

RESUME DE LA THESE

Thomas Aguilera

Titre de la thèse : « Gouverner les illégalismes urbains. Les politiques publiques face aux squats et aux bidonvilles dans les régions de Paris et de Madrid »

Thèse préparée au Centre d'études européennes de Sciences Po à partir d'octobre 2010 et soutenue le 22 juin 2015 à l'IEP de Paris

Thèse qualifiée par les sections 24 (aménagement-urbanisme), 04 (science politique) et 19 (sociologie) du Conseil National des Universités en février 2016

Directeur de thèse : M. Patrick Le Galès, directeur de recherche au CNRS, Centre d'études européennes de Sciences Po Paris, Doyen de l'Ecole Urbaine de Sciences Po

Mots clés : action publique, politiques urbaines, informalité urbaine, illégalismes de logement, squats, bidonvilles, mouvements sociaux urbains, instrumentation de l'action publique, changement institutionnel, comparaison, Ile-de-France, Madrid

Dans leur grande diversité, les squats et les bidonvilles sont à la fois des espaces refuge pour les plus vulnérables, des lieux de résistance politique ou d'animation culturelle innovants, ainsi que des productions de politiques urbaines répulsives. Mais les commanditaires de ces politiques les considèrent également comme des problèmes. En violant la propriété privée, squats et bidonvilles constituent des défis lancés aux politiques publiques : ils dérogent aux droits de l'urbanisme, ils court-circuitent les politiques d'attribution des logements, ils s'opposent, parfois frontalement, aux politiques urbaines tout en demandant leur réforme, ils attirent l'attention des électeurs en démontrant l'incapacité des représentants élus à éradiquer l'extrême pauvreté.

Comment expliquer alors que squats et bidonvilles persistent en Europe dans des Etats de droit où les règles d'urbanisme sont censées régir l'organisation de l'espace ? Comment expliquer que les responsables locaux puissent alternativement tolérer ou interdire des pratiques et espaces d'informalité dans les années 2000 ?

Remettant en cause une partie de la littérature des politiques publiques et urbaines qui conçoivent les sociétés actuelles comme ingouvernables, la thèse avance trois explications qui se combinent pour expliquer la persistance des squats et des bidonvilles dans deux capitales européennes (Paris et Madrid) : les acteurs publics les tolèrent stratégiquement ; lorsqu'ils mettent en œuvre des politiques, celles-ci produisent autant d'illégalité qu'elles n'en résorbent ; enfin, les cibles résistent à la répression et à la cooptation. Elle montre ainsi que les squats et les bidonvilles sont gouvernés, mais de façon discontinue et par des politiques aux formes diverses.

Méthodologie

La thèse explique les mécanismes du gouvernement différentiel des illégalismes par une analyse sociologique de l'action publique, de la police, de l'instrumentation, et des résistances des cibles. Elle s'appuie sur une enquête menée pendant quatre années dans les administrations publiques à différents niveaux, dans les squats et les bidonvilles, et auprès des ONGs. Elle traite des données qualitatives (110 entretiens semi-directifs, ethnographie, documents d'archive et d'urbanisme), quantitatives (bases de données sur les squats et les bidonvilles depuis les années 1960, budgets) et cartographiques. Cette posture méthodologique visait à étudier l'ensemble de la gouvernance des squats et des bidonvilles et de l'agenda généralisé des politiques en question.

La dimension territoriale est fortement présente dans la thèse car les phénomènes de squats et de bidonvilles se développent et s'ancrent sur des territoires bien précis et car les politiques urbaines étudiées produisent bien des effets spatiaux. Une vingtaine de cartes sont ainsi présentées dans la thèse afin de territorialiser le plus finement possible les analyses et de donner à voir les effets des politiques sur le long-moyen terme. Les cartes sont également mobilisées comme objet d'étude lorsque celles-ci sont produites par des administrations, des militants ou des ONGs : les cartes sont des instruments d'action qui peuvent être mobilisés pour zoner, pour guider l'action, pour orienter les comportements des cibles ou au contraire pour résister à

l'imposition de cadrages des problèmes publics ou de politiques. De façon générale, ma thèse adopte constamment une posture réflexive en interrogeant les matériaux de connaissance produits par les acteurs étudiés.

Argumentaire de la thèse et principaux résultats

L'ingouvernabilité est construite par les acteurs publics pour justifier alternativement l'inaction et la mise en place de politiques de l'exception, entre urgence sociale et bricolages ponctuels. Mais lorsque les acteurs publics y trouvent des intérêts pour se positionner comme leaders de la gouvernance métropolitaine multiniveaux, des politiques publiques autonomes peuvent s'institutionnaliser autour d'administrations, d'instruments et de budgets propres. Dans tous les cas, les politiques sélectionnent et contraignent des bénéficiaires, tout en refoulant des victimes alors vulnérabilisées. Derrière ces invariants, notamment issus des effets propres des instruments, la thèse identifie quatre variables clés pour expliquer la diversité des effets de l'instrumentation des politiques : les niveaux d'institutionnalisation, les logiques sectorielles, les échelles d'action et le comportement des cibles qui contribuent à la conception des instruments, en neutralisent les contraintes et en détournent les ressources pour survivre aux marges de la ville.

Mise en politique des illégalismes, institutionnalisation et changements des politiques

La première partie de la thèse démontre que les politiques des squats et des bidonvilles, *a priori* considérés comme les marges de la ville, ne relèvent pas toujours du bricolage annexe, en-deçà des grandes politiques sectorielles. Elles peuvent constituer de véritables politiques publiques institutionnalisées impliquant de nombreux acteurs, des administrations qui mobilisent des instruments et des budgets propres, et dont la mise en œuvre produit des effets importants et visibles sur les territoires. À Madrid, des politiques de résorption des bidonvilles, fortement institutionnalisées, perdurent depuis la période franquiste des années 1960, malgré des reconfigurations en termes d'échelle d'action, d'instruments et de problématisation des enjeux. À Paris, de telles politiques ont bien été mises en œuvre dans les années 1970, mais l'État a déposé un voile d'oubli dans les années 1990 afin de ne pas relancer des politiques de relogement tout en poursuivant des politiques migratoires et sécuritaires face à de nouveaux bidonvilles. En parallèle, certaines collectivités locales ont bricolé des dispositifs d'insertion, temporaires, locaux et aux gouvernances éclatées. Dans le cas des squats, la mairie de Paris a institutionnalisé une véritable politique propre à partir des années 2000 en s'appuyant sur des squats d'artistes animateurs de quartiers, alors que les squatteurs madrilènes des Centres Sociaux Autogérés sont restés soumis aux assauts des policiers antiterroristes depuis la fin du franquisme, sans être ciblés par une politique autonome.

La comparaison entre ces cas très divers permet de mettre en évidence des mécanismes d'institutionnalisation qui s'appuient sur quatre types de conflits. Entre

commanditaires et cibles : les politiques sont activées par des protestations. Entre groupes de cibles : les politiques s'appuient sur des divisions du social qui permettent aux commanditaires d'agir par incrémentalisme et de trier des bénéficiaires et des victimes sur la base de clivages sociaux. Entre secteurs : les intérêts à agir des acteurs sont issus des divergences entre logiques sectorielles. Entre niveaux de gouvernement : les acteurs mobilisent des ressources et luttent pour défendre leurs intérêts afin de devenir leaders d'une gouvernance métropolitaine concurrentielle. Dans ces affrontements, les conflits entre collectivités locales et États expliquent une partie importante des outputs des politiques. Les diverses combinaisons de ces conflits expliquent la diversité des formes prises par les politiques observées.

De l'inaction publique aux politiques de l'exception et de l'urgence

Pourtant, ces politiques laissent stratégiquement la plupart des squats et des bidonvilles en dehors des agendas des élus. La seconde partie de la thèse démontre que l'ingouvernabilité est construite par les acteurs publics pour justifier alternativement l'inaction ou la mise en place de politiques de l'exception. Elle constitue à la fois un répertoire discursif justifiant le retrait de l'action publique, et un mode de gouvernance à part entière qui entretient les politiques de l'urgence, policières et humanitaires, pour expulser sans laisser mourir.

Cette seconde partie de thèse explique les mécanismes de ce que nous avons nommé « l'inaction publique » produite par un déni d'agenda collectif et par des stratégies de *blame game* entre des acteurs publics à différents niveaux de gouvernement qui refusent de prendre en charge la question des squats et des bidonvilles comme des enjeux de logement ou de précarité et qui se rejettent les compétences d'action. En se superposant à d'autres modes d'action assurés par une diversité d'acteurs, l'inaction publique produit son lot d'effet : d'un côté, le champ est laissé libre aux acteurs de l'ordre public, de l'autre la gestion de la survie des habitants est déléguée aux acteurs non-gouvernementaux.

C'est ainsi que les autorités régionales madrilènes se sont servies du plus grand bidonville d'Europe (la *Cañada Real Galiana*) pour y refouler et cantonner les populations issues des bidonvilles éradiqués du centre-ville. C'est ainsi que les familles des bidonvilles franciliens ont subi des expulsions à répétition dans les années 2000. C'est ainsi que les squats discrets et précaires ont été délibérément laissés en dehors des agendas nationaux et locaux à Paris comme à Madrid, incitant les préfets et les maires à mettre en place des démarches administratives d'urgence pour expulser.

Des politiques sélectives et contraignantes qui refoulent

Par une analyse de l'instrumentation de l'action publique, la troisième partie de la thèse démontre que les politiques censées résorber les squats et les bidonvilles illégalisent tout autant qu'elles normalisent. En mettant systématiquement en œuvre des instruments de filtrage des publics, l'action publique produit des bénéficiaires qui

sont intégrés dans des dispositifs normalisateurs contraignants et sélectifs, et des victimes qui sont refoulées aux portes des métropoles ou dispersées dans leur cœur. La thèse explique ainsi le mécanisme de production de l'indésirabilité qui est davantage une conséquence qu'une cause des politiques. Elle explique également comment les instruments attisent les conflits entre groupes en les clivant par l'affectation différentielle des ressources.

Toutes les politiques étudiées mettent en place des dispositifs qui sélectionnent, contraignent et refoulent. Les effets propres liés aux instruments conventionnels, réglementaires et statistiques expliquent ces convergences d'*outputs*. Mais les mécanismes de production des indésirables et des *outcomes* sur les territoires et les groupes sociaux présentent une grande diversité que la thèse explique en examinant quatre grandes variables : les niveaux d'institutionnalisation des politiques, les logiques sectorielles, l'échelle d'action, et le comportement des cibles qui ne sont pas passives. En mobilisant des ressources internes ou externes, ce sont ces dernières qui poussent à l'ouverture des agendas et qui façonnent la conception des instruments dont elles neutralisent les contraintes et détournent les ressources. Là aussi, c'est en étudiant les différentes combinaisons de conditions qu'il est possible d'expliquer la diversité des effets des politiques des squats et des bidonvilles.

Une production multiple des illégalismes

À chaque forme d'institutionnalisation correspond une forme de résistance (et inversement), et cette combinaison produit un certain type d'effet. L'institutionnalisation d'une politique s'appuie sur des acteurs capables de résister et de contribuer à son façonnement. De même, chaque mode de résistance s'appuie sur une forme et des secteurs d'action publique susceptibles de supporter ses attaques. La gouvernabilité correspond donc à l'institutionnalisation de cette relation, c'est-à-dire aux stratégies d'ajustements mutuels d'acteurs interdépendants. Cette relation peut changer, mais les changements observés dans la thèse relèvent du *layering* : ils sont endogènes, progressifs, réversibles, et ne remettent jamais en cause la répression policière mandatée pour faire primer la propriété privée sur le droit au logement et pour surveiller les perturbateurs de l'ordre public.

Squats et bidonvilles sont donc gouvernés par action et inaction. Les acteurs publics puisent en eux les ressources pour fabriquer les métropoles quand ils y trouvent des intérêts, tout autant qu'ils les refoulent de façon différentielle, contribuant ainsi à fragmenter les territoires et les groupes sociaux. Il n'y a pas d'ingouvernable car il existe toujours en dernier ressort, la menace de l'intervention policière. Le gouvernement ne fait pas qu'orienter des conduites, il les punit et les contraint physiquement lorsque des sujets clament au grand jour leur ingouvernabilité en démontrant la possibilité, ne serait-ce que furtive, de l'autonomie et de l'autogestion. La question à élucider n'est donc pas tant celle de l'ingouvernabilité que celle de l'alternance entre l'exercice brut de la violence d'État et l'intervention d'autres acteurs, avec d'autres pratiques, sous des formes alternatives.

Des résultats de recherche aux implications pratiques

La thèse explique donc la persistance des squats et des bidonvilles en Ile-de-France et en Espagne en démontrant que ces espaces d'informalité sont le résultat de divers mécanismes d'illégalisation et de production de vulnérabilités sociales et résidentielles notamment par les politiques publiques. La thèse réalise ainsi une contribution importante à la littérature sur les politiques urbaines et sur l'action publique en général en s'intéressant à ses marges.

Les apports de la thèse dépassent le cas des politiques des squats et des bidonvilles franciliens et madrilènes. D'une part, les résultats de la thèse peuvent être généralisés à d'autres cas européens, ou en tout cas contribuer à l'explication d'autres résultats dans d'autres villes dans le Nord et dans le Sud. D'autre part, la thèse permet d'expliquer la gestion publique d'autres types d'illégalismes. La construction de la question de recherche s'appuie d'ailleurs sur les travaux traitant de la gestion d'autres illégalismes et la conclusion de la thèse propose de contribuer à ces littératures.

De plus, en proposant à plusieurs reprises des études de cas de projets mis en œuvre à Paris et à Madrid, par des acteurs publics, des ONGs, des militants ou des habitants, et en comparant leurs effets sur le moyen-long terme, la thèse apporte également des éléments pour penser de nouvelles formes d'action publique. Si la thèse se veut avant tout comme un document de recherche académique en sciences sociales, un certain nombre de propositions peuvent en être tirées.

La thèse démontre tout d'abord empiriquement que les expulsions ne font que disperser les squatteurs et habitants de bidonvilles, tout en fragilisant leurs trajectoires résidentielles et familiales. L'arrêt de toutes les expulsions est une condition *sine qua none* à la mise en place de politiques sociales et du logement crédibles et durables. Ensuite, en démontrant que les politiques de résorption sont systématiquement sélectives et contraignantes, la thèse met en évidence des alternatives proposées par des habitants ou des militants. La thèse explique alors pourquoi l'option de la normalisation ou légalisation *in situ* est si peu envisagée. Cette solution permettrait pourtant de stabiliser les trajectoires et de faciliter la mise en œuvre de politiques sociales, scolaires et du logement.

Enfin, dans un contexte de crise économique, de politiques publiques agressives à l'égard des plus démunis qui ont contribué à accentuer les problèmes de mal-logement dans les centre villes et les périphéries, mais aussi dans un contexte d'agitation sociale intense, la thèse permet de comprendre les conflits qui se tissent autour des enjeux de logement et de participation citoyenne tout en expliquant finement les effets des politiques urbaines sur les populations et les territoires. Ces politiques peuvent être changées notamment par la mobilisation d'habitants, de militants et d'associations qui se sont appropriés les outils de l'urbanisme pour résister et proposer de nouveaux projets de vie collective en ville. Là aussi la thèse ouvre des perspectives, sur un sujet d'actualité, pour penser la participation citoyenne au changement des politiques urbaines.