Antonin GAY DUPUY

Résumé de thèse.

La baraque et le bulldozer. État, municipalités et monde associatif face aux bidonvilles dans les agglomérations parisienne, lyonnaise, marseillaise et niçoise (décennie 1950 - 1990).

Les bidonvilles sont un des phénomènes urbains majeurs de la France de l'après Seconde Guerre mondiale. Ces ensembles de baraques autoconstruites, habitées essentiellement par des populations maghrébines et portugaises, s'implantent dans toutes les grandes agglomérations françaises, notamment celles au cœur de notre étude : parisienne, lyonnaise, marseillaise et niçoise de la décennie 1950 à la décennie 1970. Au milieu des années 1960, le ministère de l'Intérieur en décompte alors plus de 200 répartis dans toute la France, accueillant près de 90 000 personnes. Leur présence pallie le manque de logements pour une main-d'œuvre devenue nécessaire à l'appareil industriel français en pleine expansion dans toutes les grandes villes françaises.

L'existence des bidonvilles devient, dès le milieu de la décennie 1950, un problème politique et urbain à part entière pour les pouvoirs publics. Toutes leurs strates, des ministères aux municipalités, sont en effet mobilisées dans la planification de l'urbanisation française, marquée tant par une expansion qu'une densification accélérée des villes. Les municipalités surtout font de cette urbanisation un outil d'entrée dans la modernité pour la population française, et les classes populaires en particulier, par l'amélioration de leurs conditions de vie. Pourtant, les bidonvilles obèrent cette volonté politique, premièrement en restreignant l'accès aux terrains, nécessaires aux nouvelles infrastructures. Deuxièmement parce qu'ils installent, au cœur même des villes, des populations que les municipalités cherchent à contrôler et à disperser, voire à rejeter car n'étant pas des électeurs, et qui s'avèrent pourtant nécessaires à l'appareil productif industriel.

Les administrations publiques et la presse nationale et locale emploient dès les années 1950 le terme de bidonville non pas pour définir un phénomène urbain, mais comme une politique à part entière. En effet, la catégorisation d'un ensemble urbain en bidonville, pas nécessairement constitué de baraques en bois, impose comme nécessaire leur résorption et

empêche toute possibilité d'intégration, voire d'amélioration ponctuelle, du bâti. La très grande plasticité de cette catégorie urbaine explique qu'elle soit partagée par l'ensemble des acteurs concernés et sa pérennité dans le temps et dans l'espace des politiques de résorption. La lutte contre les bidonvilles se pense par leur destruction en région lyonnaise à la fin des années 1950, comme à Marseille en 1995.

Cette thèse étudie les politiques publiques de résorption des bidonvilles dans les quatre agglomérations parisienne, lyonnaise, marseillaise et niçoise entre les décennies 1950 et 1990. Le choix de ces quatre terrains se justifie d'abord par la présence, pour chacun d'entre eux et sur plusieurs décennies, de dizaines de bidonvilles accueillant en tout plusieurs milliers d'habitants, ensuite par l'hétérogénéité des réalités urbaines, économiques et migratoires. Cette réflexion entre plusieurs espaces se couple d'une analyse multiscalaire expliquant la lutte contre les bidonvilles comme l'interrelation entre toutes les strates de la puissance publique concernées par ces espaces urbains, aux échelles nationales et locales. Les municipalités, qui organisent et dirigent l'urbanisation de leur commune, sont alors au cœur de la résorption, lorsque les ministères et les organismes spécialisés, comme la SONACOTRA, s'ils proposent une vision nationale de la lutte contre les bidonvilles, sont essentiellement des soutiens d'initiatives locales. D'autres, comme les préfectures et le monde associatifs, servent de relais entre ces différents acteurs de la puissance publique, voire avec les habitants eux-mêmes. La résorption des bidonvilles illustre alors la complexité des interactions entre tous ces niveaux de l'administration française, du législateur au ministre, du préfet au maire.

La lutte contre les bidonvilles dévoile pleinement l'hétérogénéité des politiques urbaines et des stratégies politiques mises en œuvre par les édiles et ouvre plus largement sur l'urbanisation des grandes villes de la période. Ainsi, le maire de Lyon, Louis Pradel, fait de leur disparition le cœur de sa politique de rénovation de son centre-ville, en assurant un relogement systématique des milliers d'expulsés pour éviter toute réinstallation. Au contraire, les maires de l'agglomération niçoise et au premier rang desquels Jean puis Jacques Médecin, maires de Nice des années 1940 aux années 1990, pressés par l'important électorat rapatrié d'Algérie, refusent tout relogement des expulsés des bidonvilles, par crainte de la pérennisation de leur installation.

À l'échelle nationale, l'État propose un cadre législatif et financier homogène aux municipalités pour lutter contre les bidonvilles. Ainsi, la loi Debré de 1964 qui facilite

l'expropriation tout en imposant le relogement et la loi Vivien de 1970, qui permet de résorber les petites concentrations, accélèrent la destruction des bidonvilles dans toutes les agglomérations. Ces deux lois s'accompagnent de politiques nationales de résorption, la première lancée au milieu des années 1960 par les ministères de l'Intérieur et de la Construction, la seconde en 1970 par le Premier ministre Jacques Chaban-Delmas. Là encore, leur réussite s'explique par les moyens financiers et humains déployés pour la région parisienne comme le reste de la France.

Cependant, alors que les ministères et les hommes politiques annoncent des ambitions nationales pour ces politiques, ils concentrent dans les faits leurs moyens financiers sur la région parisienne. Le pouvoir central fait de la région-capitale, la plus riche de France, le cœur de ses politiques urbaines avec, par exemple, les villes nouvelles, ce qui y rend d'autant plus nécessaire la disparition des bidonvilles. Les ministères et les organismes de l'État y planifient bien plus qu'ailleurs la politique de résorption et y contraignent pour cela les ambitions municipales, sans jamais s'y opposer frontalement. La politique nationale de résorption des bidonvilles expose une pensée de l'État central où ce qui compte c'est bien sa centralité, c'est-à-dire Paris et ses banlieues. Dans les autres espaces étudiés, les financements alloués pour lutter contre les bidonvilles viennent essentiellement prolonger et renforcer les politiques municipales déjà en place, sans les transformer. Ainsi, les lois Debré et Vivien sont, pour les municipalités des agglomérations de Lyon, Marseille et Nice, un outil parmi d'autres au service de leurs ambitions et non une contrainte.

Le monde associatif joue alors un double rôle opérationnel et théorique dans la lutte contre les bidonvilles. Un tissu associatif se constitue dans les années 1950 dans chacune des agglomérations, avec le soutien actif des municipalités et des préfectures, pour encadrer les populations nord-africaines et, par conséquence, les bidonvilles. Il devient dès lors un outil opérationnel dans la résorption pour les pouvoirs publics, particulièrement pour le relogement, à l'exemple du Foyer Notre-Dame des Sans-Abris à Lyon et l'ATOM à Marseille. Après la fin de la guerre d'Algérie, ces mêmes associations étendent leur champ d'action à l'ensemble des populations étrangères résidant en bidonville. Plus largement, l'ensemble de ce monde associatif, même celui critique des politiques étatiques, adhèrent à la nécessité de la résorption des bidonvilles. Il devient dès lors un espace de réflexion sur le cadre à donner à la lutte contre ces espaces et les stratégies de relogement des expulsés, particulièrement ATD Quart-Monde et l'ATOM.

Cette thèse expose enfin que, si les habitants sont au cœur des politiques de résorption, c'est avant tout par les difficultés à les reloger et non par leur prise en considération. Les résidents de bidonville sont essentiellement des hommes seuls et des familles d'origine étrangère, algériennes, tunisiennes, marocaines et portugaises en majorité. Le point d'achoppement entre services de l'État et municipalité se constitue sur leur répartition dans l'espace à la suite de leur relogement et la peur d'une présence d'un nombre trop important d'étrangers en logements sociaux, le dépassement d'un « seuil de tolérance ». Les services de l'État constituent dès lors leur politique sur le relogement différencié des expulsés, les hommes seuls en foyer et une partie des familles en cité de transit.

Ministères et monde associatif, en premier lieu ATD Quart-Monde, élaborent, au milieu de la décennie 1960, un cadre intellectuel justifiant scientifiquement le relogement de la majorité des expulsés en dehors du parc locatif classique. Ils proposent une tripartition des populations à expulser selon leur assimilation supposée à la civilisation urbaine, entre « intégrés », « intégrables » et « non intégrables » qui conditionne un relogement en cité de transit ou en logement social. Le cadre théorique procède d'un double emprunt. Premièrement, d'une conception revisitée de la pauvreté dans une société d'abondance qui tend au contraire à promouvoir et à assurer l'intégration économique et sociale des populations marginalisées. Ainsi, les premières cités de transit du Foyer Notre-Dame des Sans-Abri implantées dans le département du Rhône accueillent exclusivement des familles françaises, où elles sont majoritaires jusque dans les années 1970. Le deuxième emprunt est celui des pratiques du monde colonial transposées en métropole qui justifient et légitiment un relogement différencié des populations étrangères, déjà expérimenté au Maroc et en Algérie.

Cette catégorisation des habitants justifie scientifiquement la destruction des bidonvilles et le relogement des habitants dans des logements spécialisés n'est pourtant jamais pleinement appliquée par les ministères et les municipalités. Constamment, ces différents acteurs renégocient le relogement des expulsés au profit de leur politique d'urbanisation. Certaines opérations emploient systématiquement des cités de transit pour accélérer le processus, lorsque l'accès au terrain devient urgent, alors que certains maires les refusent catégoriquement, lorsqu'ils bénéficient d'un nombre suffisant de logements sociaux et craignent la pérennisation de ce type d'habitat. Bien plus qu'une volonté d'intégration sociale et urbaine des populations résidentes, essentiellement étrangères, la résorption des bidonvilles

s'avère être pleinement un des outils de la politique d'urbanisation en France dans la seconde moitié du XXe siècle par la récupération de terrains et la répartition des populations.

Cette recherche s'est fondée sur le dépouillement d'un ensemble le plus large possible d'archives, essentiellement administratives, permettant de comprendre le fonctionnement et les interrelations entre ministères, préfectures, mairie et monde associatif et ce dans l'ensemble des agglomération étudiées. Une attention particulière a été apportée aux archives iconographiques et filmées permettant de mieux comprendre la construction des discours au sujet des bidonvilles. Cette thèse a aussi permis de recueillir de très nombreux recensements nominatifs pour près de 35 000 habitants décomptés durant toute la période et toutes les agglomérations étudiées. Associé à des entretiens d'anciens habitants de bidonville et d'acteur associatif, ce matériau propose un regard nouveau et plus nuancé sur les habitants, loin du discours homogénéisant et essentialisant portés par la puissance publique.

Cette thèse se construit en quatre parties suivant un raisonnement chronologique. La première analyse la construction par les pouvoirs publics du bidonville comme une politique publique à part entière, et ce dès le milieu des années 1950. Les deux premiers chapitres s'attèlent à démontrer comment les pouvoirs publics, des ministères aux mairies, refusent toute possibilité d'intégration du bidonville à la ville pour ne proposer que sa destruction et la dispersion des habitants, le distinguant d'autres habitants insalubres comme les garnis et les hôtels meublés. Bien plus qu'un habitat ou un espace urbain, le bidonville est bien ici une catégorie d'intervention publique partagée par toutes les strates administratives. Ainsi, le premier chapitre illustre comment, par la photographie de presse et des administrations, le bidonville est présenté comme ne pouvant être que résorbé, et cela à l'ensemble des échelles administratives des quatre agglomérations concernées, et durant les quatre décennies étudiées. Le deuxième chapitre quant à lui étudie l'apparition des premiers bidonvilles en France métropolitaine au milieu des années 1950 et la diffusion très rapide du terme comme catégorie d'intervention au sein des administrations. Il illustre la centralité de la question de la résorption dès les premières années d'apparition du bidonville.

La deuxième partie se concentre sur la période du milieu des années 1950 à l'année 1964. La résorption, dans toutes les agglomérations étudiées, est alors essentiellement une question municipale. Les manœuvres adoptées par les premiers édiles illustrent leur stratégie de réaménagement de leur territoire, contraint par un manque de financements alloués pour des populations qu'elles répugnent à reloger. Le chapitre trois expose comment de rares

municipalités s'engagent alors dans une politique de résorption d'un nombre limité de bidonvilles et du relogement de leurs occupants, rendus nécessaire par des projets d'aménagement ponctuels. L'État, par le biais de la SONACOTRAL, n'est alors qu'un soutien technique et financier. L'essentiel des équipes municipales des agglomérations parisienne, marseillaise et niçoise se contente d'un laissez-faire par manque de moyens. Au contraire, comme l'analyse le quatrième chapitre, le maire de Lyon Louis Pradel, dès son élection en 1957, initie une politique de résorption à l'échelle de son agglomération, avec le soutien actif du préfet du Rhône, Roger Ricard. Lui et les édiles de sa banlieue se coordonnent, avec l'aide des associations locales, le Foyer Notre-Dame des Sans-Abris et la Maison de l'Afrique du Nord, pour les faire disparaitre en quelques années, au tournant de la décennie 1960. Cette réussite à l'échelle d'une agglomération n'a que peu d'effets dans les autres espaces étudités, malgré les ambitions portées par l'État central. Le ministère de l'Intérieur lance en effet une politique nationale de résorption en 1959 dans le cadre du plan de Constantine et qui ouvre le cinquième chapitre. L'aspiration annoncée de la disparition d'une part importante des bidonvilles parisiens et marseillais est cependant un échec par manque de moyens financiers et politiques. Loin d'une politique coordonnée, certains élus proches du pouvoir central. Michel Maurice-Bokanowski, maire d'Asnières et Compagnon de la Libération, utilise ainsi sa stature politique nationale et sa proximité avec le pouvoir gaulliste pour s'assurer de la disparition des bidonvilles de sa commune, au détriment des municipalités limitrophes, où ils fait systématiquement reloger les expulsés.

La troisième partie interroge la bascule du milieu de la décennie 1960 où les ministères se lancent dans une politique systématique de résorption, ce qu'explique le sixième chapitre par le renforcement des vagues migratoires algérienne et portugaise. Ce processus augmente le nombre de bidonvilles et de leurs occupants qui obère l'urbanisation des grandes agglomérations françaises. Le chapitre sept analyse comment les ministères de la Construction et de l'Intérieur élaborent une politique nationale de résorption, pour y faire face et pour accompagner l'urbanisation des grandes agglomérations. Pour ce faire, ils proposent une catégorisation des familles résidentes en bidonville pour en justifier leur relogement en cité de transit et le vote de la loi Debré qui facilite les expropriations. Le huitième chapitre se concentre sur la mise en application de cette politique en proche banlieue parisienne, durant la deuxième moitié de la décennie. L'essentiel des ressources financières et politiques y est concentré, ce qui s'explique par l'engagement des administrations ministérielles, de la SONACOTRA et du secrétaire d'État au Logement, Roland Nungesser. Les maires se voient

alors imposer un rythme soutenu de résorption, particulièrement à Champigny-sur-Marne qui devient la vitrine de la réussite de cette politique. Cet engagement financier d'importance par l'État permet une baisse globale du nombre de bidonvilles et de leurs habitants entre 1966 et 1970, mais s'accompagne aussi de leur dispersion dans des ensembles plus petits et le renforcement d'habitats précaires comme les garnis et les hôtels meublés. Durant la même période, dans les autres agglomérations et en grande banlieue parisienne, sujet du neuvième chapitre, la politique menée à l'échelle nationale permet de relancer les opérations de résorption. Cependant, le manque de moyens financier et le moindre engagement des administrations expliquent tout à la fois l'impact plus marginal et la plus grande autonomie des maires, qui continuent à privilégier leur stratégie d'urbanisme à la lutte contre les bidonvilles, pour laquelle ils ne proposent aucun plan d'ensemble. Ainsi, dans les agglomérations marseillaise et niçoise, la baisse du nombre de bidonvilles et de leurs occupants est bien moindre qu'en région parisienne.

La dernière partie analyse la disparition du bidonville comme politique publique à part entière. Le dixième chapitre interroge l'engagement mené par le Premier ministre Jacques Chaban-Delmas à partir de 1970, qui fait de la lutte contre les bidonvilles l'illustration de son projet de nouvelle société. Cependant, cette politique concerne là encore essentiellement la région parisienne, où les ministères engagent l'essentiel de leurs ressources et qu'ils présentent comme la preuve de l'efficacité de leur action. La résorption des derniers grands bidonvilles parisiens en 1974 entraine d'ailleurs la fin d'une politique nationale cohérente et soutenue par les services de l'État, ministères comme préfectures et, *de facto*, du bidonville comme catégorie d'intervention publique, sans mettre fin définitivement à cet habitat. Le onzième et dernier chapitre, qui court sur plus de deux décennies, de 1974 à 1996, interroge le maintien des bidonvilles tant comme réalité urbaine que comme politique d'intervention, bien après leur disparition annoncée. Les organismes spécialisés dans la lutte contre les bidonvilles sont ainsi dissout au milieu des années 1970, ou n'en font plus le cœur de leur action, à l'exemple de la SONACOTRA. Pourtant, les agglomérations marseillaise et niçoise, ainsi que quelques villes parisiennes, continuent sporadiquement de résorber des bidonvilles, sans planification aux échelles municipale ou départementale. Les destructions s'expliquent avant tout par des intérêts urbains de récupération des terrains, jusque durant la décennie 1990 et la disparition des derniers bidonvilles existants, la Lorette et Campagne Fenouil dans le 15^{e} arrondissement de Marseille.