque du client ? Attributions de logements sociaux, construction sociale des clients et discriminations ethniques en France et en Grande-Bretagne », *Politiques et Management Public*, 24, 3, p. 77-92.
- SAMSON S., LEMIRE V., 2003, *Baraques : l’album photographique du dispensaire La Mouche-Gerland, 1929-1936*, ENS Éditions, 100 p.
- SAMU SOCIAL - ALYNEA, 2017, « Rapport d’activité 2016 », Samu Social - Alynéa.
- SASSEN S., 2016, *Expulsions : brutalité et complexité dans l’économie globale*, traduit par GUGLIELMINA P., Paris, Gallimard (NRF Essais), 384 p.
- SASSEN S., DESMOND M., AGUILERA T., BOUILLON F., LAMOTTE M., CARTER L.B., 2018, « Penser l’expulsion à différentes échelles », *L’Année sociologique*, Vol. 68, 1, p. 233-245.
- SAVARD A., 2005, « Lyon, haut lieu du catholicisme social », *Semaines sociales de France*, La Lettre Nr 37.
- SERVERIN É., GOMEL B., 2012, « L’expérimentation des politiques publiques dans tous ses états », *Informations sociales*, 174, p. 128-137.
- SHEPPARD-SELLAM E., 2019, *Problème public*, Presses de Sciences Po.
- SIMMEL G., 2017, *Les pauvres*, traduit par CHOKRANE B., Presses Universitaires de France (Quadrige), 108 p.
- SIMONET M., 2010, *Le travail bénévole : engagement citoyen ou travail gratuit ?*, Paris, La Dispute (Travail et salariat).
- SIMONET, M., NAUDIER, D. (dirs.), 2011, *Des sociologues sans qualités ? pratiques de recherche et engagements*, La Découverte (Recherches), 256 p.
- SMYRL M., 2002, « Politics et policy dans les approches américaines des politiques publiques : effets institutionnels et dynamiques du changement », *Revue française de science politique*, 52, 1, p. 37-52.
- STONE C.N., 1993, « Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach », *Journal*

of Urban Affairs, 15, 1, p. 1-28.

TAKAHASHI L.M., 1999, *Homelessness, Aids, and Stigmatization: The Nimby Syndrome in the United States at the End of the Twentieth Century*, Illustrated Edition, Oxford : New York, Clarendon Press, 288 p.

TALLIO V., FRESIA M., BOUILLON F., 2005, *Terrains sensibles : expériences actuelles de l'anthropologie*, Centre d'études Africaines, EHESS (Dossiers africains), 207 p.

TALPIN J., 2018, « Quand le « community organizing » arrive en France », *Revue Projet*, N° 363, 2, p. 29-37.

TALPIN J., BALAZARD H., 2016, « Community organizing : généalogie, modèles et circulation d'une pratique émancipatrice », *Mouvements*, 85, p. 11-25.

THORNTON P., 2005, « Special and Mainstream Services in Europe, and the Case of the United Kingdom », *Revue française des affaires sociales*, 2, p. 115-124.

TOULEMONDE G., 2013, *Les bidonvilles et leur résorption dans l'agglomération lyonnaise. 1955-1972*, Mémoire de Master 1 Histoire Moderne et Contemporaine, sous la direction de A. Brodiez, ENS Lyon, 85 p.

TOURE E.H., 2010, « Réflexion épistémologique sur l'usage des focus groups : fondements scientifiques et problèmes de scientificité », *Recherche qualitative*, 29 (1), Entretiens de Groupe : concepts, usages et ancrages, p. 5-27.

TRICART J.-P., 1977, « Genèse d'un dispositif d'assistance : les « cités de transit » », *Revue française de sociologie*, 18, 4, p. 601-624.

TRIFANESCU L., 2013, « « Le Je en migration » temporalités des parcours et nouvelles rhétoriques du sujet », *Le sujet dans la cité*, 4, p. 237-252.

TROM D., 1999, « De la réfutation de l'effet Nimby considérée comme une pratique militante. », *Revue française de science politique*, Vol. 49, 1, p. 31-50.

UHRY M., 2018, « The cheaper, the better? Housing the homeless in France », *Access to Shelter*, Spring 2018, p. 21.

URIBELARREA G., 2020, *Le souci des patients sans abri. Enquêter sur la relation de soins entre le monde médical et le monde de l'assistance*, Thèse en sociologie sous la direction de Pascale Pichon, Lyon.

VALLUY J., 2007, « L'accueil étatisé des demandeurs d'asile : de l'enrôlement dans les politiques publiques à l'affaiblissement des mobilisations de soutien aux exilés », *Recueil Alexandries*.

VAN CAMPENHOUDT L., FRANSSSEN A., CANTELLI F., 2009, « La méthode d'analyse en groupe. Explication, applications et implications d'un nouveau dispositif de recherche », *SociologieS*.

VAN DE WALLE I., SAUVAYRE A., BARONNET J., CARRERA A., GUISSSE N., JAUNEAU P., 2016, « La mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) à l'épreuve des représentations et des préjugés », *Recherche sociale*, N° 218, 2, p. 6-91.

VANDERLICK B., 2004, « Une mondialisation par le ban - Étude auprès des Roms en bidonvilles sur l'agglomération Lyonnaise depuis 2001 », *Recueil Alexandries*, p. 103.

VANDERLICK, BENJAMIN, 2010, « La migration pendulaire », Actes du colloque « Voyages pendulaires. Des Roms au cœur de l'Europe », CHRD Lyon, 6 octobre 2010. 7 p.

VASILCU D., SECHET R., 2011, « Vingt ans d'expérience migratoire en Roumanie postcommuniste », *Espace populations sociétés. Space populations societies*, 2011/2, p. 215-228.

VELPRY L., VIDAL-NAQUET P.A., EYRAUD B., 2019, *Contrainte et consentement en santé mentale : Forcer, influencer, coopérer*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

VENIAT C., 2016, « Pourquoi on n'arrive pas à inscrire les enfants à l'école ? », *Terrains travaux*, N° 29, 2,

p. 173-193.

VENIAT C., 2018, « Se faire un platz dans la ville : décrire les pratiques d'appropriation de familles roumaines vivant en bidonville », *Espaces et sociétés*, n° 172-173, 1, p. 127-142.

VENIAT C., 2019, *Se faire un platz dans la ville : pratiques d'habitat informel, expériences de l'accès aux droits et mobilisations de familles roumaines vivant en bidonville*, Thèse de doctorat en sociologie, Paris, EHESS.

VIAL B., 2018, « Le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique - revue de littérature », *INJEP notes et rapports*, Institut National de la jeunesse et de l'éducation populaire.

VITALE T., 2009, « Politique des évictions. Une approche pragmatique », dans *Sensibilités pragmatiques. Enquêter sur l'action publique*, p. 71-92.

VITALE T., 2015, « Les politiques locales face aux Roms : entre réification, effets de visibilité et reconnaissance », *Metropolitiques.eu*.

VITALE T., CLAPS E., ARRIGONI P., QUERE-PISTILLI T., 2008, « Regards croisés. Anti-tsiganisme et possibilité de « vivre ensemble », Roms et gadje, en Italie », *Études Tsiganes*, n° 35, 3, p. 80-103.

WARIN P., 1999, « Les « ressortissants » dans les analyses des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 49, 1, p. 103-121.

WARIN P., 2002, « Les droits-créances aux usagers : rhapsodie de la réforme administrative », *Droit et société*, 51-52, p. 437-455.

WARIN P., 2007, *L'accès aux droits sociaux*, Presses Universitaires de Grenoble, (Le politique en plus), 168 p.

WARIN P., 2010a, « Le non-recours : définition et typologies », *Les documents de travail de l'Odenore*, 1, p. 15.

WARIN P., 2010b, « Ciblage de la protection sociale et production d'une société de frontières », *SociologieS*.

WARIN P., 2016, *Le non-recours aux politiques sociales*, Fontaine, Presses universitaires de Grenoble (Libres cours).

WARIN P., 2020, *Petite introduction à la question du non-recours aux droits sociaux*, ESF Editeur (Actions sociales/Référence), 153 p.

WARIN P., 2021, « L'émergence de la question du non-recours dans un parcours de recherche », *Sociologies pratiques*, 202, 43.

WARIN P., CHAUVEAUD C., 2019, « Organiser sur les territoires un repérage des personnes présentant des troubles psychiques », Rapport de recherche, 87, Odenore / CNSA.

WARIN P., CHAUVEAUD C., RODE A., 2018, « Le non-recours par non-orientation. Un cas concernant le handicap psychique », *Les Working Papers de l'Odenore*, 24, p. 11.

WARIN P., GIRAUD O., 2020, *Recherche, expertise et comparaisons internationales dans les politiques sociales et de santé*, (Revue française des affaires sociales), 298 p.

WEILL P.-E., 2014, « « Quand les associations font office de street-level bureaucracy. Le travail quotidien en faveur de l'accès au droit au logement opposable » », *Sociologie du travail*, 56, 3, p. 298-319.

WEILL P.-E., 2015, « L'exercice collectif du pouvoir discrétionnaire », *Politix*, n° 112, 4, p. 223-244.

YAOUANCQ F., MARPSAT M., 2016, « Avant-propos. L'enquête Sans-Domicile 2012 : histoire et place en Europe », *Économie et Statistique*, 488, 1, p. 7-23.

ZAOUI P., 2013, *La discrétion, ou l'art de disparaître*, Paris, Editions Autrement, 156 p.

BIBLIOGRAPHIE – publications scientifiques

ZITTOUN P., 2013, *La fabrique politique des politiques publiques : une approche pragmatique de l'action publique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

ZOLESIO E., 2011, « Anonymiser les enquêtés », *¿ Interrogations ? Revue pluridisciplinaire de sciences humaines et sociales*, 12, p. 174.

2. Autres publications

ALPIL, 2020, « L’habitat refuge. Analyse de 50 situations accompagnées par l’ALPIL », ALPIL - Action pour l’insertion par le logement.

ALPIL, CLASSES, MDM, 2018, « Etat des lieux des ménages du bidonville de Baizet, Lyon 9eme pour la mobilisation d’une offre d’hébergement et de logement adaptée ».

ARCIDIACO F., 2015, « Forum réfugiés. 1977-2015 », Fonds 281J 1-143, Lyon, Archives du département du Rhône et de la métropole de Lyon.

ASSOCIATION C.L.A.S.S.E.S, 2019, « Rapport d’activité 2018-2019 ».

BALDASSI M., GARGOV P., 2019, « (Sur)vivre dehors. Panorama des mécanismes de mise à la rue et des publics spécifiques sans-domicile », *Millénaire 3, société*, Métropole de Lyon.

BALDASSI M., GARGOV P., 2020, « Les représentations du sans-abrisme », *Millénaire 3, société*, Métropole de Lyon.

BARAUD-SERFATY I., 2020, « Le nouveau paysage des acteurs du « sans-abrisme » », Métropole de Lyon / Millénaire 3.

BERUT N., BERTHET J.-M., 2018, « Enjeux et axes structurants de l’animation régionale des SIAO en Auvergne-Rhône-Alpes. », Lyon, DRDJSCS Auvergne-Rhône-Alpes.

BOURGOIS L., 2019b, « La géométrie variable du bidonville : analyse politique de l’instruction gouvernementale du 25 janvier 2018 », *The Conversation*.

BOURGOIS L., BONNEMASON C., FILLONNEAU M., 2015, « Les Droits et les faits - Rapport national d’observatoire du CNDH Romeurope », Collectif National Droits de l’Homme Romeurope.

BOURGOIS L., EULRIET A., 2016, « Bidonvilles et protection de l’enfance : Non-recours aux droits et pratiques des intervenants sociaux », *Dossiers de la MRIE*.

BOURGOIS L., LE CLEVE A., MASSON-DIEZ E., PEYROUX O., 2015, « “ Du bidonville à la ville : vers la « vie normale » ? Parcours d’insertion de personnes migrantes ayant vécu en bidonvilles en France” », Research Report, Association TRAJECTOIRES.

BOURGOIS L., LOUVION A., 2018, « Résorber les squats et bidonvilles par l’insertion économique et sociale : recherche évaluative sur et autour du dispositif I2E, « Insertion par l’École et l’Emploi », dans la Métropole Lyonnaise, 2016 – 2018 », Rapport d’évaluation commandité par la Direction Départementale de la Cohésion Sociale, Lyon.

CCLCDE VILLEURBANNE, 2014, « Rapport du Conseil consultatif villeurbannais de lutte contre les discriminations ethniques », Villeurbanne, Conseil consultatif villeurbannais de lutte contre les discriminations ethniques.

CHEMIN A., 2018, « L’immigration réagit-elle aux « appels d’air » ? Entretien avec Cris Beauchemin, démographe, INED. », *Le Monde.fr*, 11 janvier 2018.

CHEVALLIER D., 2020, « Situation des personnes sans-abri sur le territoire de la Métropole de Lyon », Direction de la prospective du Grand Lyon.

CNCDH, 2014, « Rapport sur la lutte contre le racisme, l’antisémitisme et la xénophobie 2014 », Commission nationale consultative des Droits de l’Homme, Paris.

CNSA, 2020, « Les chiffres clefs de l’aide à l’autonomie », Caisse nationale de solidarité pour l’autonomie.

COLLECTIF INTER-ASSOCIATIF, 2019, « Maraudes mixtes « Département / État » : le point de vue des

associations ».

COMMISSION EUROPEENNE, 2011, « Cadre de l'Union Européenne pour les stratégies nationales d'intégration des Roms ».

COMMISSION EUROPEENNE, 2016, « Évaluation de la mise en œuvre du cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms et de la recommandation du Conseil relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres – 2016 », Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social, et au comité des régions, Bruxelles.

DALLIER P., 2016, « L'hébergement d'urgence sous forte tension : sortir de la gestion dans l'urgence », Rapport d'information au nom de la commission des finances, 193, Sénat.

DANKHAL, 2015, « Villages nègres », *genealogiame* (billet de blog).

DDCS DU RHONE, 2013, « Politique de l'hébergement et du logement (fiche1) ».

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA PREVENTION ET A LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE, 2018, « Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Investir dans les solidarités pour l'émancipation de tous ».

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA PREVENTION ET A LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE, 2019, « Document de référence sur les maraudes mixtes », Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté.

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA PREVENTION ET A LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE, 2020, « Bilan d'étape de la mise en oeuvre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté », Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté.

DEVANDAS-AGUILAR C., 2019, « Visite en France. Rapport de la rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées », A/HRC/40/54/Add.1, Conseil des droits de l'homme des Nations Unies.

DFID, 2000, « Disability, poverty and development », *Issues paper*, DFID - British government Department for international development.

DIHAL, 2014a, « Etablir le diagnostic global et individualisé d'un campement illicite dans le cadre de la mission relative à l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicite »,.

DIHAL, 2014b, « Vade-mecum à l'usage des correspondants « points de contact départementaux » de la mission relative à l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites », Délégation Interministérielle à l'Hébergement et l'accès au Logement (DIHAL), pôle Résorption des bidonvilles.

DIHAL, 2015, « État des lieux national des campements illicites et grands squats, Octobre 2015 (6ème édition) ».

DIHAL, 2016, « Contribution française sur l'évolution du cadre européen pour l'inclusion des Roms - 10ème rencontre des points de contact nationaux « Roms » de la Commission européenne », Bruxelles, Commission européenne.

DIHAL, 2018a, « État des lieux des bidonvilles en France métropolitaine, Juillet 2018 ».

DIHAL, 2018b, « La résorption des bidonvilles. Présentation du dispositif national d'appui et de suivi dans le cadre de l'instruction du Gouvernement du 25 janvier 2018 », Délégation Interministérielle à l'Hébergement et l'accès au Logement (DIHAL).

DIHAL, 2019, « Résorption des bidonvilles. Point d'étape sur la nouvelle impulsion donnée en 2018. Présentation de l'acte II. ».

DIHAL, 2019, « Résorption des bidonvilles - Prévention et prise en charge des unions précoces », Délégation Interministérielle à l'Hébergement et l'accès au Logement (DIHAL), pôle Résorption des bidonvilles.

DIHAL/ ENA, 2014, « L'avenir de la coopération décentralisée en faveur de l'inclusion sociale et de la résorption des bidonvilles : État des lieux et recommandations », DIHAL / ENA.

DIRECTION DE LA PROSPECTIVE DU GRAND LYON, 2010, « La place de l'Alpil dans le modèle lyonnais de solidarité : interview de André Gachet », *Millénaire 3. La prospective de la métropole de Lyon*.

DOTTORI S., GREVOT A., LESUEUR D., 2010, « La place des parents dans la protection de l'enfance », *Les cahiers de l'ODAS*, ODAS, Observatoire national de l'action sociale décentralisée.

ERRC, 2014, « Destruction des progrès, progression des destructions : Les femmes et enfants roms, citoyens européens en France », rapport, European roma rights center.

FORET C., 2006a, « L'art de la conciliation à la lyonnaise : interview de Jean-Pierre Aldeguer », *Millénaire 3. La prospective de la métropole de Lyon*.

FORET C., 2006b, « La conciliation, une tradition de négociation propre à ce territoire : interview de Paul Bacot », *Millénaire 3. La prospective de la métropole de Lyon*.

FORUM REFUGIES - COSI, 2020, « État des lieux de l'asile en France et en Europe. XXème édition. », Forum réfugiés - Cosi.

GARDELLA E., ARNAUD A., 2018, « Le sans-abrisme comme épreuves d'habiter. Caractériser statistiquement et expliquer qualitativement le non-recours aux hébergements sociaux », Paris, Observatoire du Samu Social de Paris / Observatoire National de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

GISTI, 2019, « Que faire après une obligation de quitter le territoire français ou une interdiction d'y revenir ? : 3e édition · GISTI », *Les notes pratiques du Gisti*, GISTI - Groupe d'information et de soutien aux immigrés.

GRAND LYON, 2010, « Le grand Lyon qui dialogue. Actes du débat rétrospectif », Lyon, France.

HABITAT ET HUMANISME RHONE, 2018, « Rapport d'activité 2018 ».

HABITAT ET HUMANISME RHONE, 2020, « Rapport d'activité 2019 », Habitat et humanisme.

HORS LA RUE, 2020, « Hors la Rue - Guide - "Mieux accompagner les mineurs contraints à commettre des délits " - InfoMIE.net », Hors la Rue.

HUGENSCHMITT R., 2015, « Rapport d'évaluation. Programme Andatu d'intégration des familles Roms », DDCS du Rhône.

INSEE, 2020, « Département du Rhône : deux collectivités, un million d'emplois - Insee Flash Auvergne-Rhône-Alpes - 76 », *INSEE Flash Auvergne-Rhône-Alpes*, 76, INSEE.

JORDAN-MEILLE C., 1997, « L'immigration Nord-Africaine dans le Rhône 1950 - 1970 », Répertoire numérique du versement 248 W effectué par le Service de Liaison et de Promotion des Migrants, Lyon, Archives départementales du Rhône.

LAHSO, 2019, « Rapport d'activité 2018 », Lahso - Association de l'hôtel social.

LEE J.J.H., GUADAGNO L., 2016, « État de la migration dans le monde 2015 : les migrants et les villes : de nouveaux partenariats pour gérer la mobilité. », 8, Organisation internationale pour les migrations.

LES ENFANTS DU CANAL, 2017, « ROMCIVIC : Pour l'accès à la citoyenneté de jeunes issus des bidonvilles - document de présentation ».

MAIRIE DE LYON 9EME, 2018, « Note sur l'accompagnement et la gestion du squat de la rue pierre Baizet (Juin 2017-Aôut 2018) ».

MDM, 2015, « Rapport 2014 de l'observatoire d'accès aux droits et aux soins », Médecins du monde.

MDM, 2018, « Observatoire de l'accès aux droits et aux soins dans les programmes de Médecins du monde France, Rapport 2017 », Médecins du monde.

MDM, 2020, « Rapport d'activités 2019 de Médecins du Monde à Lyon », Délégation Auvergne Rhône Alpes de Médecins du Monde.

MEDECINS DU MONDE, 2019, « Rapport d'activité 2018 de MdM à Lyon ».

METROPOLE DE LYON, 2018, « Synthèse de la proposition faite à la DIHAL par la Métropole de Lyon pour être territoire d'accélération du Logement d'abord ».

METROPOLE DE LYON, 2020, « Sans-abrisme & politiques publiques. Enseignements et interpellations prospectives issues de la série d'études [sur]vivre dehors », Métropole de Lyon / Millénaire 3.

METROPOLE DE LYON / PREFECTURE DU RHONE, 2015, « Plan Local d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PLALHPD) 2016 - 2020 », Métropole de Lyon.

METTETAL L., DIGUET C., 2018, « Habiter le transitoire : de la précarité à l'ancrage temporaire », *Note rapide de l'IAU Ile-de-France*, 770, p. 4.

MILE S., HAMICHE S., GUERRA U., PERRIN E., 2014, « Monitoring de la société civile sur la mise en œuvre de la stratégie nationale d'intégration des Roms en France en 2012 et 2013 », *Décennie pour l'inclusion des roms*.

MINISTERE DE L'ÉQUIPEMENT ET DU LOGEMENT, 1966, « Études sur la résorption des bidonvilles », 771142C3569.

MOISSON P., MALESSON A., FAUBERT V., MASSON M., 2019, « Lyon : capitale de la jeunesse nationaliste et identitaire ? », Reportage, 6mn, studio Derush.

MRIE, 2018, « Enquête de conjoncture sur la pauvreté en Auvergne-Rhône-Alpes. Constats et opinions des acteurs de terrain », Edition 3-Hiver 2018, Mission Régionale d'Information sur les Exclusions.

MRIE, 2019, « Logement d'abord : qualifier les besoins. Enquête auprès des personnes en situation de sans-abrisme à Lyon et Villeurbanne », Mission Régionale d'Information sur les Exclusions.

MRIE, 2020, « Etude de satisfaction dans les pensions de famille. Retour de l'enquête réalisée en 2019 auprès de résidents, des bénévoles référents et des responsables de maison. »

MRIE/ RESEAU PERSONNE DEHORS !, 2009, « Connaissance des personnes sans logement ou hébergement fixe dans l'agglomération lyonnaise. », Mission Régionale d'Information sur les Exclusions.

MRIE/UD-CCAS 69, 2015, « Le reste pour vivre des usagers des centres communaux d'action sociale », Mission Régionale d'Information sur les Exclusions.

OBSERVATOIRE DES EXPULSIONS DE LIEUX DE VIE INFORMELS, 2019, « Note d'analyse - Expulsions de bidonvilles et squats habités par des personnes originaires d'Europe de l'Est en France métropolitaine ».

ONPE, 2016, « Protection de l'enfant : les nouvelles dispositions issues de la loi n°2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant », *Notes d'actualité*, Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE).

ONPES, 2017, « État des lieux des études et travaux portant sur les « formes particulières d'habitat », réalisé par FORS - Recherche sociale », Observatoire National de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS, 2019, « Glossary on migrations », Organisation internationale pour les migrations.

ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS, 2020, « État de la migration dans le monde 2020 », Organisation internationale pour les migrations.

PANASSIER C., 2010a, « Lyon et le catholicisme social : interview de Hugues Puel », *Millénaire 3. La prospective de la métropole de Lyon*.

PANASSIER C., 2010b, « Habitat et Humanisme et le modèle lyonnais de solidarité : interview de Bernard Devert », *Millénaire 3. La prospective de la métropole de Lyon*.

PETERS D., 2013, « Gender and Sustainable Urban Mobility. Official Thematic Study for the 2013 UN Habitat Global Report on Human Settlements. ».

PEYROUX O., LE CLEVE A., 2017, « Habitants de bidonvilles en France. Connaissance des parcours et accès au droit commun », Association TRAJECTOIRES.

POLERE C., 2009, « Saint-simonisme, Mutuellisme, Solidarisme et mouvements issus du Catholicisme social : des doctrines fondatrices d'une tradition d'anti-individualisme pour Lyon », Direction de la prospective du Grand Lyon.

POTIE L., OTT T., PETROVA K., 2016, « Rapport de capitalisation du projet ANDATU », Rapport de capitalisation, *Les dossiers de la Mrie*, Lyon.

PRADEL B., 2020a, « Besoins, dispositifs et enjeux existants et à venir à propos des personnes sans-abri », *[Sur]vivre dehors*, Métropole de Lyon / Millénaire 3.

PRADEL B., 2020b, « Le rapport à l'espace urbain des personnes sans-abri. Retour sensible d'un sociologue embarqué dans une maraude. », Métropole de Lyon / Millénaire 3.

PREFECTURE D'ILE-DE-FRANCE, 2016, « Stratégie régionale pour les campements illicites en Ile-de-France ».

PREFET DE LA REGION AUVERGNE-RHONE-ALPES, 2018, « Arrêté portant Schéma régional d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés 2018-2019 ».

PRIME E., PECOUT M., 2015, « Diagnostic social des occupants sans droit ni titre des bidonvilles de la Feysine (Villeurbanne), Vaulx-en-Velin et Saint-Priest », Lyon, Alpil.

PRIME E., PECOUT M., 2016, « En attendant une place - A la marge des dispositifs : parcours de sans-abri à Lyon », Rapport d'étude, Lyon, Alpil - Action pour l'insertion par le logement.

RAYNAL F., 2014, « La protection de l'enfance à l'épreuve des bidonvilles », *ASH - Actualités sociales hebdomadaires*, 3 octobre 2014, p. 30-33.

ROMEUROPE, 2008, « Témoignages sur le déroulement des opérations de retour organisées par l'ANAEM de septembre 2007 à juin 2008 ».

ROMEUROPE, 2015, « Rapport politique 2015 du CNCDH Romeurope/ Bannissement n.m. fig : action de déclarer, proclamer indigne de toute considération une personne ; la dénoncer au mépris public », CNCDH Romeurope.

ROMEUROPE, 2020a, « La protection de l'enfance à l'épreuve des bidonvilles. S'informer, se former et agir. Synthèse de la journée thématique du 17 octobre 2019 », CNCDH Romeurope.

ROMEUROPE, 2020b, « Bidonvilles / Squats : comment faire face à des situations relevant de la protection de l'enfance ? », CNCDH Romeurope.

UHRY M., 2017, « La crise de l'hébergement d'urgence à Lyon 1/2 : cette dérive humanitaire inexorable et inutile », *Rue89Lyon*, 2 février 2017.

VERNEDE F., URIBELARREA G., 2013, « Ethnographie de la place Gabriel Péri. Observations d'un espace populaire lyonnais », *Les dossiers de la Mrie 2013*, Lyon, Mission Régionale d'Information sur les Exclusions.

VIEVARD L., 2010, « La tradition du catholicisme social à Lyon : interview de Christian Delorme », *Millénaire 3, Territoire*.

VIEVARD L., 2019, « Logement d'abord sur la Métropole de Lyon : changer les façons de répondre au sans-abrisme », *Millénaire 3. La prospective de la métropole de Lyon*.

VITALE T., 2019, « Lynchages de Roms : les mécanismes du stéréotype », *The Conversation*.

VULBEAU A., 2013, « Contrepoint – L'émergence des droits créances », *Informations sociales*, n° 178, 4, p. 23-23.

BIBLIOGRAPHIE – Autres publications

WRESINSKI J., 1987, « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », Avis et rapports du Conseil économique et social, Conseil économique et social.

ANNEXE – LISTE DES ENTRETIENS

Nr entretien	Fonction et institution	Date de l'entretien	Lieu de l'entretien	Durée
1	Cheffe de pôle hébergement logement - DDCS du Rhône.	15 février 2016	Lyon - DDCS	1h
2	Préfet délégué à l'égalité des chances, préfecture de région Aura	14 avril 2016	Lyon - Préfecture du Rhône	2h
3		5 janvier 2017	Lyon - Préfecture du Rhône	2h
3		26 juin 2017	Lyon - Préfecture du Rhône	1h30
4		1 juillet 2017	Lyon - Préfecture du Rhône	1h30
5		Directeur de la DDCS de la Loire	7 mars 2017	Saint- Étienne - DDCS
	Directeur de l'association Soliha Loire	7 mars 2017	Saint- Étienne - DDCS	
6	Homme, bénéficiaire I2E, Villages d'insertion	20 mars 2017	Saint- Priest - Site I2E	1h40
		4 sept. 2018	Oullins - Domicile de l'enquêté	1h40
7	Femme, bénévole de l'association Classes	23 nov. 2016	Lyon - École Santé Social du Sud Est	1h30
8		10 oct. 2017	Lyon - Domicile de l'enquêtée	1h
9		4 janvier 2021	Lyon - visio	35mn
10	Coordinateur du projet I2E, association EHD	24 nov. 2016	Lyon - Lieu public	1h
11		13 juin 2017	Saint Genis les Ollières - Site I2E	
12		14 juin 2017	Saint Genis les Ollières - Site I2E	
13	Président de l'association EHD	25 mai 2016	Caluire - Siège Habitat et Humanisme	1h
14		17 août 2017	Lyon - Lieu public	1h30
15	Président de l'association Solidarité Roms, Saint Etienne	19 déc. 2016	Saint Etienne - Locaux Solidarité Roms	1h30
16	Chargée d'insertion professionnelle, projet I2E	20 sept. 2016	Saint Genis les Ollières - Site I2E	2h
17		4 juillet 2017	Saint Genis les Ollières - Site I2E	1h
18	Assistante Sociale, Médecins du Monde Lyon	22 juin 2016	Lyon - Locaux MdM	1h30
19		19 juin 2018	Lyon - Locaux MdM	1h20
20	Coordinateur association ITD Monde	7 déc. 2016	Lyon - Locaux ITD Monde	1h30
21		12 avril 2018	Lyon - Locaux ITD Monde	
22	Salariée de l'association Alpil	12 déc. 2016	Lyon -Locaux ALPIL	1h29
				1h30

ANNEXES

23	Salarié de l'association Alpil	24 avril 2018	Lyon -Locaux ALPIL	50mn
24	Chargée d'insertion professionnelle, projet I2E	28 nov. 2016	Lyon - École Santé Social du Sud Est	1h15
25	Directrice déléguée du CCAS de Grenoble Chargée de mission à la Métropole de Grenoble	7 mars 2017	Grenoble - locaux du SATIS (CCAS)	2h
26	Éducatrice spécialisée Samu social - Alynéa	11 juillet 2016	Lyon - lieu public	1h
27	Chef de pôle à la DRDJSCS Aura, ancien coordinateur Andatu	10 nov. 2016	Lyon - locaux DRDJSCS	1h30
28		3 mai 2018	Lyon - locaux DRDJSCS	1h15
29	Chargée d'insertion professionnelle, projet I2E	20 mars 2017	Saint Priest - Site I2E	1h20
30	Homme, bénéficiaire I2E, Village d'insertion	8 mars 2017	Saint Genis les Ollières - Site I2E	1h30
31	Professeure de Fle, projet I2E	20 juin 2017	Saint Genis les Ollières - Site I2E	1h20
32	Animateur social, projet I2E, village de Saint-Genis-les-Ollières	5 mai 2017	Saint Genis les Ollières - Site I2E	2h
33	Chargé d'insertion professionnelle, projet I2E	4 juillet 2017	Saint Genis les Ollières - Site I2E	1h
34	Chargé de mission "publics précaires", CCAS de la ville de Lyon	22 juin 2017	Lyon - Locaux CCAS	1h20
35	Assistant social, association ITD Roumanie	11 juillet 2017	Tinca - centre multifonctionnel ITD	2h
36		12 juillet 2017	Tinca - centre multifonctionnel ITD	2h
37	Présidente de l'association Ruhama, Oradea	5 juillet 2230	Oradea - Bureau de la fondation	1h20
38	Directrice de la Fondation Fonss, Roumanie	10 juillet 2017	Bucarest - Lieu Public	2h
39	Directeur de l'association Carusel, Roumanie	8 juillet 2017	Bucarest - Lieu Public	1h
40	Attachée de coopération de l'ambassade de France en Roumanie	10 juillet 2017	Bucarest - Institut Français	1h
	Chargée de mission à l'ambassade de France en Roumanie	10 juillet 2017	Bucarest - Institut Français	
	Coordinatrice de programme à l'Ofij, Roumanie	11 juillet 2017	Bucarest - Institut Français	
41	Femme, 20 ans, habitante de squats / bidonvilles	1 sept. 2017	Lyon - espace public (parc)	1h30
42	Femme, 40 ans, ancienne habitante de squats / bidonvilles	31 août 2017	Domicile de l'enquêtée	1h30
43	Femme, service civique I2E, village de Saint-Priest	21 juillet 2017	Saint-Priest - I2E	40 m
44	Homme, bénévole de l'association Solidarités Roms, Saint-Etienne	24 oct. 2017	Saint-Étienne - Lieu public	1h30
45	Homme, bénévole de EHD /Habitat et humanisme, projet I2E	26 oct. 2017	Saint Genis les Ollières -Site I2E	1h30
46	Ancien salarié de l'ALPIL, élu à la ville de Lyon et Métropole de Lyon	20 nov. 2017	Lyon - ESSSE	1h30
47	Homme, bénéficiaire de Andatu	24 nov. 2017	Domicile de l'enquêté	1h45
48	Homme, bénévole de l'association Classes	6 déc. 2017	Lyon - ESSSE	2h
49	Ancien directeur régional de la Fondation Abbé Pierre	20 déc. 2017	Domicile de l'enquêté	1h20

ANNEXES

50	Conseillère métropolitaine au Grand Lyon, présidente de la commission développement solidaire et action sociale	13 février 2018	Lyon - Lieu public	1h
51	Directeur de cabinet de la Dihal	15 février 2018	Bureau DIHAL	1h30
52	Chargé de mission Habitat / Logement, Fondation Abbé Pierre	15 février 2018	Bureaux FAP	1h20
53	Déléguée générale de Romeurope	21 février 2018	Bureaux Romeurope	1h
54	Directeur général adjoint à l'animation et la vie sociale, Commune de Villeurbanne	6 mars 2018	Bureaux mairie de Villeurbanne	1H
55	Coordinatrice Maison de la Veille Sociale (MVS) du Rhône	11 mai 2018	Bureau MVS	1h15
56	Adjoint au maire "Voirie, Déplacements, Environnement et Sécurité", commune de Saint-Genis-les-Ollières	22 mai 2018	Mairie de Saint-Genis-les-Ollières	2h10
	Adjointe au maire "Action Sociale, Solidarité, Personnes âgées, Petite Enfance et Prévention", commune de Saint-Genis			
	Directeur général des services, commune de Saint-Genis			
	Adjointe au maire "Éducation, Jeunesse et Citoyenneté", commune de Saint-Genis			
57	Responsable du service solidarité et développement social du CCAS, commune de Villeurbanne	29 mai 2018	Bureaux - CCAS de Villeurbanne	1h45
	Directrice de la solidarité - Directrice adjointe du CCAS, commune de Villeurbanne	29 mai 2018		
58	Conseillère pédagogique départementale au pôle Allophone, Académie de Lyon / DSDEN du Rhône	30 mai 2018	Bureaux - Académie de Lyon	1h35
	Chargé de mission départemental pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés (EANA), Académie de Lyon / DSDEN du Rhône			
59	Femme, bénévole de l'association Classes	1 juin 2018	Locaux de l'AVDL	1h45
	Femme, bénévole du Comité Feyssine / Solidarité Espérance	1 juin 2018		
	Femme, bénévole du Comité Feyssine /ADL	1 juin 2018		
	Femme, bénévole du Comité Feyssine /CCO	1 juin 2018		
60	Directeur de l'AVDL	1 juin 2018	Locaux de l'AVDL	1h20
	Coordinatrice de l'action sociale, AVDL	1 juin 2018		
61	Femme, Bénévole, EHD / Habitat et humanisme	19 juin 2018	Domicile de l'enquêtée	1h
62	Chargée de mission auprès de l'adjointe aux affaires sociales, commune de Lyon	28 juin 2018	Lieu public	1h35
63	Homme, bénévole, Association Saint-Genis pour Tous	3 juillet 2018	Domicile de l'enquêté 1	1h40
	Homme, bénévole, Association Saint-Genis pour Tous	3 juillet 2018		

ANNEXES

	Femme, bénévole, Association Saint-Genis pour Tous	3 juillet 2018		
64	Coordinateur de la "cellule hôtel", association Le mas	19 juillet 2018	Lieu public proche du bureau	1h20
65	Président de la Coordination urgence migrants	22 août 2018	Domicile de l'enquêté	2h30
66	Homme, bénéficiaire I2E, villages d'insertion	5 sept.2018	Domicile de l'enquêté	1h50
67	Homme, bénéficiaire I2E, villages d'insertion	1 sept. 2018	Domicile de l'enquêté	1h20
68	Coordinateur prévention de la délinquance, commune de Saint-Priest	10 sept. 2018	Mairie de Saint-Priest	40mn
69	Chargée de suivi administratif, projet I2E	18 sept.2018	Saint-Genis-les-Ollières / site I2E	1h20
70	Assistante sociale, projet I2E, villages d'insertion	19 sept.2018	Lyon - espace public	50mn
71	Ancienne chargée de mission, ABC HLM	19 sept.2018	Lyon - espace public	2h
72	Chargée de mission Pôle Emploi	06 sept. 2018	Bureaux - Pôle emploi	35
73	Responsable de la mission Sureté, sécurité, gestion de crise, Métropole de Lyon	29 déc. 2020	Visio conférence	40mn
74	Ancien responsable du service de gestion des risques, Ville de Lyon	11 février 2019	Bureau à la ville de Villeurbanne	1h20
75	Déléguée générale de l'Aclaam	25 janvier 2021	Visio conférence	50mn
76	Adjointe à la transition écologique, l'urbanisme et l'habitat de la Ville de Villeurbanne, ancienne adjointe à la santé, l'économie solidaire, l'emploi et l'insertion, la lutte contre les discriminations et l'égalité femme-homme	27 mars 2021	Visio conférence	50mn

RÉSUMÉ

Depuis le milieu des années 1990, Lyon comme les autres métropoles française a connu une réapparition des squats et bidonvilles, majoritairement habités par des populations européennes identifiées comme Rom. Cette thèse propose une analyse de l'action publique locale développée sur le territoire métropolitain, sous l'angle de la sociologie de la gouvernance urbaine et de l'instrumentation de l'action publique.

Dans une première partie, la thèse revient sur le phénomène social (à partir notamment du parcours de trois personnes présentes sur le territoire) et sa traduction en problème public, en démontrant l'émergence progressive d'un objectif partagé de résorption.

La deuxième partie met en lumière l'existence d'une action publique relativement dense, organisée, à la gouvernance polycentrique impliquant un large ensemble d'acteur locaux, publics et privés au sein du système local d'action publique. Elle met en avant deux types d'outils de l'action publique : d'une part les projets de court terme, aux financements dédiés, visant à l'insertion des publics ; d'autre part les dispositifs visant principalement soit à la mise à l'abri soit à l'expulsion des personnes.

La troisième et dernière partie revient sur les principes organisateurs de cette action publique locale, et propose la notion de politique à bas bruit. Elle démontre en effet la création d'une « filière d'insertion » discrète, en grande partie distincte de la filière de droit commun. Le bas-bruit de la politique repose sur trois éléments : le premier est composé de mécanismes dérogatoires au droit commun, et de pratiques instituées de non-recours. La thèse propose - ainsi un nouveau type de non-recours, le non-recours par interdiction. Les deux autres éléments sont la mobilisation massive de « travailleurs bénévoles » impliqués sur l'accompagnement social et le passage vers le droit commun, et la mise à l'écart de toute forme de participation des personnes au sein de l'action publique.

Ainsi, la thèse propose une exploration du système local d'action publique, dont les caractéristiques sont marquées par l'histoire, la culture et les caractéristiques propres au territoire observé.

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	2
Remerciements	5
Liste des sigles et acronymes	10
CHAPITRE INTRODUCTIF : origines, enjeux et outillage méthodologique et théorique de la recherche doctorale	14
1. Le chercheur et son sujet : retour sur les origines du projet de thèse, les questions de recherche initiales et leurs évolutions	16
1.1. Quelques éléments du parcours avant-thèse	16
1.2. La question de recherche initiale et ses évolutions	19
2. Notions clefs et principaux objets de la recherche.	24
2.1. « Migrations précaires » et migrations roms.	24
Définir les migrations précaires.	24
L’ethnicité et ses ambiguïtés : choix opérés dans la thèse pour qualifier les populations concernées	29
Aperçu de la littérature scientifique sur les « migrations roumaines », « migrations Roms », et les politiques locales de résorption des bidonvilles	30
2.2. Le sans-abrisme comme objet sociologique, catégorie d’action publique et courant de recherche	37
2.3. Lyon comme objet sociologique de la recherche	40
Lyon, ville et métropole au statut particulier	41
Lyon et ses marges : quelle connaissance des phénomènes de sans-abrisme et de migrations précaires ?	43
2.4. Les squats et bidonvilles, signe de bonne santé des métropoles contemporaine ?	48
3. Cadres théoriques et outils d’analyse : gouvernance locale, instruments d’action publique et non-recours aux droits.	52
3.1. Éléments de définition et intérêt de la notion de gouvernance urbaine.	52
Éléments de repères	52
3.2. Saisir la politique publique par ses instruments.	56
L’instrumentation de l’action publique : définition et ancrages théoriques.	56
Quel intérêt de l’instrumentation pour comprendre la politique des bidonvilles ?	59
3.3. Le non-recours aux droits et services pour saisir la réception des politiques publiques par leurs ressortissants.	60
4. Droits, dispositifs, projets, institutions, services : éléments de vocabulaire et de cadrage.	64
4.1. Droits sociaux	64
4.2. Aide sociale, action sociale et prestations.	65
4.3. Institutions / établissements.	66
4.4. Les dispositifs et leurs liens aux institutions.	67
4.5. Le projet.	68
5. Terrains de recherche, méthodologies et enjeux d’une enquête sur un système local d’action publique.	70
5.1. La combinaison de divers modes d’enquêtes : retour sur les outils et les méthodes utilisés.	72
5.2. Présentation des six terrains d’enquêtes	76
5.2.1. Le projet I2E comme terrain d’enquête structurant	76
5.2.2. Un basculement dans l’enquête : l’évaluation du projet I2E, sur commande de l’État.	79
5.2.3. Au sein de la délégation régionale de Médecins du Monde : le contre-point associatif.	83
5.2.4. Le projet de coopération décentralisée à Tinca, Roumanie.	86
5.2.5. L’écosystème national : ateliers de la DiHal et événements du collectif Romeurope.	87
5.2.6. Le projet de formation du Collectif Soif de connaissances / Classes : une mise en débat de l’enquête.	89
5.2.7. Dans les interstices : autres lieux et espaces d’enquêtes	91

5.3.	Retour sur les enjeux, contraintes et intérêt d'une enquête circulante au sein du système local.	94
5.3.1.	« Ne fais pas ton naïf, on sait pour qui tu bosses » : retour sur une suspicion.	94
5.3.2.	Un terrain sensible ?	96
5.3.3.	Un rapport à la fois proche et distant aux ressortissants de l'action publique.	98
	Annonce du plan.	102
	PARTIE I. DU PHENOMENE SOCIAL AU PROBLEME PUBLIC	106
	CHAPITRE I. MIGRATIONS ROMS ET BIDONVILLES	108
1.1.	Aperçu synthétique du phénomène en France et dans l'agglomération lyonnaise	112
1.1.1.	En France, un phénomène visible mais relativement limité.	112
	<i>Un nouveau contexte migratoire, de nouvelles populations</i>	112
	<i>Évolutions quantitatives</i>	113
1.1.2.	Dans l'agglomération lyonnaise : principales évolutions depuis les années 1990	115
	<i>Les premières arrivées au début des années 1990</i>	115
	<i>L'apparition des bidonvilles au début des années 2000</i>	118
	<i>Une évolution à la baisse depuis 2015, dans un contexte migratoire évolutif</i>	122
1.2.	PARTIR - Contextes d'origine et causes des départs	124
1.2.1.	Magdalena, de Craiova à Lyon : échapper au « déclassement social » et accéder à des soins.	126
1.2.2.	Tudor, de Oradea à Lyon : délinquance, précarité et débrouille migratoire	129
1.2.3.	Joseph : migration familiale et transnationalité	131
1.3.	HABITER. Errements résidentiels en France : entre choix, stratégies et contraintes	132
1.3.1.	Magdalena : des stratégies de « visibilisation »	133
1.3.2.	Tudor, le bidonville comme ressource et comme sas	136
1.3.3.	Joseph, entre visibilisation et création de réseaux	137
1.4.	(SUR)VIVRE. Gagner sa vie et celle des autres	139
1.4.1.	Survivre en bidonville : débrouille, informalité et économie de la misère	139
1.4.2.	Survivre après le bidonville : travail précaire, gestion de l'incertitude	146
	<i>Joseph, entre nécessité économique, ambitions et intérêts professionnels</i>	146
	<i>Magdalena : la stratégie du mix.</i>	147
	CONCLUSION DU CHAPITRE I. Points de tension et paradoxes du phénomène social de réapparition des squats et bidonvilles à Lyon	150
	CHAPITRE II. DEFINIR LE PROBLEME PUBLIC	152
2.1.	Définir par la statistique : production de la connaissance et organisation de l'ignorance	154
2.1.1.	Au niveau national : recensement des sites, recensement des expulsions, et injonction au diagnostic	155
	<i>Les « états des lieux nationaux des campements » : mettre en lumière et maintenir dans l'ombre</i>	155
	<i>Faire contrepoint aux recensements : la production associative de données sur les expulsions</i>	160
	<i>Au-delà des enquêtes nationales, l'injonction aux diagnostics sociaux par site</i>	163
2.1.2.	Au niveau de l'État local : la systématisation des diagnostics sociaux	164
	<i>Un antécédent : le diagnostic de « bidonville Sempaix » (Saint-Fons) par l'association Trajectoires.</i>	164
	<i>Le diagnostic effectué par l'Alpil en amont du projet I2E</i>	165
	<i>La systématisation de diagnostics par l'Alpil à partir de 2016</i>	168
2.1.3.	Au sein des collectivités ou des associations : autres modalités de collecte de données.	169
2.2.	Une lutte définitionnelle : le conflit franco-européen autour de la définition du problème public	171
2.2.1.	Le prisme européen centré sur la reconnaissance d'une minorité rom discriminée, et son rejet par la France	171
	<i>Un référentiel européen aux contours clairs : droits civiques, empowerment et lutte contre les discriminations</i>	172
	<i>Un référentiel rejeté par le gouvernement français au nom la « tradition républicaine »</i>	176
2.2.2.	Un « modèle universaliste » ? L'évolution progressive de la conception française du problème public, à travers sa « politique de circulaires ».	178
	<i>Des années 2000 à 2012, la prédominance d'un paradigme « légaliste et sécuritaire » en matière d'action publique étatique</i>	179
	<i>La circulaire d'août 2012 : les prémisses d'un nouveau modèle ?</i>	181

<i>Depuis le milieu des années 2010 : vers une reconnaissance de l'objet « bidonville » et de la dimension sociale du problème public</i>	183
<i>L'instruction gouvernementale du 25 janvier 2018 : un aboutissement ?</i>	188
2.2.3. Malgré les évolutions, une racialisation souterraine de la question des bidonvilles	192
CONCLUSION DU CHAPITRE II. Une lutte inachevée	196
CONCLUSION DE LA PARTIE I.	197
PARTIE II. UNE ACTION PUBLIQUE LOCALE INSTITUTIONALISEE, AUX INSTRUMENTS MULTIPLES	199
CHAPITRE III. LES EMPREINTES DE L'HISTOIRE.	201
3.1. 1915 – 1940 : baraques, « villages nègres » et politique d'expulsion sans relogement.	203
3.1.1. Un phénomène lié à une industrialisation rapide et massive.	203
3.1.2. Une campagne d'expulsion dans les années 1930, et la disparition de la mémoire collective.	206
3.2. 1945 - 1970 : le temps des bidonvilles et la structuration de la réponse publique.	207
3.2.1. Un phénomène massif, lié à la reconstruction du pays.	207
<i>Une politique de résorption à partir du milieu des années 60 : les lois Debré (1966) et Vivien (1970).</i>	208
3.2.2. A Lyon, des sites nombreux et divers, résultats conjugués de phénomènes migratoires et de la crise du logement.	210
<i>Une impulsion politique commune de la mairie de Lyon et du préfet de région.</i>	212
<i>Une triple justification sanitaire, sociale et sécuritaire.</i>	213
<i>En amont des expulsions : repérage, tri et sélection.</i>	214
3.2.4. Pour les travailleurs célibataires : les foyers – hôtels et foyers-dortoirs, et les prémisses des cités de transit.	215
<i>Du début à la fin des années 50 : des foyers d'hébergement aux conditions difficiles</i>	216
<i>A partir de 1959 : Les « Foyers - hôtels » de la Sonacotra.</i>	217
3.2.5. Le relogement des « familles musulmanes » orchestrés par les associations : entre « transit », « dépannage » et « réadaptation »	219
<i>Pour les familles françaises et européennes : l'absence de solutions publiques.</i>	219
<i>Construction de chalets provisoires et rénovation de logements : les « camps de secours et de réadaptation » ou « cités de dépannage ».</i>	220
<i>Le développement des « cités de transit », et l'accompagnement vers le logement.</i>	221
3.2.6. Au-delà des bidonvilles : une réponse plus large et une reconnaissance des phénomènes de mal logement	222
Ainsi donc, des années 1970 aux années 1990, de nombreux programmes et opérations portés par un large ensemble d'opérateurs vont accompagner les transformations de la ville et de la métropole. Le réseau associatif continue à se structurer, autour d'associations et de personnalités locales. Ces évolutions et dynamiques sont indissociables de nouveaux phénomènes migratoires visibles à partir des années 1970, et de nouveaux cadres nationaux liés notamment au droit d'asile.	223
3.3. 1975 – 1995 : migrations, asile et mal-logement	224
3.4. Un système indissociable du catholicisme social et de « l'art de la conciliation à la lyonnaise »	226
<i>Deux mouvements emblématiques nés à Lyon : la chronique sociale et Économie et Humanisme</i>	228
<i>Imbrication des réseaux et des histoires dans l'action sociale et l'aide aux réfugiés : quelques éléments sur l'Alpil et Forum réfugiés.</i>	230
CONCLUSION DU CHAPITRE III. Pistes de réflexions pour un analyse par la « dépendance au chemin ».	236
CHAPITRE IV. LE PROJET COMME INSTRUMENT POUR « INSERER » ICI OU LA-BAS	241
4.1. Les antécédents : de 1995 à 2015, une succession de projet de relogement et d'insertion pour répondre aux migrations précaires	243
4.1.1. Les premières réponses publiques (fin des années 1990 début des années 2000).	243
4.1.2. De 2006 à 2010 : des tentatives de structuration de la réponse publique.	245
<i>Le « Bidonville de la Soie » et l'essai d'une opération intégrée de résorption (2007).</i>	245
<i>La « Mous Habitat Précaire » de 2008 : un dispositif précurseur mais inachevé.</i>	249
4.1.3. Le projet Andatu (2012 – 2015) : une réponse innovante, massive et dérogoire au droit.	250

4.1.4.	Projet d'accompagnement à l'emploi de personnes albanaises suite à l'expulsion du squat « Yves Farge » (7 ^{ème} arrondissement)	257
4.2.	Le volet « villages d'insertion » du projet I2E (insérer par l'école et l'emploi), 2016 – 2018	259
4.2.1.	Aux origines du projet : liens avec les projets précédents, objectifs et choix de l'opérateur	260
	<i>Système de « sas », mode projet, « acceptabilité » : les principes définis au démarrage de l'expérience</i>	261
	<i>L'amnésie de l'action publique locale : la prise en compte limitée des expériences précédentes</i>	263
	<i>Le choix d'un nouvel opérateur, non spécialisé</i>	267
	<i>Un pilotage « resserré » par le préfet délégué à l'égalité des chances, et une « équipe I2E » au rattachement incertain</i>	268
	<i>Le comité de pilotage : entre instance de décision et instrument de « pacification ».</i>	270
4.2.2.	Construire les « villages » : tensions politiques, mobilisations citoyennes, et contraintes de lieux	271
4.2.3.	Cibler et sélectionner : un projet assumé pour les « insérables », au détriment des personnes vulnérables	272
4.2.4.	Insérer : pratiques et contraintes de l'accompagnement, et résultats obtenus	274
	<i>L'accompagnement au logement</i>	279
4.2.5.	Les aspects financiers du projet	282
	<i>Tentative de mise en regard avec d'autres dispositifs</i>	284
4.2.6.	Du point de vue des bénéficiaires	284
	<i>La vie sur le village : entre étonnement, soulagement et contraintes quotidiennes</i>	285
4.3.	Le « volet villeurbannais » de I2E : un accès direct au logement « dans le diffus ».	291
4.3.1.	Genèse du volet villeurbannais de I2E	292
4.3.2.	Un début de mise en œuvre chaotique et bricolé, puis une stabilisation de la mise en œuvre.	296
4.3.3.	De la discrétion à la réflexion sur un dispositif pérenne et le plus proche possible du « droit commun ».	302
4.4.	Le maintien dans les régions d'origine : le projet de développement communautaire à Tinca en Roumanie.	304
4.4.1.	Des objectifs peu clairs ? « Coopération décentralisée et aide au développement » versus « aide humanitaire et prévention des départs »	305
4.4.2.	Le choix de la collectivité et la mise en place du partenariat	309
4.4.3.	Mise en place des actions au sein du quartier	311
4.4.4.	Point de vue des habitants du quartier et impact sur leurs pratiques migratoires	313
4.4.5.	Des difficultés récurrentes et un abandon progressif du projet.	316
CONCLUSION DU CHAPITRE IV. La fonction du projet dans la politique locale des bidonvilles.		319

CHAPITRE V. LES DISPOSITIFS LOCAUX, POUR ABRITER OU EXPULSER **321**

5.1.	Au niveau de l'État local : Assister et maintenir dans l'assistance. L'accès des personnes aux institutions de l'AHJ.	322
5.1.1.	Saisir les parcours des ménages au sein des dispositifs et institutions d'aide et d'action sociale : retour sur la méthodologie employée dans le cadre de notre enquête.	323
5.1.2.	Tour d'horizon des principaux dispositifs et institutions AHJ sur le territoire de la métropole et spécificités territoriales	326
	<i>Le dispositif de « veille sociale » sur le département</i>	331
	<i>L'hébergement d'urgence et d'insertion</i>	333
	<i>Le logement transitoire ou temporaire</i>	336
	<i>Les pensions de famille</i>	337
	<i>Les hébergements destinés aux demandeurs d'asile</i>	338
	<i>L'émergence du « Logement d'abord » : bouleversement immédiat ou évolution lente ?</i>	339
	<i>Des dispositifs et établissements qui connaissent un phénomène de saturation chronique</i>	341
5.1.3.	Quel accès des familles à ces dispositifs et institutions ?	343
	<i>2005-2013 : une tentative de coordination par le « protocole bidonville »</i>	346
	<i>Un accès inégal aux services officiels de veille sociale, en partie compensé par certaines associations</i>	347

	<i>Accès à l'hébergement : face à la saturation et l'inadaptation du dispositif, une orientation vers l'hôtel des ménages « vulnérables »</i>	358
	<i>Une majorité de ménages restés sans-abri sur la période considérée</i>	360
	<i>Un accès grandissant au logement temporaire et aux dispositifs « Logement d'abord »</i>	361
5.2.	La ville de Lyon face aux bidonvilles : une politique souterraine par les dispositifs	363
5.2.1.	Les années Gérard Collomb (2002-2020) : un affichage politique de fermeté et de lutte contre « l'appel d'air ».	364
5.2.2.	Des élues et services qui jouent avec les marges : l'adaptation et la structuration progressive de dispositifs à bas bruit.	370
	<i>Des actions limitées via le partenariat État / ville dans le cadre de la Veille sociale</i>	372
	<i>Une intervention de la ville par le biais de l'aide à la scolarisation : l'Aide à l'intégration scolaire (AIS)</i>	373
5.2.3.	La cellule « squats et bidonvilles » : l'instrumentation progressive de la politique souterraine des bidonvilles par de nouveaux dispositifs.	375
5.2.4.	Une structuration progressive dans d'autres collectivités : les exemples du Grand Lyon et de Villeurbanne.	381
	<i>Une approche métropolitaine d'abord centrée sur la sécurisation du patrimoine, et ses évolutions</i>	381
	<i>A Villeurbanne, du projet vers le dispositif : l'émergence depuis mi-2018 d'une « approche plus globale » vers les familles sans-abri.</i>	383
5.3.	Éloigner : les dispositifs d'expulsions des sites et des personnes	384
	Expulser les personnes de leurs lieux de vie : le maintien d'une stratégie de destruction des bidonvilles et d'empêchement des réinstallations.	385
	<i>Expulser les personnes du territoire national : les dispositifs et mesures d'éloignement du territoire</i>	390
	CONCLUSION DU CHAPITRE V. L'inscription progressive de l'action publique des bidonvilles dans les dispositifs locaux, et ses paradoxes.	393
	CONCLUSION DE LA PARTIE II. UNE ACTION PUBLIQUE MULTI-INSTRUMENTEE FAIT-ELLE UNE POLITIQUE PUBLIQUE ?	394
	PARTIE III. RESORBER A BAS-BRUIT. LES RESSORTS SILENCIEUX DE LA POLITIQUE LOCALE.	398
	CHAPITRE VI. DEROGATION ET NON-RECOURS INSTITUTIONNALISES	401
6.1.	Un droit commun... Mais contre quels autres ? Droits communs, autres droits et non-recours.	403
6.1.1.	Le non-recours aux droits sociaux comme situation de hors-droit commun	403
6.1.2.	Les « services spécifiques », ou « services ciblés » comme situations de droit non-commun.	405
	<i>Enjeux et paradoxes de l'institutionnalisation de l'action sociale et de la création de services spécifiques.</i>	406
	<i>L'approche « Twin Track » pour aborder la cohabitation du droit commun et des services spécifiques.</i>	410
6.2.	Au sein du projet I2E : dérogation au droit et non-recours institutionnalisés	413
6.2.1.	Le choix de services spécifiques et internalisés, en lieu et place des services de droit commun	413
	<i>Formes et modalités de la limitation de l'accès aux services de droit commun.</i>	413
	<i>Justifications et discours des initiateurs du projet</i>	417
6.2.2.	Le non-recours par interdiction : proposition d'enrichissement de la grille explicative de l'Odenore.	419
	<i>Retour sur la non-proposition et la non-orientation : le rôle de tiers dans les phénomènes de non-recours.</i>	420
	<i>Le non-recours par interdiction : un instrument d'action publique</i>	423
6.2.3.	Intervenants sociaux et usagers : résistances et stratégies de contournement.	425
	<i>Des discours critiques des intervenants sociaux et des bénéficiaires sur la légalité et l'efficacité des cadres donnés.</i>	428
	<i>Pratiques de résistance et infléchissement progressif du cadre.</i>	431
6.3.	Des formes plus classiques de non-recours par non-proposition : l'exemple des dispositifs de protection de l'enfance.	435

6.3.1.	La protection de l'enfance au sein des bidonvilles et squats : des enjeux très divers.	435
6.3.2.	Des préconditions à la proposition de l'offre rarement réunies.	437
	<i>Des contraintes multiples à l'« aller-vers ».</i>	437
	<i>Expliquer, négocier, convaincre : le difficile échange avec les familles.</i>	439
6.3.3.	La non-proposition par méconnaissance des dispositifs.	441
6.3.4.	La non-proposition par anticipation.	442
	<i>Un « seuil de tolérance » différencié et une priorisation de certains besoins.</i>	442
	<i>La crainte de processus et mesures inadaptés.</i>	443
	<i>L'anticipation des déplacements volontaires ou forcés des familles.</i>	443
6.3.5.	Autocensure des intervenants, inconfort professionnel et discours défensif.	444
6.3.6.	A partir de 2019, une mise à l'agenda national progressive des enjeux de protection de l'enfance au sein des squats et bidonvilles.	446
	<i>La mise en visibilité progressive des phénomènes au sein du réseau d'acteurs.</i>	446
	<i>Les « maraudes mixtes », outil de lutte contre la mendicité ... et contre le non-recours ?</i>	448
6.4.	Un échec du bas-bruit : l'épisode « Nimby » à Saint-Genis-les-Ollières	451
6.4.1.	Le projet I2E et les choix d'implantation des « villages » : encampement et mise à distance	453
6.4.2.	A Saint-Genis-les-Ollières : les principales étapes du « conflit d'implantation »	456
	<i>Séquence 1 - En amont de l'installation : une montée en tension rapide et violente.</i>	457
	<i>Séquence 2 - La première année du projet, entre statu quo relatif et tensions sur la sécurité.</i>	462
	<i>Séquence 3 – Une stabilisation à partir de 2017, et une « pacification » par l'instrument du comité de pilotage</i>	467
	<i>Séquence 4 - En fin de projet : récupération politique et réécriture des discours</i>	469
6.4.3.	Un jardin partagé : influences extérieures, instrumentalisation et luttes contre le bas-bruit	469
	<i>Guerre culturelle, médiatisation et esthétisation du conflit : Saint-Genis comme jardin de l'extrême-droite.</i>	470
	<i>Catholicisme social et accueil des migrants : Saint-Genis comme jardin du diocèse de Lyon</i>	473
CONCLUSION DU CHAPITRE VI. Envisager la dérogation et le non-recours comme des instruments de gouvernement à bas-bruit des politiques sociales.		478
CHAPITRE VII. UNE ACTION PUBLIQUE BENEVOLE		480
7.1.	Des bénévoles et des migrants : galaxie des interventions bénévoles.	482
7.1.1.	Structuration du réseau : filiations et évolutions.	482
7.1.2.	Entre accès aux droits et normalisation des conduites : modalités concrètes et fonctions symboliques du travail bénévole au sein de l'action publique de résorption	489
7.1.3.	Profils bénévoles et encadrement des pratiques.	496
	<i>Expertise profane et expertise légitime : proposition de typologie</i>	496
	<i>Au sein des associations : entre accompagnement souple et management resserré des ressources bénévoles.</i>	499
7.2.	Une institutionnalisation sélective et progressive du bénévolat dans la politique de résorption des bidonvilles.	510
7.2.1.	État local et bénévolat : stratégies et ambivalences.	511
7.2.2.	Différentes formes d'intégration du bénévolat dans l'action publique.	514
7.2.3.	Focus sur les processus de professionnalisation et de technisation des postes bénévoles.	518
CONCLUSION DU CHAPITRE VII : un monde bénévole acteur d'un action publique discrète		529
CHAPITRE VIII. Ethnographie d'une absence. La non-participation comme condition de l'insertion ?		531
8.1.	Au sein des bidonvilles et squats, les barrières à l'idéal participatif des associations	533
8.1.1.	Au sein du bidonville de la Soie (2007) : un refus de la part des personnes ?	533
8.1.2.	Au sein du bidonville de la Feyssine (2010 – 2015) : un refus de la part des collectivités	536
8.2.	Dans les projets d'insertion : la non-participation comme condition de l'insertion	541
8.3.	Les enseignements d'une incursion participative dans le champ de la formation : le module de formation « Soif de connaissances »	548
8.3.1.	Une recherche-action-participative et collaborative	548
8.3.2.	Une prise de parole possible car « hors bidonvilles », relativement dépolitisée, et aux marges de l'action publique de résorption.	554
8.3.3.	Une dimension politique sous-jacente mais limitée.	556

CONCLUSION DU CHAPITRE VIII. La participation comme une lutte.	558
CONCLUSION GENERALE	559
1. Synthèse des principaux résultats	559
2. Perspectives de recherche ouvertes par la thèse	570
2.1. Sur le non-recours par interdiction et les perspectives dans d'autres champs de l'action sociale et médico- sociale	570
2.2. Sur les liens entre migrations précaires et sans-abrisme et les enjeux du décroisement	571
2.3. Sur la place de la discrétion dans la gestion des politiques sociales	572
2.4. Sur la sociologie des politiques sociales Lyonnaise	574
2.5. Sur le « remplacement des publics », et l'analyse d'ensemble de la politique publique nationale de résorption des bidonvilles	575
BIBLIOGRAPHIE	577
ANNEXE – LISTE DES ENTRETIENS	606
RÉSUMÉ	610
TABLE DES MATIÈRES	611