

Habitat précaire en France : quelles expériences transposer des villes du Sud ?

XAVIER CRÉPIN est architecte urbaniste, spécialiste des villes en devenir, notamment en Afrique. Ancien diplomate en charge des relations avec la société civile et le volontariat, il est également Professeur à Sciences Po Rennes et chargé de cours IEDES à Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Face à la résurgence des bidonvilles en France, et au phénomène de la montée de la précarité dans le logement et le « sans-abrisme », quelles expériences issues des villes en devenir peuvent être transposées, en complément de l'approche spécifique des villes du Nord ?

Aborder la question du logement des plus pauvres présente plusieurs difficultés.

D'abord un problème de compréhension. *« Il existe un amalgame malheureux entre quartiers précaires et populations précaires dans le lexique de la pauvreté et de l'urbanisme ».*

Puis de définition du « sans-abrisme », populations qui n'ont pas la possibilité d'habiter la terre. Nous étudierons successivement leur résilience, les politiques qui leur sont favorables, avant de tirer de quelques enseignements issus des villes du Sud ceux transposables dans les villes du Nord.

Des sans-abris dans toutes les villes du monde

Dans son rapport du 30 décembre 2015, la Rapporteuse spéciale auprès du Conseil des droits de l'homme, Leilani Farha, caractérise le sans-abrisme comme suit :

« Le sans-abrisme est une crise mondiale des droits de l'homme qui requiert une réponse mondiale immédiate. Il concerne tous les contextes socio-économiques – les pays développés, émergents et en développement, qu'ils connaissent la prospérité ou l'austérité. Il s'agit d'un phénomène complexe qui touche différents groupes de personnes de différentes manières, tout en présentant des caractéristiques communes. Il est révélateur de l'incapacité des gouvernements à lutter contre les inégalités croissantes en matière de revenu, de richesse et d'accès à la terre et à la propriété, ainsi qu'à relever avec efficacité et les défis que posent la migration et l'urbanisation. Le sans-abrisme existe là où le logement est considéré comme un bien plutôt que comme un droit de l'homme. »

L'habitat au sens universel du terme, c'est-à-dire les établissements humains, constitue de fait un droit de la personne dont sont exclues les populations les plus stigmatisées dans différentes cultures et sociétés. Cette exclusion prend diverses formes : les habitants de la rue en Asie du sud (Inde, Bangladesh, Pakistan), les ethnies de pêcheurs le long du fleuve Niger, les indiens dans la Bolivie des mines qui campent dans des huttes à la périphérie des villes, les Mingong en Chine qui campent sur les chantiers.

Ces populations sans abri fixe, qui viennent parfois peupler les bidonvilles, sont difficiles à estimer, plusieurs dizaines de millions dans les pays d'Asie du sud, leur nombre est estimé à 4 millions dans les pays de l'Union européenne, dont 150 000 en France. Le retour des bidonvilles en France concerne lui environ 40 000 personnes.

Les personnes victimes de discriminations sont de fait cantonnées définitivement dans l'extrême pauvreté, et ne peuvent espérer en sortir qu'après des réformes politiques majeures. Elles s'organisent d'ailleurs en complète rupture avec tous les cadres formels et officiels, en développant leur propre mécanisme d'entraide et de solidarité, dans un système de mobilité sans ancrage territorial permanent.

Viennent s'y ajouter les victimes de l'insécurité résultant des différents désordres locaux ou mondiaux, conflits et répression, mais aussi des aléas climatiques et naturels. Ces populations nomadisées, estimées à 60 millions en 2017, connaissent une croissance accélérée.

Le troisième facteur de précarisation par l'habitat est lié aux différentes définitions adoptées par les autorités politiques.

Ce sont donc des catégories bien différentes de populations que recouvre cette notion de quartiers précaires, notamment des bidonvilles et des sans-abris victimes de l'absence totale de droit d'habiter. Le mal-logement couvre quant à lui des habitats dégradés, surpeuplés ou squattés dans lesquels les droits des habitants sont plus ou moins reconnus.

Le retour des bidonvilles au Nord, une question politique

La réapparition dans les pays développés des bidonvilles et singulièrement en Europe remonte aux années 1990. Mais c'est le phénomène des sans-abris migrants et réfugiés qui a remis au-devant de la scène ce phénomène, notamment après l'expulsion de l'église Saint Bernard au cours de l'été 1996. Si sous la pression des associations caritatives et philanthropiques, les efforts dans le domaine de la construction de logements abordables ont permis dans le cadre des trente glorieuses de réaliser un rattrapage sur la quantité et la qualité de la construction de logement, et ainsi de faire disparaître les bidonvilles apparus lors de la reconstruction dans les années 50, cette résorption n'a été que temporaire. Tous les pays développés connaissent ainsi une réapparition et un accroissement des phénomènes de précarisation face aux questions

du logement.

En matière de politique de l'habitat, on ne peut satisfaire un besoin social que dans la mesure où sont apportées des réponses globales.

En France, les logements sociaux construits en masse dans les années 70 (+500 000 logements construits par an), ont connu des évolutions divergentes de leurs occupations. Une partie du parc est occupée par des personnes dont l'insertion économique et sociale s'est améliorée. Une autre partie du parc s'est profondément dégradée et accueille de plus en plus des populations précarisées. Cette dualisation du parc se double d'un fractionnement territorial qui voit une partie du parc social sous-occupé dans les régions en crise, *a contrario* des régions dynamiques qui connaissent une grande pénurie. Trouver une place où se loger devient donc l'enjeu majeur d'une part croissante de la population, notamment des jeunes qui avec les revenus qui leurs sont versés peuvent difficilement intégrer le parc locatif sans une aide substantielle et encore moins accéder à la propriété.

Cette situation se reporte mécaniquement sur les catégories sociales plus fragiles qui par effet de gentrification des anciens quartiers populaires, se voient exclues et reléguées dans les grandes périphéries. Il ne reste alors que les communs et les délaissés des espaces publics par les autorités publiques, ou les immeubles sans entretiens, pour accueillir ces populations dans des meublés, des squats, des terrains vagues et *in fine* dans la rue.

Les bidonvilles constituent avec les campements la face immergée de ce mal-logement très répandu dans tous les pays développés. C'est donc comme dans les années 70 par une lutte politique portée par la cristallisation des revendications d'une large part de la population, que doit être portée l'action.

Répondre à cette nouvelle urgence

Il faut commencer par éviter la précarisation

Afin d'agir pour éviter la précarisation des populations stabilisées, Habitat et Humanisme et ATD Quart Monde proposent d'instaurer trois nouvelles règles :

- La charge du logement supportable doit comprendre les charges locatives et celles-ci doivent entrer dans le calcul de l'attribution des aides.
- Le pourcentage de ressources à affecter au logement ne doit pas dépasser 25% des ressources du ménage.
- Le taux d'effort doit être remplacé par le calcul d'un « disponible pour habiter », socle de survie en dessous duquel on ne pourrait plus descendre. Il se calculerait par le retrait des ressources d'une somme minimale de 10 euros par jour et par unité de consommation.

Et agir pour les personnes logées dans l'habitat précaire

Dans un deuxième volet, la production massive d'une offre de logements adaptés aux nouvelles données des populations est un impératif. Pour connaître ces populations et leurs attentes, de

nombreuses enquêtes ont été réalisées, par des ONGs et par les services de l'État. [...]

Quelles expériences issues des villes en devenir?

L'habitat précaire au Sud est d'abord un phénomène massif et en croissance rapide. La question des acteurs au Sud comme au Nord est centrale, en particulier des associations constituées par les habitants eux-mêmes et les partenaires non étatiques externes, ONGs en premier lieu, mais également acteurs publics et privés, sans oublier les autorités locales qui *in fine* sont amenées à prendre les principales initiatives et décisions. Pour tirer la leçon des expériences du Sud et singulièrement en Afrique, et leur transposition au Nord certaines recommandations peuvent être prises en compte.

La première est la localisation de ces habitats, qui selon les risques naturels ou anthropiques (proximité d'établissements à risque), doit être traitée de manière adaptée. Ne pas déplacer certaines implantations amplifie les risques sanitaires, sociaux et sociétaux pour les populations. Détruire et reloger est donc une première option à considérer, avec tout l'accompagnement possible et l'implication des habitants concernés. Dans le cas où la localisation n'est pas un facteur de risque pour l'environnement, la transposition Sud-Nord peut porter sur plusieurs formes de régularisation, l'opération *in Situ*, la normalisation/légalisation, le développement de l'amélioration de la sécurité et du niveau de service.

L'opération *in Situ* pratiquée dans nombreuses villes africaines consiste à modifier le tracé de l'occupation de l'espace pour ménager une accessibilité par des moyens de transport et le déploiement des services essentiels, au premier rang desquels l'éclairage public. Cela permet de dégager ainsi des surfaces pour y implanter des équipements et services et des espaces publics ou privés commerciaux ou d'activités. Elle peut être une opération-tiroir, c'est-à-dire par tranches successives évitant ainsi un mouvement massif et concentré dans le temps et dans l'espace.

La normalisation/légalisation s'applique à des situations d'implantation précaire sur des terrains publics ou privés. Elle peut se traduire par l'octroi de droits individuels ou collectifs, pour des occupations d'origine communautaire par exemple. Dans certains pays d'Afrique, il s'agit d'une quête permanente des populations pour obtenir des papiers qui progressivement constituent un droit d'usage, dont on espère qu'il se transforme un jour en droit réel.

Enfin le développement du niveau de service, c'est à dire la réhabilitation des bâtiments et l'extension des réseaux dans les quartiers, sont les deux pistes qui doivent être privilégiées. Apporter les services essentiels et leur assurer un accès permanent (eau, assainissement, toilettes, collecte des déchets, des eaux usées et vannes), avec les aménités pour les besoins quotidiens (commerce, services publics de proximité, école, santé, poste), et la sécurité et les réseaux (éclairage public, gardiennage, Internet), constitue au Sud comme au Nord les conditions d'une urbanité retrouvée. ■