

Les bidonvilles madrilènes sous le franquisme : organisation sociale et construction politique

CHARLOTTE VORMS est Maître de conférences en histoire contemporaine à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Dans les bidonvilles madrilènes, la pauvreté et la précarité des habitants, associées à l'hostilité des pouvoirs publics, ont pu paradoxalement jouer en faveur d'une organisation collective efficace et de l'émergence d'un mouvement émancipateur.

Les quartiers de *chabolos* (baraques), contemporains espagnols des bidonvilles français, incarnent dans les représentations et les mémoires collectives d'abord la misère urbaine du long après-guerre, puis des années de miracle économique, dont ils sont alors en quelque sorte l'envers, comme en France. Des années 1940, et surtout 1950 à 1970, l'exode rural provoqué par la guerre civile et la répression, puis la pauvreté des campagnes et le besoin de main-d'œuvre industrielle, conduisit de très nombreuses familles vers les grandes villes, Madrid, la capitale, en premier lieu. Les nouveaux venus en ville trouvèrent alors refuge dans la sous-location de logements vétustes et surpeuplés de la vieille ville et en périphérie, sur des terrains théoriquement non constructibles et donc irrégulièrement lotis et construits. De vastes quartiers non viabilisés, sans eau, ni électricité, ni rues empierrées se développèrent alors, constitués de petites maisons, en majorité construites en dur, avec des murs de briques et des toits de tuiles ou de tôle, parfois en matériaux plus fragiles. Selon les comptages de la municipalité, il y aurait eu environ 30 000 baraques à Madrid autour de 1960 pour une agglomération d'environ 2 millions d'habitants.

À côté des images et des récits des dures conditions de vie urbaine des habitants des *chabolos*, d'autres sont également

demeurées dans des mémoires moins largement partagées, les mémoires militantes notamment. En effet les quartiers de *chabolas* furent les berceaux de mouvements sociaux conduits à partir de la fin des années 1960 par des associations de *vecinos*, littéralement de « voisins » (que l'on traduira par associations de quartier), à base locale donc, qui se formèrent pour revendiquer l'amélioration de leurs conditions de vie urbaines et s'opposer à des projets d'aménagement qui menaçaient leur maintien. Ce mouvement participa de la transition politique vers la démocratie après la mort du dictateur : certains leaders des associations de quartier devinrent des cadres locaux du nouveau régime démocratique. La première municipalité madrilène élue en 1979 dans le cadre de la constitution démocratique de 1978, portée notamment par les associations de quartier, conduisit une politique urbaine conçue en concertation étroite avec celles-ci. Cette démocratisation inédite de l'urbanisme culmina à Madrid avec le Plan de remodelage des quartiers (1979-88), qui permit l'aménagement des quartiers de *chabolas*, avec la construction de près de 40 000 logements et le relogement de 150 000 personnes. Élus et habitants, assistés de professionnels engagés, architectes notamment, qui mirent leur expertise au service de ceux-là, conçurent ensemble l'aménagement des quartiers. Sans prétendre épuiser les ressorts de l'émergence d'un tel mouvement émancipateur et progressiste depuis les bidonvilles madrilènes, cet article vise à apporter un éclairage à ce propos, en revenant sur leur organisation sociale sous le franquisme.

Construction et répression des bidonvilles

Les quartiers périphériques pauvres, que l'on appellera bientôt quartiers de *chabolas*, ne sont d'abord que la continuation des faubourgs populaires d'avant-guerre. Depuis le milieu du 19^{ème}, Madrid s'étend en effet par le lotissement de terres agricoles arides, vendues en petites parcelles à des ménages populaires, en partie travailleurs du bâtiment qui y construisent eux-mêmes une petite maison pour s'y loger. Ce processus séculaire qui a donné naissance aux faubourgs insalubres, objets de réflexion des urbanistes depuis le début du 20^{ème} siècle, continue après-guerre. Toutefois le cadre réglementaire et urbanistique a changé et depuis le milieu des années 1940 un plan général déclare certaines zones inconstructibles et soumet tout lotissement et toute construction à l'obtention d'un permis. Désormais, l'extension de la ville par lotissements pauvres non aménagés se fait donc illégalement sur des terrains inconstructibles. Parallèlement la pénurie de logement et la misère du long après-guerre conduisent les familles sans abris à s'inventer des refuges de fortune, grottes creusées à même les talus, bâtiments en ruine, ou encore cabanes construites dans les interstices de la ville dévastée par la guerre et sur des terrains en friche occupés sans droit. Ces ensembles d'habitats en fait très divers, tant dans leur matérialité que du point de vue de leur situation légale, seront ensemble regroupés par l'administration publique dans la catégorie stigmatisée de l'habitat précaire.

Lorsque le régime lance une politique de relance de la construction à partir du milieu des années 1950, cette occupation extensive du foncier par l'habitat précaire entre dans la ligne de mire des pouvoirs publics. Deux décrets de 1957 dessinent le cadre d'une politique très répressive à l'endroit des *chabolas*. Tout bâtiment construit sans permis est passible de confiscation et de démolition. Tous les acteurs de la construction des *chabolas* tombent sous le coup de la loi : ceux qui font du commerce des terrains, comme ceux qui construisent, vendent, louent ou habitent les bâtiments. Pour mettre en œuvre cette politique répressive, un détachement de la garde civile est affecté à la police de la périphérie, avec pour mission de faire respecter les décrets de 1957. Les habitants des *chabolas* voient s'ajouter à la difficulté de leurs conditions de vie la menace de l'expulsion et de la démolition, voire du transfert forcé dans leur village d'origine.

Face à la pauvreté et aux pouvoirs publics hostiles, l'organisation collective des habitants

Ce contexte de grande précarité matérielle et juridique et de relation hostile avec des pouvoirs publics menaçants a pu donner localement naissance à un mode d'organisation collective, construite sur des formes de solidarité comparables à celles que l'on observe dans d'autres quartiers populaires, porteuse d'émancipation politique.

Les archives permettent de documenter la manière dont les habitants des *chabolas* s'organisèrent effectivement pour faire face à leurs conditions de vie difficiles et pour négocier avec les pouvoirs publics. Dès la première moitié des années 1960, des habitants de bidonvilles déposent des requêtes collectives auprès des pouvoirs publics. À partir de la deuxième moitié des années 1960, les habitants de certains bidonvilles s'organisent en association de manière à défendre collectivement leurs revendications. Ainsi la précarité de ces quartiers les conduit à se donner des porte-paroles pour s'adresser aux pouvoirs publics au mieux absents, au pire menaçants. Selon les quartiers, ceux-ci peuvent être des individus influents, des figures locales ou prendre la forme de véritables organes représentatifs. Selon les cas, les pouvoirs publics trouvent un avantage à ces modes d'organisation spontanés. Celles-ci permettent non seulement d'obtenir des engagements des habitants à respecter certaines règles, mais elles conduisent aussi à la délégation de responsabilités collectives à ces organes représentatifs, à commencer par le contrôle du respect des engagements pris. En échange d'autoriser quelques réparations de baraques (interdites car assimilées à des constructions nouvelles), les pouvoirs publics transfèrent sur le collectif d'habitants le contrôle de l'interdiction de construire de nouvelles baraques et d'accepter de nouveaux résidents dans les baraques existantes. En somme, les habitants veilleront désormais eux-mêmes au respect des décrets de 1957. Les pouvoirs publics délèguent aussi souvent d'autres tâches à ces organisations, comme le recensement des habitants qui permet le

contrôle des populations, ainsi que l'établissement d'une liste fermée d'ayants droit concernés par les accords passés.

Cependant ces modes d'organisation conduisent aussi les habitants à faire l'expérience élémentaire de la démocratie. Regroupés en assemblée, ils discutent ensemble leurs revendications, décident de leur mode d'organisation, élisent des représentants. Ces derniers se rendent dans les lieux de pouvoir au centre de la ville, rencontrent les cadres de l'administration urbaine. De retour au quartier, ils rendent compte à leurs mandants des discussions et des décisions prises. Ces expériences semblent avoir fait émerger progressivement, à côté des revendications strictement urbaines ou de logement, celle d'une démocratisation des décisions en matière d'aménagement urbain et, bientôt, celle de la démocratisation de la vie publique.

Militants et professionnels de l'action sociale dans les bidonvilles

Sans qu'il soit possible d'en mesurer le rôle effectif dans l'émergence de ces modes d'organisation collective, d'autres acteurs que les habitants et les pouvoirs publics, sont présents très tôt dans les bidonvilles.

Dès la fin de la guerre civile, la volonté du régime franquiste de surveiller, d'encadrer et de réduquer ces quartiers populaires périphériques qui furent les berceaux du socialisme madrilène et des bastions républicains pendant la guerre s'appuie sur un des piliers du nouvel État : l'Église catholique. Celle-ci est chargée de « rédimier » ces quartiers. Avec le redécoupage de la carte paroissiale adaptée à l'extension de la ville, prêtres, congrégations religieuses et associations catholiques conduisent ainsi leur apostolat en terre « rouge » pour reprendre le vocabulaire du régime. L'évolution de l'Église espagnole, dans un contexte international marqué par le pontificat de Jean XXIII, conduit cependant au développement de l'idée d'action sociale parmi la génération suivante de prêtres et de laïcs. Celle-ci trouve précisément dans les quartiers de bidonvilles un de ses terrains d'élection. Si la présence de l'Église dans ces quartiers dans les années 1940 participe, sans ambiguïté aucune, de l'entreprise de répression et de contrôle social caractéristique des débuts du régime franquiste, son rôle se complexifie et se diversifie à partir des années 1950. Les prêtres arrivés dans les années 1950 ont d'autres représentations de ces quartiers et évoluent au contact de leurs paroissiens. Ils constatent que ceux-ci ne sont pas des marginaux, mais des travailleurs, dont ils découvrent la grande précarité des conditions de vie.

Progressivement cet espace de pauvreté attire tout un milieu composite de professionnels et de militants, hétérogène politiquement, divers aussi dans ses modalités de relations avec les pouvoirs publics, qui prétendent agir sur l'organisation sociale locale. Dès le tout début des années 1960, les archives de l'administration publique dénoncent ainsi des prêtres qui prennent le parti de leurs paroissiens contre la puissance publique, s'interposent lors des

démolitions de baraques, voire supervisent l'établissement de nouveaux noyaux de baraques. Le plus célèbre de ceux-ci, le Père Llanos, est un personnage controversé ; jésuite personnellement proche du dictateur Francisco Franco, donc très bien introduit dans les plus hautes sphères du pouvoir politique, il devient une véritable égérie populaire, depuis sa paroisse du *Pozo del Tío Raimundo*, grand quartier de *chabolos* au Sud de Madrid. Après avoir construit une église au cœur du quartier, le Père Llanos s'installe lui-même en 1955, dans une baraque au milieu de ses ouailles. Bientôt suivi par des étudiants qui s'établissent à leur tour au bidonville, il contribue à créer des services de première nécessité et prétend encourager l'auto-organisation des habitants. Une petite société locale voit ainsi le jour, qui met en place un cinéma et un bal de quartier. Elle a aussi la fonction de société de secours mutuel d'assistance et permet un mode de communication collective avec les pouvoirs publics. Si le cas du père Llanos est singulier, nombreux sont les curés de paroisse, les religieuses et religieux, travaillant à établir des équipements socio-sanitaires (dispensaires, écoles, etc.), qui construisent une relation de confiance avec ces familles populaires et se positionnent alors en intermédiaires entre eux et les pouvoirs publics. Outre qu'ils représentent une amélioration des conditions de vie locales, ces premiers équipements constituent aussi des lieux de réunion, des espaces favorisant l'organisation collective.

Cette démarche d'action sociale, au cœur de la réflexion du mouvement d'action catholique qui se développe alors au sein de l'Église espagnole et caractérise notamment l'association *Cáritas* espagnole, n'est pas dénuée d'ambiguïté. Parmi celles et ceux qui appuient l'organisation des habitants contre les pouvoirs publics, certains perçoivent les bidonvilles comme des espaces socialement dégradés, dont les habitants sont malades d'une maladie sociale et spirituelle : le *chabolismo*, que l'on pourrait traduire par « bidonvillisme ». La *Cáritas* de Madrid est assez représentative de ce courant. À partir du milieu des années 1950, avec l'appui financier des catholiques américains, elle mène de front avec son équipe d'assistantes sociales action sociale et études sociales, parfois mandatée par les pouvoirs publics. Sociologues de l'Université et d'organisations comme *Cáritas* viennent ainsi explorer la nature de ce mal social. Selon eux, le problème n'est pas seulement d'ordre urbanistique et de logement. La simple résorption et le relogement des habitants dans des ensembles d'habitat social, programmée à l'échelle de l'agglomération à partir de 1961, ne peuvent à eux seuls constituer une réponse au problème. La solution ne peut résider que dans le « développement communautaire », théorie alors en vogue dans les organisations philanthropiques internationales, soutenues notamment par des associations américaines œuvrant en Amérique latine. Il s'agit d'aider les populations socialement déficientes à s'organiser en communautés autonomes. La solution réside bien dans l'intégration sociale ; elle ne peut résulter que de la volonté et de l'action des habitants, mais nécessite la médiation de professionnels de l'action sociale.

Une expérience communautaire préexistant au phénomène migratoire

Il est difficile de déterminer combien assistantes sociales, religieux, militants catholiques et étudiants engagés ont participé à l'éclosion de telles formes d'organisation sociale ou ont simplement accompagné un mouvement indépendant de leur action. L'état des recherches ne permet pas non plus de mesurer combien l'action des associations de quartier effectivement engagées dans l'anti-franquisme dans les années 1970, puis dans la Transition démocratique, marquées par la forte présence de militants des partis socialiste et surtout communiste clandestins, découle effectivement des premières formes d'organisation collective nées dans les années 1950 et 1960, évoquées ici. Il faudrait suivre précisément les trajectoires individuelles des uns et des autres pour mettre en évidence une éventuelle continuité.

Toutefois, on peut à tout le moins constater l'ancienneté de formes d'organisation collective et faire l'hypothèse que celles-ci conduisirent les habitants des bidonvilles à faire l'expérience progressive d'une démocratie spontanée et locale, de se former à son fonctionnement et de cheminer vers l'idée de leur capacité à s'autodéterminer d'abord sur leur environnement quotidien, puis sur des questions publiques plus générales, de progresser en somme vers l'idée d'une juste souveraineté populaire.

Ainsi, dans les bidonvilles madrilènes, la pauvreté et la précarité des habitants, associées à l'hostilité des pouvoirs publics, a pu paradoxalement jouer en faveur d'une organisation collective efficace et de l'émergence d'un mouvement émancipateur. Ce constat, quelque peu paradoxal au regard d'autres situations où la précarité des populations conduit plutôt à des conflits, voire à des situations d'anomie, s'explique sans doute du fait que les habitants des bidonvilles n'étaient pas des étrangers les uns aux autres. Travailleurs espagnols émigrés des campagnes, leur histoire est globalement commune. En outre, l'installation en ville, et notamment en bidonvilles, suit des filières migratoires très locales. Comme dans les bidonvilles espagnols et portugais de la région parisienne dans les années 1960 par exemple, les bidonvilles madrilènes rassemblèrent souvent des communautés villageoises, dont les liens d'interconnaissance étroits préexistaient à leur migration. Évoquons ainsi les habitants du village andalou de *Martos* (province de *Jaén*) très nombreux au *Pozo del Tío Raimundo*. En ce sens, leur situation est très éloignée de celle de migrants contraints de partager un espace très réduit sans avoir même de langue commune. ■