

Synthèse

# Évaluation du dispositif de résorption du bidonville Louis Le Débonnaire situé dans l'agglomération de Metz

JEAN-MARC STÉBÉ  
ELSA MARTIN  
JEAN-BAPTISTE DAUBEUF

JANVIER 2020



## INTRODUCTION

Financée par la Fondation Abbé Pierre (FAP), l'étude, « *Évaluation du dispositif de résorption du bidonville Louis Le Débonnaire situé dans l'agglomération de Metz* » a été menée de manière indépendante par Jean-Marc Stébé<sup>1</sup>, Elsa Martin<sup>2</sup> et Jean-Baptiste Daubeuf<sup>3</sup>. Le présent document est une synthèse du rapport remis au commanditaire début janvier 2020. Il présente les principaux résultats de la recherche et expose quelques recommandations qui en sont issues. Le lecteur pourra se référer au rapport afin de saisir plus précisément de quelle manière le dispositif du bidonville Louis Le Débonnaire constitue un dispositif social *sui generi* tout à fait innovant. Les analyses, les conclusions et les recommandations contenues dans cette synthèse engagent l'unique responsabilité de leurs auteurs.

L'étude, réalisée de janvier à décembre 2019, est le résultat d'une commande faite par l'agence régionale du Grand Est de la Fondation Abbé Pierre au Laboratoire Lorrain de Sciences Sociales (2L2S) de l'Université de Lorraine. L'objectif est d'évaluer le dispositif de résorption Louis Le Débonnaire au cours de sa dernière année de fonctionnement. Les informations obtenues proviennent d'un long travail empirique, travail qui s'organise autour d'une immersion ethnographique, d'entretiens semi-directifs et d'une consultation d'archives. Deux niveaux de compréhension ont guidé la réalisation de l'étude.

Le premier niveau s'est attaché à évaluer les différents partenaires mobilisés dans le dispositif MOUS (Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale) de résorption du bidonville ainsi que les moyens humains, matériels et financiers engagés. Cette manière de procéder a permis de retracer, de cartographier et de rendre compte des jalons

temporels, institutionnels et politiques ayant organisé la mise en place du projet. L'ambition était d'appréhender finement le fonctionnement du dispositif institutionnel qui était au cœur même de l'accompagnement social et du relogement des familles séjournant dans le bidonville.

Le second niveau s'est arrêté sur le parcours et les caractéristiques des 18 familles du bidonville Louis Le Débonnaire. Ce volet ethnographique avait comme objectif de rencontrer les personnes ayant bénéficié du dispositif, que ce soit les familles déjà insérées dans les appartements (13), autant que celles vivant encore au sein du bidonville (5). Il a également permis de les suivre dans leur vie quotidienne. Ce volet a été l'occasion d'accompagner les travailleurs sociaux chargés de la réinsertion des familles.

Plus largement, alors que l'instruction gouvernementale du 25 janvier 2018 « visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles » a fourni récemment un nouveau cadre d'action aux représentants territoriaux de l'État et que le plan pauvreté présenté par le Président de la République le 13 septembre 2018 a fixé comme objectif la résorption des bidonvilles en France d'ici 2023, les politiques publiques au niveau local demandent, sans aucun doute, à être repensées afin de s'adapter à ces directives.

Cette étude réalisée par les chercheurs du 2L2S a pour ambition justement d'évaluer les cadres, les ressorts et les dynamiques de la démarche dite de « résorption sur site ». Alors que plusieurs rapports et évaluations ont montré les réussites et les difficultés du « logement d'abord » ou des « villages d'insertion » lors de la prise en charge des ménages vivant en bidonvilles, la résorption sur site reste encore mal connue. Ce travail souhaite répondre à ce déficit de connaissance.



<sup>1</sup> Professeur de sociologie, Université de Lorraine, 2L2S

<sup>2</sup> Maître de conférences en sociologie, Université de Lorraine, 2L2S

<sup>3</sup> Chargé de recherche, Université de Lorraine, 2L2S.

## CHRONOLOGIE DU DISPOSITIF



En juillet 2015, suite à une demande de la municipalité de Metz, une quinzaine de ménages sont évacués du bidonville dit de la Houblonnière au nord de l'agglomération. Après quelques jours passés dans les rues de Metz, les familles sont encouragées par un collectif citoyen à s'installer au camping municipal. Cette situation dure deux mois jusqu'à ce que, sous la contrainte de la fermeture du camping, les familles soient dans l'obligation de quitter les lieux. Le maire de Metz et son conseiller à « l'urgence sociale, à l'humanitaire et au sanitaire » décident alors de réinstaller les ménages sur un terrain dit « Louis le Débonnaire », terrain mis gratuitement à disposition de la municipalité par l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) Réseau ferré de France. Des matériaux de construction sont fournis aux ménages afin de bâtir à nouveau des habitations provisoires en bois. Parallèlement, une collecte de fonds est lancée sur les réseaux sociaux et permet l'achat de poêles à bois pour chaque cabane.

Suite à la réalisation d'une évaluation sociale, une convention MOUS est conjointement signée en septembre 2016 par la municipalité de Metz, la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) de Moselle et la Fondation Abbé Pierre. D'une durée de trois ans, de septembre 2016 à septembre 2019, la convention MOUS, s'engage entre autres à accompagner les dix-huit ménages, soit cinquante-quatre personnes, vers un emploi puis le logement.

L'implication des signataires de la MOUS permet par ailleurs de financer 1/ l'intervention des services techniques pour l'accès à l'eau et à l'électricité, 2/ le travail d'une association d'architectes *Quatorze* pour construire des blocs sanitaires et des cuisines collectives, et 3/ l'action d'un travailleur social pour accompagner les familles à s'insérer.

Au cours des trois ans, les habitants sont accompagnés vers un emploi et relogés dans des appartements. Les dernières familles quittent le bidonville Louis Le Débonnaire en octobre 2019.

## LE PROFIL DES MÉNAGES

Excepté l'un d'entre eux, tous les ménages sont originaires du village de Cetatea de Baltă, au centre de la Roumanie, dans la région de la Transylvanie, dans le département d'Alba. La migration des dix-sept familles de cette commune est en grande partie influencée par trois événements.

. 1/ À partir des années 1990, la disparition de l'emploi et la décollectivisation brutales ont engendré un appauvrissement important d'une partie de la population. La privatisation rapide des terres agricoles n'a pas permis d'amortir la transition économique comme dans d'autres territoires roumains. La pratique de l'usure est venue pallier la disparition des ressources, tout en renforçant le poids local des familles le mieux doté financièrement.

. 2/ La défaillance croissante des services publics a accru le rôle des solidarités domestiques et les dépendances entre membres de la communauté. Les alliances ont gagné en poids et ont renforcé les hiérarchies sociales locales.

. 3/ L'éloignement des destinations migratoires suite à l'ouverture des frontières a transformé les habitudes de mobilité économique. Ce changement a conduit à la professionnalisation de certains individus dans le passage et l'accueil des migrants à l'Ouest. Surtout, le fossé s'est agrandi entre ceux bien implantés dans le réseau migratoire et ceux dont la vie sociale a continué à se limiter aux frontières du village.

Ces trois événements ont entraîné une aggravation générale de la précarité et une augmentation des inégalités au sein de la commune de Cetatea de Baltă. La migration a constitué une manière d'échapper à la pauvreté et aux formes de dominations engendrées par l'accroissement des disparités sociales et économiques. L'aspect de plus en plus inégalitaire des échanges au sein de l'espace villageois ont conduit à une affirmation croissante des identités ethniques et une crispation des relations intercommunautaires.

Ces particularités territoriales ont eu une influence très nette sur les parcours migratoires des résidents du bidonville Louis Le débonnaire. Les conséquences ont été triples : premièrement, un lien consolidé avec le village ; deuxièmement, une préservation des solidarités au sein des groupes familiaux étendus ; troisièmement, le choix des ménages de favoriser des activités économiques indépendantes dont les revenus sont assurés tel que la mendicité. Ces caractéristiques ont affaibli le type d'accompagnement et l'offre de prise en charge proposée par les dispositifs d'urgence messins. Ceci explique en partie que certains des ménages présents depuis longtemps en France aient pu rester en marge du système de protection sociale.

### Situation géographique de Cetatea de Baltă



## LES ACTEURS IMPLIQUÉS

Ont été engagés dans le financement du dispositif six acteurs représentant à la fois,

- . l'État : la Direction département de la Cohésion sociale (DDCS) de Moselle, la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'Accès au logement (DIHAL) et la Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL) ;
- . la collectivité territoriale : le Centre communal d'action social (CCAS) et la mairie de Metz ;
- . les partenaires privés : la Fondation Abbé Pierre

Les différents investissements financiers ont permis l'intervention de plusieurs prestataires afin, 1/ d'évaluer la situation des ménages (l'association *Trajectoires*), 2/ d'améliorer les conditions matérielles d'existence (association d'architectes *Quatorze*), 3/ d'accompagner les familles (association *Amitiés Tsiganes*), et 4/ de veiller à la sécurité des biens et des personnes (vigile privé).

Le dispositif de résorption du bidonville a trouvé le soutien de partenaires privés et publics :

- . L'EPIC Réseau ferré de France (mise à disposition du terrain)
- . l'association Emmaüs et différents mécènes (don de matériaux de construction)
- . les Services techniques métropolitain et les Services techniques municipaux (évacuation des déchets)
- . la fondation Caritas et le Secours catholique (don de vêtements et de nourriture)
- . la Maison des jeunes et de la culture Metz Sud et l'Espace Clovis de la Fondation Abbé Pierre (apprentissage du français).

Par ailleurs, un accompagnement au niveau scolaire (Association *Vivre Ici*), médical (Médecins du Monde) et de l'emploi (Association au service des personnes malmenées par la vie) a facilité le travail des intervenants du dispositif.

L'ensemble du travail d'accompagnement a été réalisé en contact avec différentes institutions tels que l'Éducation nationale, la Caisse d'allocations familiales, la Caisse primaire d'assurance maladie, la Mutualité sociale agricole ou encore Pôle emploi.

## ABOUTISSEMENT DU DISPOSITIF

### LE RELOGEMENT ET LE SUIVI

Au cours de ces trois années d'existence, le dispositif de résorption Louis Le Débonnaire aura pris en charge dix-huit familles, soit cinquante-quatre personnes. En octobre 2019, à la fin de la MOUS :

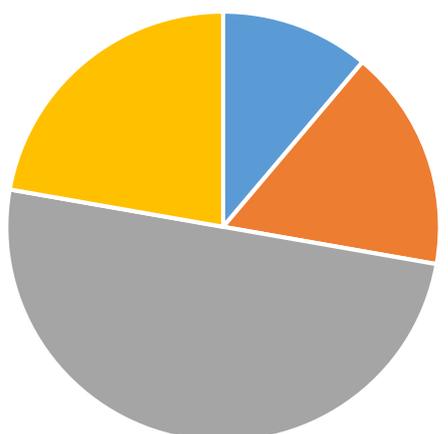
. deux familles avaient quitté volontairement le bidonville Louis Le Débonnaire afin de retourner en Roumanie ou de séjourner dans une autre agglomération française ;

. trois n'avaient trouvé aucune solution et vivaient en septembre 2019 en situation d'errance ou en situation précaire d'hébergement chez des tiers ;

. treize ménages bénéficiant d'une ouverture des droits à la protection sociale avaient été relogés dans des appartements du parc locatif social de l'agglomération messine. Parmi eux, trois ménages, considérés comme peu autonomes, avaient été relogés chez d'autres ménages issus du bidonville Louis Le Débonnaire.

*In fine*, on note que neuf ménages étaient devenus complètement autonomes, et quatre continuaient à être suivis par le Centre communal d'action sociale (CCAS) de la ville de Metz.

**La situation des ménages en septembre 2019**

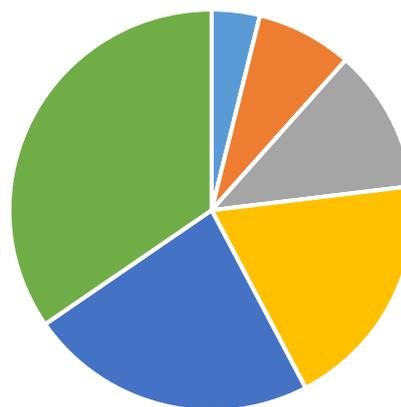


- Retour en Roumanie (2 ménages)
- Errance ou hébergement chez des tiers (3 ménages)
- Relogé avec pleine autonomie (9 ménages)
- Relogé avec suivi renforcé par le CCAS (4 ménages)

## L'EMPLOI

À l'automne 2019, sur les dix-huit ménages présents à l'origine sur le bidonville Louis Le Débonnaire, quinze ont obtenu à un moment donné un emploi pour au moins l'un de ses membres. La majorité des emplois occupés se trouvaient dans les domaines de la construction, des espaces verts, de l'agriculture ou de l'entretien des bâtiments.

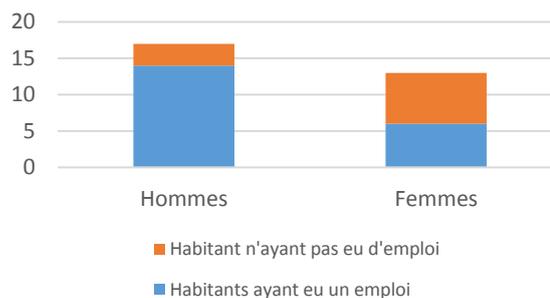
**Les situations professionnelles des ménages en septembre 2019**



- Contrat à durée indéterminée (1 pers.)
- Contrat à durée déterminée d'insertion (2 pers.)
- Contrat à durée déterminée (3 pers.)
- Recherche d'emploi (5 pers.)
- Interim (6 pers.)
- Au foyer (9 pers.)

Les situations sont néanmoins hétérogènes. Tandis que certains disposent d'un emploi stable, une grande partie restent dépendants de contrats courts ou à temps partiel. Par ailleurs, en fonction du sexe les situations professionnelles divergent très nettement. Alors que pour les hommes quatorze sur dix-sept (82%) ont trouvé un emploi entre 2016 et 2019, du côté des femmes, elles sont seulement six sur treize (46%) à en avoir obtenu un.

**Les entrées dans l'emploi durant le dispositif**



- Habitant n'ayant pas eu d'emploi
- Habitants ayant eu un emploi

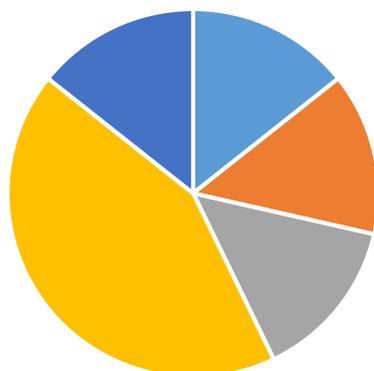
## LES RÉSULTATS DE LA SCOLARISATION

Parmi les cinquante-quatre habitants présents au moment de la mise en place du dispositif, on comptait vingt mineurs de moins de seize ans, dont trois de moins de six ans. L'ensemble des enfants et des adolescents ont pu facilement être inscrits à l'école par les bénévoles associatifs. Mais pour près de la moitié d'entre eux, un grand nombre d'absences ont très vite été signalées par les établissements scolaires.

Trois ans plus tard, à la fin du dispositif, on observe que parmi les vingt enfants présents en 2016 :

- . trois sont rentrés en Roumanie
- . trois sont sortis du système scolaire après avoir atteint l'âge de seize ans
- . trois n'ont pas encore fréquenté l'école en raison de leur trop jeune âge
- . huit ont depuis suivi une scolarité assidue et continuent à se rendre dans les établissements primaires ou secondaires
- . trois enfants ont rencontré des problèmes d'absentéisme et se trouvent aujourd'hui en marge de l'école.

La scolarisation des enfants en septembre 2019



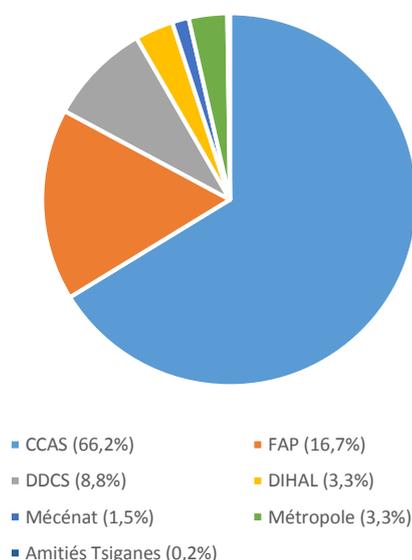
- Retour en Roumanie (3 enfants)
- Sortie du système scolaire après seize ans (3 enfants)
- Âge inférieur à 3 ans (3 enfants)
- Scolarisation réussie (9 enfants)
- Scolarisé mais fort absentéisme (3 enfants)

## LE BILAN FINANCIER

Pendant les trois ans du dispositif, l'engagement financier, c'est-à-dire les « coûts internes » pour la résorption du bidonville Louis Le Débonnaire s'élève à **452 900 €**. Ils se répartissent de la façon suivante :

- . des financements publics de l'État français (55 000 €, soit 12 % du budget global) répartis entre la DIHAL (15 000 €) et la DDCCS de Moselle (40 000 €)
- . des financements publics des Collectivités territoriales (315 000 €, soit 70 %) venus de la municipalité et du CCAS de Metz (300 000 €) ainsi que de la métropole de Metz (15 000 €)
- . des financements privés (82 900 €, soit 18 %) provenant du mécénat (6 500 €), de la Fondation Abbé Pierre (75 400 €) et de l'association Amitiés Tsiganes (1 000 €)

Les investissements en fonction des financeurs



Au sujet de la mobilisation des crédits, deux postes de dépenses principaux peuvent être identifiés.

. Le premier est relatif à l'accompagnement social des ménages (166 400 €). Il se constitue :

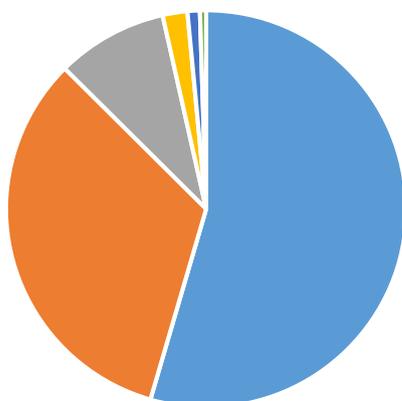
- de la convention MOUS (150 000 €)
- de l'enquête sociale (9 800 €)
- du financement de CDDI (5 000 €)
- de l'animation culturelle (1 500 €).

Ces financements ont notamment permis 1/ de mettre en place l'accompagnement social des familles, et 2/ d'engager plusieurs actions visant à faciliter leur insertion sociale et professionnelle.

. Le deuxième poste budgétaire (286 400 €) est relatif à l'ensemble des dépenses liées à l'amélioration de l'habitat, à l'aménagement du site et à l'entretien du terrain. Il recouvre à la fois :

- l'intervention des architectes de l'association Quatorze (39 900 €)  
 - l'action des services municipaux et de la métropole (246 500 €).

Les postes de dépenses



- Aménagement et maintenance (54,5)
- MOUS (33%)
- Intervention des architectes (9%)
- Enquête sociale (2%)
- CDDI (1%)
- Projets culturels (0,5%)

Une fois la péréquation réalisée sur le nombre de personnes pris en charge, le coût du dispositif s'avère particulièrement faible en comparaison d'autres types de dispositifs. **Pour chaque habitant, le coût s'élève à 7 410 €.** Lissé sur les trois ans, le coût journalier du dispositif du Débonnaire revient alors à environ **6,80 € par jour et par habitant avec un taux de relogement de 88 % (15 ménages sur 18).** Ce chiffre apparaît particulièrement bas lorsque nous le mettons en perspective avec d'autres types de programmes<sup>4</sup>.

La réduction des dépenses s'est néanmoins faite au détriment de l'accompagnement social des ménages. En effet, un seul intervenant était présent sur le terrain pour prendre en charge l'accompagnement social, alors qu'une majorité des dispositifs existants, au fonctionnement similaire, ont pu profiter d'un nombre plus important de salariés.

Dispositif	Coût journalier par personne estimé
CHRS <sup>5</sup>	31 €
Pensions de famille	16 €
Hôtel	24 €
Chez soi d'abord <sup>6</sup>	38 €
Villages I2E <sup>7</sup>	18 € 29 € (avec investissement)
Louis Le Débonnaire	6,80 €

Par ailleurs, ce qu'il est généralement autorisé d'appeler le « coût social », autrement dit ce que coûte à la société la précarité des familles d'un bidonville, contrebalance les résultats budgétaires satisfaisants. En effet, si le dispositif Louis le Débonnaire a amélioré les conditions de vie, il n'a amoindri qu'en partie la vulnérabilité physique et sociale des ménages. La santé des habitants et la scolarisation des enfants restent plus fragiles que celles de personnes dans un logement. Vu sur le long terme, le « coût social » neutralise, peut-être, les faibles investissements « internes ».

<sup>4</sup> Bourgois L. et Louvion A. (2018), *Résorber les squats et bidonvilles par l'insertion économique et sociale ?* Recherche financée par la Préfecture du Rhône et soutenue par la DIHAL. Rapport réalisé par l'IFTS et le laboratoire PACTE, URL : [https://odenore.msh-alpes.fr/documents/eval\\_i2e\\_-\\_vf\\_bat\\_ok.pdf](https://odenore.msh-alpes.fr/documents/eval_i2e_-_vf_bat_ok.pdf)

<sup>5</sup> Centre d'hébergement et de réinsertion sociale

<sup>6</sup> Le dispositif « Un chez soi d'abord » permet aux personnes sans abri

les plus fragiles, celles qui souffrent de troubles psychiques et cumulent les plus grandes difficultés, d'accéder directement à un logement ordinaire et d'être ainsi accompagnées vers la réinsertion.

<sup>7</sup> Dispositif « Insertion par l'école et l'emploi » mise en place dans la métropole lyonnaise entre 2016 et 2018.

## SYNTHÈSE DES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

### UN ESPACE DE VIE A LA FOIS VULNÉRABLE ET POURVOYEUR D'AUTONOMIE

L'analyse de la vie quotidienne des ménages du bidonville Louis Le Débonnaire démontre l'ambivalence de leurs conditions d'existence. En effet, à la différence de la rue, le terrain a permis aux habitants de disposer d'un lieu à la fois protecteur et personnalisable. La liberté laissée par les cabanes de s'adapter aux changements des configurations familiales, de disposer d'un espace où stocker des biens à destination de la Roumanie, de faciliter les contacts pour les activités économiques, la possibilité d'accueillir des proches venus de Roumanie ou d'autres agglomérations françaises constituent autant d'éléments qui illustrent les particularités de cet habitat. Par ailleurs, à la différence des centres d'hébergement ou des appartements, le bidonville donne à ses habitants un espace où la coercition se fait moins prégnante en raison de l'éloignement du cadre de contrôle institutionnel ou du voisinage.

En outre, l'intensité de la vie collective peut s'apparenter à celle du village d'origine. Elle est vectrice d'un sentiment de protection par le biais des repères familiaux qui s'y déploient (fête, références aux histoires personnelles, pratiques religieuses, etc.). Surtout, l'espace Louis Le Débonnaire a permis à chacun des habitants de recréer un « petit chez soi », un « nid à soi » à l'abri du regard des autres.

Pour autant, il serait inopportun d'idéaliser ce lieu de vie. Les ménages ont affronté durant de nombreuses années le froid et l'humidité, la maladie, les problèmes d'hygiène, la dangerosité de l'habitat. La vulnérabilité inhérente aux cabanes ne remplace à aucun moment la protection permise par le logement. Par ailleurs, la diminution progressive du nombre d'habitants a réduit le sentiment de sécurité et augmenté l'inquiétude face à l'extérieur. La promiscuité a entraîné inévitablement des conflits, parfois violents, et un contrôle social pesant. Les premiers à subir ces contraintes ont été les ménages les plus isolés. Les alliances entre familles ont institué un ordre interne au bidonville et elles ont renforcé l'autorité d'un petit nombre d'habitants. À l'inverse, plusieurs ménages se sont retrouvés marginalisés et ont subi plus frontalement les injonctions du groupe.

### UN COLLECTIF FLEXIBLE MAIS PYRAMIDAL

La forte visibilité du bidonville Louis Le Débonnaire tout au long des trois années du projet a eu comme impact de préserver l'attention portée par les institutions et les citoyens sur le dispositif.

Ainsi, l'étude des relations entre les acteurs montre que le collectif institutionnel a été traversé par des tensions multiples qui ont à la fois facilité, mais également freiné l'action de résorption. La mise en place de la MOUS a stabilisé sur les trois années l'engagement des membres du comité de pilotage (COPIL). Ce cadre d'intervention a par ailleurs assuré la présence d'acteurs venus à la fois de l'État, des collectivités territoriales et des organismes privés. Ce panel large d'organisations a rendu possible la résolution de blocages présents à différents niveaux. La restructuration du CCAS (i), les transformations du cadre politique et administratif relatif aux ressortissants roumains (ii), le *turn over* des agents au sein des institutions (iii), la lenteur des démarches administratives de la part de certaines institutions (iiii) sont au moins quatre points d'achoppement face auxquelles les parties prenantes de la MOUS ont dû s'adapter. La somme des compétences de la DDCS, du CCAS et de la FAP a alors été un levier afin de résoudre ces blocages.

De la même manière, la pérennisation du dispositif, a également amorti les différentes tensions personnelles ou politiques, parfois présentes antérieurement, au sein du collectif. La convention signée entre les acteurs financeurs a ainsi permis de rassembler des engagements à la fois humanitaire, politique et professionnel au sein d'un même groupe d'acteurs.

Néanmoins, l'attribution du pouvoir de décision aux trois financeurs a participé à limiter l'engagement des associations et des personnes bénévoles. L'absence d'intégration de ces derniers au processus de construction du dispositif Louis Le Débonnaire et la décision de limiter l'accès du terrain aux seuls opérateurs professionnels ont amputé le dispositif de l'énergie de personnes jusqu'ici fortement engagées sur le terrain. Surtout, la verticalité du processus décisionnaire découlant de l'organisation du dispositif a pu fragiliser l'action des prestataires en les confrontant à des injonctions contradictoires. Cette situation a été renforcée par l'absence d'une vision unifiée de l'intervention et du sens donné à la notion d'insertion, ce qui a engendré des frictions et des tensions ponctuelles au sein du Comité de pilotage.

Par ailleurs, le défaut d'engagement de la part du département de la Moselle ainsi que l'absence de représentant des bailleurs a démontré les limites du collectif. Les acteurs institutionnels ont été privés d'interlocuteurs qui aurait facilité les procédures de relogement et permis aux ménages de bénéficier d'un revenu minimum.

### **UN ACCOMPAGNEMENT SOCIAL RENFORCÉ MAIS FRAGILE**

Pour les travailleurs sociaux et les associations, le regroupement des ménages est un facteur qui a pu, sous différents aspects, faciliter leurs actions. En effet, l'espace du bidonville a certainement été un support pour créer et stabiliser des relations de confiance avec les ménages. L'accès aux habitations leur a offert la possibilité d'entrer dans l'intimité familiale et de consacrer des moments aux personnes qui dépassent le simple accompagnement administratif. Ainsi, au fil du temps, il s'est noué des liens personnels et parfois affectifs avec les bénévoles ou les intervenants professionnels. Pour ces derniers, la stabilisation des habitants leur a donné un moyen d'agir auprès des ménages fragiles qui, dans d'autres conditions, aurait été fortement invisibilisés. Ainsi, la faible maîtrise du français d'une partie des familles a été palliée par la présence d'habitants qui ont réalisé la traduction.

Pour autant, la charge de travail à effectuer et l'importance des besoins des ménages ont fragilisé l'action des intervenants sur le site. La présence d'un grand nombre d'habitants a participé à l'accumulation de la fatigue chez les intervenants jusqu'à en décourager certains. Cette situation a généré à de multiples reprises des conflits, notamment en raison de la présence d'un seul travailleur social pour l'ensemble des habitants. Des tensions ont également émergé du fait des résistances des familles aux injonctions formulées par les responsables du dispositif. Ainsi, la portée de l'autorité des membres du projet est relative puisqu'à de nombreuses reprises les habitants ont pu négocier le respect des règles en mettant les intervenants face au fait accompli. Le flou qui a persisté sur les modalités de sanction face aux infractions et la légitimité des responsables du dispositif à réprimer les habitants a sans aucun doute renforcé cette situation.

Par ailleurs, l'intégration des ménages au tissu social a été limitée par l'image renvoyée par le bidonville à l'extérieur. Le stigmatisme pesant sur eux a perpétué la frontière avec l'extérieur, notamment en renforçant le sentiment d'appartenance collective. Les problèmes de

scolarisation de certains enfants et les craintes ou la méfiance éprouvée face au voisinage ne sont pas étrangers à cette situation.

### **APRES LE DÉBONNAIRE**

L'arrivée dans les appartements a confronté les intervenants et les ménages à de nouvelles problématiques liées spécifiquement au modèle de prise en charge mis en place par le dispositif.

Le passage du bidonville à l'appartement n'est pas sans produire des difficultés. Le relogement rompt avec les modalités d'habitat que connaissaient les ménages jusqu'alors. L'accès direct à l'extérieur, les pratiques festives ou culinaires collectives, les relations de proximité spatiales et affectives avec la communauté originaire de Cetatea de Baltă disparaissent du jour au lendemain. Là où le bidonville laissait peu de place aux individualités, au sein du logement, l'espace est divisé et réparti entre membres de la famille. Chacun s'approprie un endroit « à soi » que les autres habitants doivent respecter au risque de produire des disputes. En outre, les relations avec le reste de la communauté se réélaborent et chaque ménage est amené à gagner en autonomie. La distance entretenue se formalise à travers l'organisation des rencontres et des moments particuliers dédiés à cette sphère sociale. Parallèlement à cela, les familles sont mises brutalement face à de nouveaux types de relation avec le voisinage. La vie collective en immeuble confronte quotidiennement à des altérités nouvelles. Ce changement demande aux ménages de s'adapter à un environnement à l'intérieur duquel se conjugue proximité spatiale et distance sociale.

Le travail d'accompagnement doit lui aussi se réorganiser. Alors qu'au sein du bidonville Louis Le Débonnaire les rencontres s'effectuaient de manière spontanée, les contacts entre familles et intervenants, ils passent dès lors par des appels téléphoniques afin de fixer des rendez-vous. Progressivement, en raison de la distance qui s'accroît, les ménages endossent des responsabilités qu'assumaient jusqu'ici les travailleurs sociaux. L'augmentation du nombre de guichets auxquels s'adresser renforce les difficultés des ménages qui étaient habitués jusqu'ici à transiter uniquement par l'intervenant du dispositif. Ils sont alors contraints d'appréhender des rapports souvent beaucoup plus bureaucratiques avec leurs nouveaux interlocuteurs au sein des institutions de la protection sociale.

## **LE PLAN SIFAC**

Dans l'objectif de tirer des enseignements plus larges sur la résorption des bidonvilles au niveau messin, mais également à l'échelle nationale, cinq recommandations peuvent être énoncées. Celles-ci s'apparentent à des pistes de réflexion plus qu'à des conseils techniques. Toutefois, derrière chacune d'entre elles, plusieurs modalités d'action peuvent être dégagées.

### ***SOUTENIR : PÉRÉNNISER UNE INSTANCE D'INTERVENTION***

Il apparaît que, dans un contexte où la coordination des acteurs sur la question des bidonvilles était extrêmement limitée, le dispositif de résorption incarné par le site du bidonville Louis Le Débonnaire a permis d'élargir le champ institutionnel et associatif investi sur cette problématique. Mais le caractère pérenne des solutions proposées sur l'agglomération messine reste incertain. En effet, les changements rapides des acteurs au sein des institutions fait courir le risque d'une perte des enseignements issus des pratiques mises en place. Il faudrait peut-être, pour éviter cet écueil, encourager la création d'une instance de coordination permanente. Or, le caractère marginal de la question des bidonvilles à Metz interroge la portée et la légitimité d'un regroupement d'acteurs sur cette question. Dès lors, l'élargissement des prérogatives dédiées à la politique territoriale peut apparaître comme une solution pertinente afin de pérenniser une stratégie d'action locale. Quatre propositions peuvent ainsi être faites :

- Ouvrir l'action des instances stratégiques à d'autres formes d'habitats non ordinaires et insalubres.
- Définir une échelle territoriale pertinente (ville, agglomération, métropole, département ou région).
- Réunir les acteurs territoriaux en charge des questions liées au mal-logement (ARS, CAF, DREAL, Départements, bailleurs sociaux, etc.).
- Mener une évaluation de la situation des ménages après leur relogement à court et moyen terme afin d'en tirer de nouveaux enseignements.

### ***INNOVER : PENSER « DES » TRANSITIONS RÉSIDENTIELLES ET INVENTER DE NOUVEAUX PARCOURS D'ACCOMPAGNEMENT***

Pour au moins deux ménages intégrés au sein du dispositif Louis Le Débonnaire, le projet a constitué un espace transitoire avant qu'ils ne se redirigent vers la Roumanie ou qu'ils ne poursuivent leur parcours migratoire en France. Le cas de ces personnes mérite d'être pris en compte dans le sens où l'arrêt de l'accompagnement repousse dans l'avenir leur insertion. Se pose alors la question de la coordination avec d'autres instances d'action, que ce soit les institutions présentes dans les départements vers lesquels se redirigent les ménages ou vers les programmes de réinstallation en Roumanie. Plus largement, il s'agit de la diversification des parcours qu'il s'avère nécessaire d'appréhender. Les changements de direction que peut prendre la migration fait partie des facteurs devant être pris en compte dans le travail de résorption des bidonvilles. Laisser la possibilité aux ménages de s'inscrire dans des parcours moins « classiques » d'insertion, en fonction de leur volonté, semble nécessaire. Six propositions peuvent ainsi être formulées :

- Coordonner l'action avec les départements vers lesquels les ménages peuvent être amenés à déménager.
- Se rapprocher des programmes existant d'aide à l'insertion économique en Roumanie pour les ménages qui le souhaitent.
- Inclure dans l'action, les services spécialisés, afin de proposer des solutions aux personnes vieillissantes ou confrontées aux problèmes de santé et d'isolement.
- Adapter les dispositifs d'hébergement existants aux besoins économiques, familiaux et migratoires des ménages.
- Évaluer les expériences de relogement direct et la prise en charge par les dispositifs d'hébergement des familles ayant vécu en bidonville au niveau local.

### ***FORMER : DONNER DES OUTILS AUX PROFESSIONNELS***

Si au niveau des professionnels directement investis dans le projet, une expertise sur la question des bidonvilles s'est progressivement constituée, pour d'autres intervenants plus périphériques, la méfiance et les pré-

jugés se sont maintenus dans leur relation avec les ménages. Différents outils peuvent ainsi être mis à disposition afin d'affiner l'action et de faciliter le lien entre les institutions et les ménages. Si les supports d'informations techniques proposés par la DIHAL constituent une base suffisante pour une majorité de professionnels, pour les intervenants les plus proches du dispositif, des formations « en interne » peuvent apparaître pertinentes grâce à l'expertise développée par de nombreux acteurs locaux, notamment au niveau du CCAS ou des structures d'accueil et d'hébergement. Cinq propositions peuvent ainsi être énoncées :

- Évaluer les compétences, les connaissances et les savoir-faire globaux des professionnels au contact de cette problématique des bidonvilles.
- Mobiliser les expertises locales.
- Faire appel à des formateurs, éventuellement en passant par l'intermédiaire de la DIHAL.
- Désigner un intervenant en charge de la transmission de savoirs et de compétences en interne.

### **ASSOCIER : INTÉGRER LE DISPOSITIF AU TISSU SOCIAL LOCAL**

Sous certains aspects, la quasi-absence de bénévoles dans le cadre de la MOUS a coupé le projet d'une ressource pouvant aider les ménages à construire du lien social à l'extérieur du bidonville. En effet, la présence d'intervenants associatifs semble primordiale afin de créer une action d'insertion sociale qui ne s'arrête pas à l'aspect purement administratif ou professionnel. Pour les ménages les plus fragiles, cet aspect est central puisque le risque d'isolement une fois installé dans le logement est encore plus important. Plusieurs conflits avec le voisinage ainsi que la crainte des ménages de se rendre dans certains quartiers adjacents ont freiné la fréquentation des centres sociaux locaux et renforcé la crainte des enfants et des parents vis-à-vis de l'école. Si l'intégration des représentants des différents groupes d'acteurs au sein du COPIL constitue une possibilité, les Conseils de quartier en représentent une autre qui peut laisser escompter une médiation plus souple en cas de problème entre les résidents du bidonville et ceux du quartier. Six propositions peuvent ainsi être exposées :

- « Aller-vers » le tissu associatif.

- Organiser la médiation « de tous les jours » dans un cadre formalisé à travers les instances démocratiques locales.
- Désigner des représentants des ménages, des associations et des habitants du quartier au COPIL seulement dans le cas de problèmes « majeurs ».
- Différencier et coordonner l'action des travailleurs sociaux et des bénévoles afin d'éviter les situations de conflits.
- Intégrer les travailleurs sociaux de secteur qui continueront l'accompagnement des ménages après le relogement.

### **CONSTRUIRE : AMÉLIORER LES CONDITIONS D'EXISTENCE**

L'accès des ménages à un lieu de vie stabilisé et viabilisé constitue donc une modalité d'action qui s'inscrit directement dans le processus d'insertion. Le coût des aménagements et de l'entretien des installations provisoires dépend en grande partie du type de terrain sur lequel sont installés les ménages. Le raccordement à l'eau et à l'électricité, la stabilisation du terrain, la sécurisation de l'habitat et la construction de bloc-cuisine et sanitaires ont été, par exemple, les postes de dépenses les plus importants du projet. Dans le cadre d'une stratégie territoriale, une réflexion sur la pérennisation d'un espace viabilisé sur lequel accueillir les ménages migrants précarisés peut faire l'objet d'une réflexion à Metz. Si ce dispositif rompt avec l'idée de la « résorption sur site », les retombées au niveau de l'insertion et de la diminution des « coûts sociaux » dans l'avenir sont non négligeables. Quatre propositions peuvent ainsi être formulées :

- Investir dans des infrastructures durables et fournir aux ménages des conditions de vie saines aussi rapidement que possible.
- Favoriser des espaces d'installation les plus proches des fluides, des transports, des ressources sociales et s'adaptant aux activités économiques des habitants.
- Offrir les moyens humains et financiers aux intervenants professionnels de s'inscrire à la fois dans une démarche d'action administrative et également dans un travail d'accompagnement social personnalisé.
- Évaluer les besoins d'intervention sur le long terme auprès des ménages migrants vulnérables et européens

*Janvier 2020*

Rapport financé par  
la Fondation Abbé Pierre



FONDATION  
Abbé Pierre

*Être-humain!*



UNIVERSITÉ  
DE LORRAINE



UNIVERSITÉ DE LORRAINE  
42S ASSOCIATION