

**dihal**

délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

rapport d'étude

Anticipation et  
accompagnement des  
évacuations de campements illicites :

## Application de la circulaire du 26 août 2012, en 4 cas et 6 questions.

*rapport d'enquête du Cerema*



novembre 2016

[www.dihal.gouv.fr](http://www.dihal.gouv.fr)



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Premier ministre

ministère  
du Logement et  
de l'Habitat durable



Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal)

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement  
(Cerema - Territoires et Ville, Est, Nord-Picardie et Sud-Ouest)

## Rapport d'enquête du Cerema

# Application de la circulaire du 26 août 2012 en 4 cas et 6 questions

Réalisé sous la coordination de **Géraldine Geoffroy et Nicolas Valance**

avec **Nicolas Cazenave, Brigitte Pouget et Isabelle Mesnard**



*Le suivi de l'étude a été assuré par Manuel Demougeot, directeur de Cabinet et directeur du pôle « campements illicites et résorption des bidonvilles » à la Dihal*

*Les auteurs de cette étude remercient toutes les personnes rencontrées lors des enquêtes de terrain pour leur disponibilité et leurs témoignages, qui constituent le cœur de ce travail.*

NOVEMBRE 2016

Dihal - Tour Pascal B - Place des degrés - 92055 La Défense



## Avant-propos

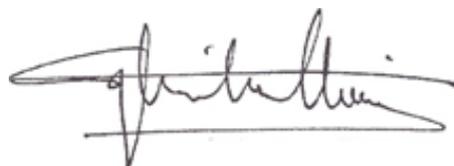
La circulaire interministérielle du 26 août 2012 a marqué un tournant dans le traitement des questions relatives aux campements illicites. Avant 2012, l'attention était essentiellement portée sur le respect du droit de propriété et l'exécution des décisions d'évacuation. La circulaire d'août 2012, signée par 7 ministres, vise une approche équilibrée, interministérielle et globale de la question. En rappelant, d'une part, le respect du droit et la nécessité de l'application des décisions judiciaires ou administratives d'évacuations, et en affirmant, d'autre part, l'exigence d'apporter des réponses, le plus en amont possible, aux personnes vivant dans ces campements, elle montre le chemin d'un règlement équilibré, entre humanité et fermeté, des opérations de démantèlements des campements.

Cette circulaire tente de concilier des droits contradictoires et replace la réponse publique dans la complexité des défis à relever et des situations à traiter, celle d'une grande, voire d'une extrême, précarité de populations, pour la plupart migrantes intra-européennes, marginalisées et très éloignées du droit commun. Face à cette complexité, les réponses ne sont pas binaires et simplistes mais doivent se définir et s'inscrire dans la dynamique du jeu des acteurs locaux, dans des cadres budgétaires contraints et dans des territoires en tension, que ce soit en termes d'offre d'emplois ou de logements.

Dans le cadre de la mission nationale d'appui et de suivi que la circulaire lui a confiée, la Dihal a souhaité, en plus des instruments de suivi qu'elle a mis en place pour mesurer les résultats des actions conduites sur le terrain, confier une étude au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) pour tirer les premiers enseignements de 4 années d'application de ce texte. Le Cerema s'est penché sur 4 territoires et fait le point sur les évolutions constatées, les avancées et les blocages en proposant quelques pistes de réflexion.

Ce travail est avant tout destiné aux acteurs qui au quotidien ont à faire vivre cette circulaire, représentants et agents de l'Etat, élus et agents de collectivités locales, opérateurs, associations, bénévoles et habitants des campements.

Si ce travail du Cerema confirme les lignes de tension à l'œuvre dans l'application de ce texte et rappelle les difficultés à surmonter, il n'en montre pas moins qu'une voie est possible vers la résorption des campements illicites et des bidonvilles, à l'image de la Ville de Strasbourg qui grâce à une action résolue, partenariale et clairement orientée vers un objectif de résorption, a récemment annoncé la fin des bidonvilles sur son territoire.



**Sylvain MATHIEU**  
Délégué interministériel pour l'hébergement  
et l'accès au logement



# Sommaire

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introduction .....</b>   | <b>9</b>  |
| <b>L'application de la circulaire en quatre cas .....</b>   | <b>13</b> |
| <b>Strasbourg :</b><br>Une politique volontariste de suppression des bidonvilles portée par la collectivité | 15        |
| <b>Bordeaux :</b><br>Le pari de l'insertion par l'économie, une application ciblée                          | 25        |
| <b>Lille :</b><br>Une mise en œuvre volontaire à l'épreuve de la durée                                      | 31        |
| <b>Lyon :</b><br>D'un projet atypique à un renouvellement de l'action publique ?                            | 37        |
| <b>L'application de la circulaire en six questions .....</b>  | <b>45</b> |
| Quels sont les objectifs de l'intervention publique ?   | 49        |
| Quel est le champ d'application retenu ?  | 51        |
| Quels sont les publics visés ?  | 53        |
| Quelle connaissance est recherchée et dans quel but ?   | 55        |
| Quelles sont les modalités de gouvernance mises en place ?  | 57        |
| Quelles sont les solutions d'accompagnement proposées ?   | 59        |
| <b>Références documentaires .....</b>   | <b>63</b> |
| <b>Glossaire .....</b>  | <b>64</b> |



## Introduction

Signée le 26 août 2012, la circulaire « *relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites* » a été rédigée dans le contexte des débats politiques et médiatiques qui ont entouré les évacuations de bidonvilles au cours de l'été 2012, et qui faisaient écho aux débats engagés au cours de l'été 2010<sup>1</sup>.

Reflète de cette histoire, résultat d'un compromis, la circulaire est un nouveau texte interministériel – Intérieur, Éducation nationale, Affaires sociales et santé, Égalité des territoires et du logement, Travail, emploi et formation – redéfinissant les principes d'action de l'État dans le cas d'évacuations. Les modalités d'intervention définies par la circulaire reposent sur « *un double objectif de fermeté en matière de sécurité et d'humanité dans la prise en charge des personnes* » (cf. encadré ci-dessous). Elles affirment le principe d'une approche territoriale – les campements illicites.

La circulaire confie par ailleurs à la Dihal une mission d'appui méthodologique et d'accompagnement de la mise en œuvre de cette politique. Ce travail se traduit notamment par la mise en place d'un réseau de correspondants départementaux et la rédaction d'un *vade-mecum* rappelant le cadre d'intervention, notamment juridique, précisant les modalités opérationnelles de mise en œuvre de la circulaire et présentant des exemples de pratiques développées localement dans les différents champs.

### **Les principes de la circulaire**

*La circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites définit le cadre de l'action de l'État en la matière. Elle a pour objectif la mobilisation de l'ensemble des partenaires – services de l'État et ensemble des acteurs concernés – pour mettre en œuvre des solutions d'insertion en amont des opérations de démantèlement (paragraphe 1).*

*La circulaire définit une démarche visant à accompagner les occupants de ces campements vers des solutions de droit commun, tant en termes d'emploi, de logement, de santé et de scolarisation. Pilier de cet accompagnement, le diagnostic social individualisé et global vise à dresser un état des lieux des situations de chaque noyau familial, tout en abordant l'ensemble des problématiques (paragraphe 2). Le diagnostic doit permettre de construire dans la mesure du possible un projet d'insertion des familles. L'accompagnement mis en œuvre sur la base du diagnostic doit porter une attention particulière à la prise en charge scolaire, l'accès aux soins, l'hébergement et l'accueil ainsi que l'insertion professionnelle (paragraphe 3). Le dispositif doit mobiliser prioritairement les moyens de droit commun (crédits affectés aux politiques d'hébergement et de logement, de l'immigration et mesures de l'emploi et de l'éducation nationale), mais doit savoir aussi mobiliser les fonds européens et une participation des collectivités territoriales (paragraphe 4). Pour aider à la mise en œuvre de ces mesures, outre l'appui méthodologique de la Dihal, le gouvernement a consacré une enveloppe de crédits dédiés mobilisés par la Dihal en lien avec la DHUP et la DGCS. Ces crédits permettent de financer des diagnostics, des mesures d'accompagnement ainsi que des prestations d'ingénierie (maîtrises d'œuvre urbaines et sociales). Ces actions constituent à la fois une réponse aux objectifs du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et aux impératifs du cadre européen pour l'intégration des populations roms (adopté en 2011), tout en respectant les principes français républicains.*

---

<sup>1</sup>Cousin G., 2013

Au cours de ces quatre années d'application de la circulaire, la Dihal a pu faire le constat d'une évolution des pratiques et du développement de réponses positives en termes d'accompagnement sur certains territoires. Néanmoins, les retours de ses correspondants départementaux, de même que les résultats de plusieurs rapports<sup>2</sup>, s'ils confirment localement un changement de regard sur les évacuations, attirent également l'attention sur des difficultés récurrentes dans l'application de la circulaire. Les modalités de mise en œuvre apparaissent toujours hétérogènes selon les territoires avec des effets limités face à certaines situations.

En 2013, une mission d'inspection interministérielle soulignait ainsi la faiblesse des diagnostics sociaux et relatifs à l'emploi. Elle pointait des prises en charge partielles des personnes dans l'accès aux dispositifs de droit commun, avec d'importantes disparités territoriales, par exemple en matière d'accès à la scolarisation ou d'obtention d'une autorisation de séjour. Elle citait cependant des initiatives locales intéressantes, proposant des dispositifs alternatifs comme des « villages d'insertion » ou « sites de stabilisation ». À la même période, le Défenseur des droits dans son rapport d'évaluation faisait le constat d'une insuffisance d'anticipation et de propositions en amont des évacuations, ainsi que d'un manque d'implication des collectivités territoriales – avec pour conséquence des cycles répétés de démantèlement suivis de réinstallations, qui questionnent aussi les acteurs impliqués sur la finalité des diagnostics réalisés.

Sur le plan quantitatif, la Dihal observe aujourd'hui que, si les actions engagées n'ont visiblement pas provoqué « d'appel d'air », elles ne se sont pas traduites non plus par une baisse du phénomène. Le nombre estimé de personnes habitant en bidonvilles reste compris entre 16 000 et 19 000, la population étant composée majoritairement de migrants issus des pays d'Europe de l'Est<sup>3</sup>.

**« Campement » versus « bidonvilles »... de quoi parle-t-on ?**

*Le terme de « campement » et notamment de « campement illicite » est celui retenu par les différentes circulaires produites sur la question, notamment dans les circulaires de l'été 2010 et repris dans celle de 2012. Il englobe des espaces bâtis ou non bâtis. Les termes de « terrain » et de « squat » sont préférés par de nombreux acteurs associatifs, pour désigner l'espace occupé. Enfin le terme de « bidonvilles » est plus souvent mobilisé dans certains travaux de recherche mais aussi par certains acteurs, en référence à un espace support d'échanges et de pratiques sociales et à un vocable rappelant la dimension historique du phénomène. C'est celui que nous privilégierons dans ce rapport sauf quand il s'agit de commenter les principes de la circulaire.*

## **Quatre études de cas pour analyser les conditions d'application de la circulaire et les avancées ou difficultés de l'action menée**

Face à ces premiers constats et retours de terrain, la Dihal a souhaité engager, courant 2015, une nouvelle démarche d'évaluation des conditions d'application de la circulaire, à partir de plusieurs études de cas.

---

<sup>2</sup>Mission d'inspection interministérielle 2013, Amnesty International 2013, Défenseur des droits 2013, Romeurope 2015 pour en citer quelques-uns.

<sup>3</sup>À l'exception du cas de certains départements davantage concernés par la migration de ressortissants de pays tiers (notamment le Pas-de-Calais), non comptabilisés ici.

### **L'étude visait à :**

- Rassembler et restituer la connaissance existante sur ces territoires à partir des données et informations disponibles – souvent hétérogènes – et à partir d'entretiens avec les principaux acteurs, pour analyser aussi les conditions de production et de partage de cette connaissance.
- Décrire la dynamique partenariale locale et la façon dont la circulaire du 26 août 2012 a éventuellement modifié les jeux d'acteurs et pratiques locales.
- Analyser, à partir d'entretiens avec les principaux acteurs, les effets de la politique et des mesures mises en place dans le cadre de l'application de la circulaire, en termes de ré-absorption des bidonvilles et d'accompagnement de leurs occupants vers des solutions adaptées.

**Le choix des sites d'enquête** s'est porté sur les agglomérations de Bordeaux, Strasbourg, Lille et Lyon, qui représentaient une diversité de situation (ampleur variable du phénomène, portage par des acteurs différents, types de projets d'accompagnement différents...) et correspondaient à des implantations territoriales du Cerema.

L'étude n'a donc pas porté sur les installations liées aux flux migratoires de ressortissants de pays tiers en grave situation de conflits ou de crise économique – problématique qui prenait de fait de l'ampleur au moment de l'enquête de terrain (pour rappel, le « plan migrant »<sup>4</sup> a été présenté en Conseil des ministres en juin 2015).

L'objectif premier n'était pas de viser une quelconque généralisation mais bien d'identifier, à partir du témoignage des principaux acteurs institutionnels concernés – services de l'État, collectivités impliquées, opérateurs et associations –, les difficultés et limites de la mise en œuvre de la circulaire sur les territoires.

### ***Un groupe de travail national pour conduire une réflexion partenariale***

Les résultats de ces enquêtes de terrain ont confirmé l'existence d'initiatives locales et de dynamiques volontaires, mais aussi d'un certain nombre de freins voire de résistances dans l'application de la circulaire : difficultés de mise en œuvre locale de certaines dispositions, mais aussi différences d'interprétation ou de définition des objectifs, débats sur le périmètre de l'action à mener ou remise en cause de certains principes (modalités et finalités des diagnostics par exemple).

La Dihal a souhaité alors réunir un groupe de travail<sup>5</sup>, composé des correspondants départementaux en préfecture et de représentants des collectivités territoriales, des administrations centrales, du monde associatif ainsi que des opérateurs, pour partager ces retours, questionner le texte actuel et proposer des pistes d'évolution des modalités d'intervention sur les bidonvilles.

---

<sup>4</sup>Plan « Répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit ».

<sup>5</sup>Étaient invités des administrations centrales (Logement DHUP, Cohésion sociale DDCS, Intérieur DMAT) et services déconcentrés de l'État (DDCS 42, 62, 77, 13, Préfecture IdF et Sous-Préfecture de St-Germain en Laye), des collectivités territoriales (CCAS Gardanne, CD Val-de-Marne, Mairie d'Aubervilliers, Nantes Métropole), des associations (Amnesty International, CCFD Terre solidaire St-Denis, CNDH Romeurope, Fapil, Fondation Abbé Pierre, Hors la rue, La voix des Roms, Ligue des droits de l'homme, Médecins du Monde, MRAP/RomParis, Première Urgence, Les enfants du Canal / Romcivic, des opérateurs (Adoma, ALJ93, Alpil, Caths), des chercheurs (Louis Bourgois, laboratoire PACTE) et le Cerema.

Trois séances de travail ont ainsi été organisées au premier trimestre 2016 autour de **six grandes questions** formulées, à partir des enquêtes de terrain, sur la circulaire et son application, et qui permettaient d'engager le débat. La Dihal a par ailleurs recueilli les contributions de chaque membre du groupe de travail à cette réflexion.

Le présent rapport restitue les principaux constats issus des études de cas réalisées par le Cerema et expose les six grandes questions proposées à la réflexion du groupe de travail. Les analyses qui y sont développées sont fondées sur les entretiens réalisés par le Cerema avec les principaux acteurs des territoires et n'engagent pas la Dihal. Il ne constitue pas un travail d'évaluation des actions menées localement mais s'attache à rendre compte, en les confrontant, des points de vue des acteurs rencontrés sur l'intérêt et les limites du texte actuel, pour en dégager les points susceptibles d'évolution.

Ce travail invite aussi les acteurs locaux, services de l'État, collectivités ou opérateurs, à une relecture réflexive de la circulaire. Il souhaite, à partir de ces retours d'expériences, leur donner des pistes de questionnement pour organiser, sur leur propre territoire, la réflexion partenariale indispensable pour agir sur les bidonvilles et répondre aux besoins de leurs habitants.

## L'application de la circulaire en quatre cas

**Strasbourg** : Une politique volontariste de suppression des bidonvilles portée par la collectivité

**Bordeaux** : Le pari de l'insertion par l'économie, une application ciblée

**Lille** : Une mise en œuvre volontaire à l'épreuve de la durée

**Lyon** : D'un projet atypique à un renouvellement de l'action publique ?

## **Précisions méthodologiques et structure des fiches de cas**

Ces fiches monographiques synthétisent les principaux résultats des enquêtes de terrain qui ont été réalisées pour l'essentiel au deuxième semestre 2015. Elles reposent sur la réalisation **d'entretiens semi-directifs** auprès des principaux acteurs institutionnels impliqués dans l'application de la circulaire :

- les représentants de l'État et services préfectoraux : préfet ou délégué du préfet ou chargé de mission dédié, correspondants départementaux de la Dihal (souvent à la DDCS) ou encore directions de la sécurité ou de l'immigration ;
- selon les cas, les services de l'État ou établissements sous tutelle de l'État chargés des différentes politiques sectorielles : santé (agence régionale), éducation, emploi...
- les collectivités impliquées (élus et/ou services) ;
- les principaux opérateurs et associations mobilisées.

(La liste des personnes rencontrées sur les différents territoires est annexée à chaque fiche).

Ce matériau a été complété par la documentation remise par la Dihal ou rassemblée au cours de l'enquête.

La **trame de restitution** a été adaptée à chaque situation, néanmoins chaque monographie cherche à rendre compte, dans la mesure du possible, du contexte historique concernant l'apparition et l'évolution des campements sur le territoire concerné, ainsi que des grandes lignes des actions menées au cours du temps.

Chaque monographie présente également l'état de la connaissance sur les campements existants et leurs habitants – à partir des points de vue d'acteurs ou des documents transmis, mais sans travail d'investigation complémentaire.

Les synthèses s'attachent ensuite à analyser plus particulièrement les principes de l'action menée localement et notamment la dynamique partenariale instituée (ou non) selon les préconisations de la circulaire et du vademecum réalisé par la Dihal.

Enfin, elles restituent, du point de vue des acteurs rencontrés, les avancées et les limites des actions menées, ainsi que leurs effets en termes de résorption des bidonvilles et d'accompagnement de leurs occupants vers des solutions adaptées.

On notera que, sur certains territoires, les enquêteurs ont été confrontés à une forme de lassitude de la part de certains acteurs rencontrés – lassitude face au nombre de rapports produits, face au constat d'une capacité d'action ou de marges de manœuvres limitées pour résoudre certaines situations, ou encore face aux tensions développées dans les relations entre certains acteurs locaux, dans un contexte de forte sensibilité du sujet sur l'échiquier politique.

*Les enquêteurs remercient d'autant plus toutes ces personnes qui ont malgré tout accepté de les recevoir et de livrer une fois encore leurs réflexions et leurs doutes. Ils retiennent avant tout de ces échanges une volonté réelle d'agir et une non moins réelle implication dans la recherche de solutions.*

## Une politique volontariste de suppression des bidonvilles portée par la collectivité

Sur le territoire strasbourgeois, l'intervention sur les bidonvilles se fait par l'intermédiaire d'une mission dédiée, portée par la ville de Strasbourg. Les solutions d'insertion proposées s'ancrent dans le cadre de la circulaire du 26 août 2012. La mise en application du texte est venue renforcer une dynamique partenariale initiée préalablement. L'ancienneté de cette approche, initiée en 2008, permet de réinterroger les effets de la circulaire et les marges d'interprétation, sur un territoire où elle est bien acceptée et assimilée par l'ensemble des acteurs.

### Repères chronologiques : une politique constructive et volontariste

#### 2008-2010 : la définition d'un cadre d'intervention

##### **Avant 2008, une faible implication institutionnelle**

Strasbourg connaît une histoire de migration importante, du fait de sa position géographique, porte d'entrée sur les pays de l'Europe de l'Est. Les acteurs soulignent une apparition des premiers flux de personnes d'origine rom à partir des années 1990 suite à la chute du mur de Berlin et à l'ouverture des pays de l'Est.

La municipalité en place jusqu'en 2008 ne mène pas de politiques d'insertion des personnes issues des bidonvilles. L'action municipale se limite au rapport avec les services de l'ordre pour éviter les problèmes d'ordre public et les débordements ainsi qu'à une intervention des services sociaux pour le suivi des femmes enceintes. Médecins du monde était la principale association présente dans le suivi des campements, sur la thématique santé.

### **2008-2009 : une première fermeture de bidonvilles, initiant une collaboration entre la ville et l'État**

En 2008, l'alternance politique porte une nouvelle équipe à la tête de la municipalité. La ville reçoit le Commissaire européen aux droits de l'Homme, T. Hammaberg pour faire un état des lieux de la condition des Roms. Elle organise une visite du terrain de Koenigshoffen, située à l'entrée de Strasbourg à proximité de l'autoroute et fait le constat d'une grande précarité des habitants, vivant dans des conditions jugées très insalubres. La ville prend la décision conjointement avec le préfet de fermer le site. Les personnes sont relogées dans des appartements du CCAS ou d'un hébergeur social, obtiennent droit au séjour et droit au travail et bénéficient d'un accompagnement social mené par le CCAS.

Cette fermeture reste peu médiatisée mais marque les débuts d'une dynamique partenariale avec l'État, qui se formalise pour la première fois avec une volonté commune d'agir en vue de solutions d'insertion. Elle conduit aussi au constat d'un manque de connaissance global de ces populations qui n'étaient pas suivies par les services municipaux.

L'association Lutte Pour une Vie Normale (Lupovino) est mandatée pour aller au-devant de ses familles, écouter et comprendre leurs besoins. Lupovino s'appuie sur Médecins du Monde qui avait une connaissance approfondie des populations et réalise les premières enquêtes sociales de ces résidents.

### **2009-2010 : la définition d'un cadre d'intervention élargi et une prise de position politique**

Dès sa nomination en 2008, l'adjointe au Maire chargée des Solidarités se donne pour but d'élaborer un cadre d'action pour construire un parcours d'insertion pour les habitants des bidonvilles, et résorber les campements. Elle envisage la création d'espaces d'insertion, qui permettraient de donner des conditions de vie décentes à ces populations, conjointement avec une action d'accompagnement social pour les insérer à moyen terme.

En 2010, en réaction aux positions du gouvernement, l'équipe municipale affirme sa position : si les habitants des bidonvilles veulent rester, il faut permettre leur insertion.

### **2011-2013 : du premier espace d'insertion à la définition d'une mission « rom »**

#### **2011-2012 : premier espace d'insertion et définition d'une organisation partenariale**

La décision est prise de ne pas transformer les bidonvilles en espaces temporaires d'insertion, car les sites apparaissent trop précaires/insalubres, sur des terrains signalés comme dangereux qui nécessiterait à terme une fermeture.

Un partenariat Ville – État permet de mobiliser des terrains publics pour créer « l'espace 16 », premier espace d'insertion qui ouvre en octobre 2011 à proximité de la gare. Horizon Amitié est retenue comme gestionnaire. L'espace doit accueillir les habitants des deux bidonvilles du chemin long et de St Saint-Exupéry, soit initialement environ 115 personnes.

Le changement de gouvernement implique des changements de partenaires étatiques qui vont permettre de renforcer la dynamique créée précédemment. Deux comités de pilotage sont mis en place :

– l'un piloté par l'élue à l'action sociale, associant l'État et le CCAS qui gère le suivi des familles et des espaces ;

– l'autre, interne à la ville et à la communauté urbaine, qui rassemble les différentes directions, entre autres la direction des solidarités et le CCAS, la direction de l'Habitat et de l'Éducation.

#### **2012-2013 : la mise en place d'une mission dédiée et d'une politique coordonnée**

Le site du Pré Saint-Gall reste un bidonville conséquent avec des enjeux d'intervention (environ 100 personnes, sans eau ni électricité), situé à proximité du centre-ville. La ville entreprend un travail de repérage et de contact avec les habitants de ce site pour créer du lien, expliquer l'intervention de la collectivité et gagner l'adhésion des ménages.

En parallèle, la collectivité s'assure, par la signature d'un référé, de pouvoir figer la liste des habitants à intégrer dans la démarche et de pouvoir recourir à la force publique si nécessaire pour évacuer le site. Un collectif d'associations s'organise et émet de fortes critiques de l'action de la ville (politique de « chasse » des Roms, évacuations forcées, etc.), ce qui bloque l'action pour le reste de l'année. La ville défend le référé comme une

garantie qui ne sera pas mise en œuvre, sauf situation qui le nécessite.

La circulaire d'août 2012 vient appuyer la position de la ville ; elle justifie et légitime son intervention, au sein des services municipaux, auprès des partenaires et envers les associations.

Dans la continuité, le travail sur le terrain a fait émerger des besoins de coordination entre les différents intervenants. Face aux enjeux de fermeture et à l'emballage médiatique, le maire prend la décision de renforcer cette politique et valide le principe de création d'une « mission Roms » au sein de ses services (cf. encadré).

#### **La mission Roms**

Créée en 2013, la mission Roms vise à assurer la coordination et le suivi de l'action sur les bidonvilles et les dispositifs d'insertion. Elle est initialement mandatée de manière temporaire, en premier temps pour prendre à bras le corps la problématique, puis se maintient pour accompagner et faciliter le relogement des ménages en espaces d'insertion.

Ses modalités d'action se sont peu à peu précisées. Elles consistent à :

- se rendre sur les sites encore occupés pour préparer les fermetures
- assurer la gestion des espaces de transition
- accompagner les résidents de ces espaces dans la poursuite de leur parcours d'insertion
- collecter et synthétiser les données et la connaissance des publics/espaces
- piloter et animer les comités de pilotages resserrés et élargis / réunions
- organiser le travail de la ville auprès des partenaires / médias, etc.

**En termes de moyens**, une réorganisation interne au sein de la municipalité ainsi qu'une création de poste a permis de constituer une équipe de trois agents :

- Un chef de projet, à  $\frac{3}{4}$  temps sur la mission Roms ;
- Une agente chargées du suivi social et de l'insertion professionnelle ;
- Un agente technique dont le profil a été créé pour la gestion des espaces d'insertion.

## **2013-2016 : une maturation de l'action et les débuts des actions de relogement**

### **2013-2014 : L'ouverture d'un second espace d'insertion, la poursuite des fermetures**

La mission Roms réalise dans un premier temps 280 entretiens entre juillet et décembre 2013, financés dans le cadre de la MOUS, permettant de faire un état des lieux des sites à fermer et des besoins de leurs habitants. À l'issue de ce diagnostic, la mise à l'abri, l'apprentissage du français et l'insertion économique apparaissent comme les premiers pas pour permettre l'insertion.

L'espace d'insertion apparaît comme la modalité la plus optimale, amenant des conditions propices pour permettre l'insertion et l'apprentissage des codes sociétaux français, a contrario des bidonvilles, considérés comme des espaces de non-droit.

En ce sens, une extension du premier Espace est réalisée portant la capacité à 140 places.

Mi-décembre 2013, le second espace d'insertion, l'Espace Hoche est ouvert, avec 110 places. Il s'agit d'un terrain militaire mis à disposition par le ministère de la Défense, éloigné du centre-ville. Il est géré par la Croix-Rouge. Le site de pré Saint Gall est définitivement fermé et les familles relogées sur les deux espaces. La ville a réalisé au cours des mois précédents un travail de préparation de la fermeture.

L'association LUPOVINO est mobilisée pour mettre en place sur les deux espaces d'insertion des actions de formation linguistique à visée professionnalisante. La sélection des candidats repose sur la motivation, elle est réalisée en partenariat avec les gestionnaires des espaces de transition pour les premières sessions.

Les fermetures de plusieurs bidonvilles plus marginaux et squats se poursuivent ; plusieurs familles disposant de revenus suffisants accèdent au logement, y compris dans le privé pour l'une d'elle. De nouvelles actions de formation adaptées sont mises en place en mai 2015 par Lupovino, avec des financements de la Ville, de l'État et du FSE. En septembre 2016, 125 personnes ont trouvé un emploi salarié (majoritairement CUI), dont 50 par le biais direct du stage Lupovino.

## 2014-2016 : une MOUS relogement, la consolidation des espaces d'insertion et de premiers résultats

L'année 2014 voit la mise en place d'une MOUS relogement, financée par la DIHAL.

### La MOUS relogement

Les familles à reloger étant exclusivement d'origine européenne, le préalable indispensable pour l'accès au logement est d'avoir des ressources. La priorité est donc donnée à la recherche d'un parcours d'insertion économique pour le ménage, suite auquel le ménage peut prétendre à accéder au logement.

Sur signalement des gestionnaires des espaces de transition, les agents de la mission Roms inscrivent le ménage dans une démarche d'accès au logement, par le biais des accords collectifs départementaux, sur le contingent de l'Eurométropole ou de l'État, en partenariat avec la DDCS.

Une fois la demande d'accord collectif départemental (ACD) validée, le délai de relogement sur le département est d'environ 1 an.

**Le bilan de la MOUS** en septembre 2016 fait état de 56 ménages ayant accédé au logement et 17 en attente de logement, ayant une demande d'ACD validée.

Pour la ville, la réussite de la MOUS relogement repose sur deux pré-requis : la pérennité de la mission Roms, cheville ouvrière de l'action d'une part ; la consolidation des deux espaces d'insertion d'autre part. Le maintien de l'espace 16 est acté en 2014, tandis que celui de l'espace Hoche reste incertain. Reste en question la pérennisation de ces espaces à plus long terme et leur ouverture à d'autres publics, question qui sont encore en débat actuellement, bien que leur fermeture soit envisagée pour 2018.

Au moment de l'enquête, la fermeture de tous les bidonvilles disséminés sur le ban communal était projetée avant fin 2016. Il s'agit essentiellement d'une quinzaine de lieux concentrés dans les quartiers Elsau, Montagne Verte, Koenigshoffen et Port du Rhin. En novembre 2016, un site persiste et devrait être fermé fin 2016.

La ville s'applique en parallèle à faire en sorte que les endroits de squats possibles soient sécurisés grâce un travail en très étroite coopération avec les services de

l'État et en interne entre la direction des Solidarités<sup>1</sup> et le service Prévention Sécurité.

## Un recueil de connaissance coordonné par la mission Roms à partir des remontées des opérateurs

### Une connaissance produite par les opérateurs de proximité

La mission Roms centralise les retours d'information de l'ensemble des opérateurs ou associations missionnés sur les espaces de transition et les bidonvilles. Un conventionnement tripartite (Ville – association – résident) permet de formaliser le rôle des opérateurs dans l'accompagnement du ménage sur l'espace.

Sur les espaces d'insertion, Horizon Amitié et la Croix-Rouge interviennent au titre de plusieurs missions, notamment le suivi au quotidien des ménages et l'accompagnement à long terme et la construction des projets individualisés. Médecin du Monde intervient sur les problématiques santé. Ces opérateurs recueillent une connaissance fine des personnes hébergées dans ces espaces.

Lupovino, qui accompagne en transversal l'ensemble des sites pour la formation linguistique à visée professionnelle fournit de son côté à la mission Roms des informations sur le volet économique.

Les échanges avec la mission Roms sont fréquents et facilités par la présence sur le terrain de ses agents, qui sont investis aussi pour l'accompagnement des ménages. Des outils de suivi servent de base de discussion, et les informations sont complétées par les bilans d'activités annuels portant sur les différents volets de la circulaire (scolarisation, santé, logement, emploi).

<sup>1</sup>L'administration de la ville et de l'Eurométropole sont communes. Par ailleurs sur le territoire de la ville, les compétences

du conseil départemental sur l'action sociale (PMI notamment) sont déléguées.

## Une mission qui assure les échanges d'informations entre partenaires

La mission Roms centralise ainsi les principaux éléments de connaissance des sites, illicites, encadrés ou de transition, et de leurs populations. Elle synthétise ces éléments et les diffuse auprès des autres acteurs, notamment pour les bilans annuels de la MOUS, la préparation des comités de pilotage, etc.

Il s'agit d'un acteur incontournable dans la production de la connaissance et le partage d'informations avec les partenaires, du fait de sa position pivot, à la fois en lien direct avec le terrain et par ailleurs coordinateur des instances de pilotage (comités de suivis et comités de pilotage).

## Une connaissance consolidée, mais dont les données sont mouvantes

Le principal obstacle pour la construction d'une connaissance fiable des ménages est la mobilité de cette population. Les arrivées et départs sont fluctuants sur les sites illicites mais aussi sur les espaces d'insertion, avec des sorties de dispositif volontaires (112 personnes, avec retour en Roumanie, ou ailleurs en France), non prévisibles, ainsi que l'insertion progressive des habitants de ces espaces.

Les données recueillies auprès des opérateurs et de la mission Roms présentent parfois des fluctuations.

### **L'espace temporaire d'insertion : un projet pédagogique qui s'articule autour des différents volets de la circulaire et qui se formalise :**

#### **- Santé :**

À l'arrivée sur le site, l'association gestionnaire fait une première évaluation. Il s'agit de voir quelle sont les possibilités offertes en fonction des situations et d'ouvrir les droits lorsque c'est possible : CMU, AME, etc. La mission Roms de Médecins du Monde effectue une tournée des sites en bus pour réaliser entre autres des vaccinations et autres repérages. En parallèle, les résidents peuvent être adressés à la Boussole (permanence d'accès au soin située à l'hôpital civile, qui ne facture pas les frais d'hospitalisation) ou au centre de soin de Médecins du Monde. Le service PMI de la Ville (sage-femme et puéricultrice) est mobilisé pour le suivi des grossesses et le suivi des enfants en bas âge.

#### **- Scolarisation :**

Lorsqu'elles rejoignent l'espace temporaire d'insertion, les familles en signant la convention d'occupation temporaire de leur caravane mise à disposition par la Ville (renouvelable tous les 6 mois) s'engagent à scolariser les enfants en âge de l'être. Les dossiers d'inscription et le suivi de la scolarisation est organisé par le gestionnaire (visite des espaces de l'équipe éducative, réunion parents professeurs, point spécifiques, etc. et la direction de l'Éducation de la ville en lien avec l'Inspection académique). Certaines écoles ou collèges sont des partenaires systématiques, d'autres établissements peuvent être mobilisés ponctuellement en fonction des places disponibles.

#### **- Apprentissage et maîtrise du français :**

À l'instar de la scolarisation des enfants, il est demandé aux familles rejoignant l'espace temporaire de s'engager à suivre les cours de français organisés avec l'aide d'associations de bénévoles ou de salariés ainsi que toutes les actions visant à leur insertion professionnelle. La maîtrise du français est indispensable pour envisager une insertion réussie à Strasbourg et notamment pour trouver un emploi pérenne qui ouvre des droits au logement social autonome.

#### **- Formation économique :**

Une formation spécifique est réalisée par l'association Lupovino; elle est co-financée par la Ville, l'État et le FSE. D'une durée de 4 mois, cette formation vise à parfaire la maîtrise du français dans un contexte professionnel et à définir un projet individualisé, en développant prioritairement des compétences transversales pour mieux répondre au marché de l'emploi. Elle se clôture par un stage en immersion auprès des entreprises partenaires.

#### **- Accès à l'emploi :**

Lupovino et les équipes des espaces et de la mission Roms accompagnent les résidents dans leur recherche d'emploi. La situation est complexe, avec peu d'emplois qualifiés et dans des domaines restreints. Les entreprises partenaires les plus investies sont celles des chantiers d'insertion et plus globalement du champ de l'économie sociale et solidaire. Pour les résidents, il s'agit donc de saisir des emplois « tremplins », d'abord avec des contrats uniques d'insertion. L'association souligne les difficultés du parcours vers l'emploi « normal », les périodes de découragement avec le risque d'un retour au travail non légal ou à la mendicité. L'obtention d'un emploi peut générer des difficultés à prendre en compte (garde d'enfants, transport etc.). D'après la formatrice, la vie en espace de transition facilite cependant la recherche de l'emploi en soulageant les habitants des tâches quotidiennes liées à l'insalubrité. Entre 2014 et 2016, 125 personnes ont accédé à un emploi leur ouvrant les droits connexes : allocations familiales, RSA activité CMU, aide au logement ou à l'hébergement, etc.

#### - Accès aux aides financières et relogement :

Une fois un emploi obtenu, il s'agit de s'assurer les capacités des ménages pour vivre en appartement, notamment par la réalisation de demande de logement dans le cadre des accord collectifs départementaux et des contingents réservataires. Un point est réalisé avec la mission Roms pour évaluer l'aptitude du ménage à accéder au logement ou cas échéant à l'hébergement (\*). La ville et l'Euro-métropole via la mission Roms et le service Habitat et DDCDS prennent le relais pour instruire les demandes et faire le lien avec les différents bailleurs sociaux. La question de l'accompagnement du ménage à la sortie de l'espace d'insertion est encore à travailler pour sécuriser pleinement ce relogement. Les différents dispositifs d'accompagnement à l'accès au logement sont actionnés (FSL, ASL ..) et l'inscription des familles dans leur nouvel environnement (scolarité, service sociaux, éducatifs, culturels ...) est à consolider avec ce qu'on appelle le « droit commun ».

*\* Cet aspect est un point de débat entre Horizon Amitié, et la DDCS. Pour l'association, certains habitants requièrent un appui supplémentaire avant de passer au statut de locataire autonome. Pour la DDCS, cela questionne l'accompagnement social réalisé, les espaces étant déjà des structures d'hébergement.*

## Les espaces de transition : une solution d'hébergement transitoire avant l'accès au logement

### Un modèle d'hébergement : la caravane

Les deux espaces d'insertion accueillent chacun entre 30 et 36 caravanes.

La ville a retenu la caravane comme solution d'hébergement du fait de son moindre coût et de sa facilité d'installation, qui le rend flexible et adaptable.

Ce modèle génère cependant deux interrogations. D'une part, il entretient les amalgames pour les populations riveraines, qui peuvent assimiler les résidents à des gens du voyage. D'autre part, la caravane est une solution tournée vers l'extérieur, du fait de la promiscuité induite dans l'espace intérieur. La concentration des unités génère parfois des tensions familiales au sein de la caravane mais aussi entre voisins, difficile à gérer pour les opérateurs. Nombreux sont les auvents de caravanes et espaces en prolongement qui sont aménagés (salon extérieur, meubles abrités, etc.). Pour les acteurs cela ne contribue pas à faciliter la préparation du ménage au relogement, souvent dans du logement social, en immeuble collectif, sans espace extérieur.

Le règlement intérieur sensibilise les résidents pour respecter des règles de gestion, les préparant au logement.

## Deux types d'espaces contrastés, des pratiques de gestion différentes

Si le premier espace est situé en centre-ville, à proximité de la gare, l'espace Hoche est lui situé en périphérie éloignée de la ville. Cette situation est provisoire puisqu'un terrain a été retenu et son aménagement est en cours, suite à un achat de la ville ayant nécessité une révision du PLU (en cours au moment de l'enquête).

L'éloignement du site est un frein important pour les habitants de l'espace Hoche et les associations. Les difficultés d'accessibilité ne facilitent ni l'insertion économique des parents, ni la scolarisation de proximité des enfants. Un service de navette a donc été mis en place pour permettre aux enfants d'être scolarisés, accompagnés par une éducatrice franco-roumaine ainsi qu'à destination des adultes en situation d'emploi. Paradoxalement, ce suivi sur le chemin de l'école a fait chuter l'absentéisme scolaire.

A contrario, sur l'espace 16, la proximité du centre-ville pourrait inciter certaines familles à ne pas s'inscrire dans une démarche d'insertion (mendicité plus aisée, scolarisation des enfants parfois paradoxalement plus difficile car sans accompagnement sur le chemin de l'école, etc.).

Par ailleurs, les différences de statut et de fonctionnement des deux associations gestionnaires conduisent à la mise en place de pratiques de gestion différentes, même si elles sont calquées sur le même conventionnement.

Horizon Amitié est une association gestionnaire de structures d'hébergement mobilisant exclusivement des subventions publiques, mais ayant recours à d'autres partenaires associations pour mettre en place des actions de formations ou des actions cultu-

relles. La Croix - Rouge, association caritative, mobilise également une part de fonds propres et s'appuie sur un réseau de partenaires et de bénévoles. Cela lui permet de dégager des moyens supplémentaires (épicerie sociale, actions culturelles, bénévolat pour les actions linguistiques, etc.).

Dans les deux cas, la présence quotidienne des accompagnants sur les sites permet d'optimiser l'accompagnement des habitants et de favoriser leur adhésion.

## Un processus d'insertion nécessitant un engagement fort des résidents, ne convenant pas à tous

Pour les personnes pouvant bénéficier du dispositif, les engagements à prendre pour accéder aux espaces d'insertion (obligation de scolarisation, d'insertion, d'apprentissage) ne conviennent pas à tous les résidents de bidonvilles.

Un règlement régit les sites et les occupants signent une convention d'occupation précaire. Les termes de ce contrat peuvent être remis en cause en cas de manquement aux obligations, avec exclusion du site.

Par ailleurs, du fait de la nécessité de s'engager, certains publics quittent de fait le territoire strasbourgeois, pour retourner en Roumanie ou en bidonvilles ailleurs en France.

## Une dynamique partenariale qui s'élargit, un cadre d'intervention qui se formalise

### Une dynamique partenariale fortement portée par la collectivité

Le partenariat construit sur la ville de Strasbourg, repose en premier lieu sur une volonté politique forte de la part du maire et de l'adjointe à la cohésion sociale à l'initiative du dispositif.

L'État, co-pilote de cette action dès les premiers temps, s'est progressivement associé à la démarche suite au changement de préfet et de gouvernement.

Progressivement d'autres acteurs ont intégré le dispositif. La ville a mandaté les opérateurs

(Lupovino, Horizon Amitié et la Croix-Rouge). L'État a rattaché au dispositif ses différents services, la DDCSPP (relogement des ménages dans le parc social), la DDT (mobilisation des terrains), la DIRRECTE (financement insertion), etc.

Mais inversement, la nécessité d'intervention de certains acteurs s'est amenuisée vis-à-vis de l'initiative municipale : Médecins du Monde, qui suivait les résidents des campements, ou encore les forces de l'ordre, qui n'interviennent plus qu'en assistance lors des interventions sur campements (fermeture, événements conflictuels, etc.).

À Strasbourg, la ville et l'Eurométropole ont une administration et un siège commun qui ne permet pas toujours de distinguer le rôle distinct de l'Eurométropole sur cette question. Les campements étant situés exclusivement sur la ville de Strasbourg, cette dernière porte l'ensemble du dispositif (notamment d'action sociale). L'Eurométropole est pour l'essentiel sollicitée pour le relogement définitif des résidents sur son contingent.

Le partenariat, même s'il s'est renforcé et progressivement construit, reste mouvant (changements électoraux, évolution des positions politiques) et fortement influencé par le contexte politique national (discours de Grenoble, changements de gouvernements et de préfets, etc.). Néanmoins, la création d'une mission dédiée, d'espaces d'insertion et la fermeture des bidonvilles semblent contribuer la consolidation de cette politique publique territoriale.

Enfin, les fonds européens restent encore peu utilisés. Pour les fonds FEDER, la région qui n'est pas de la même obédience politique ne s'associe pas à la démarche municipale, excluant de fait leur mobilisation. Le FSE permet quant à lui de mobiliser des moyens supplémentaires pour financer la formation de LUPOVINO, mais génère des contraintes administratives importantes pour l'association.

## La mission Roms : un rôle de coordination central, dont l'avenir est de disparaître

La spécificité du cas de Strasbourg repose sur la mise à disposition d'une équipe spécifique temporaire pour traiter de la problématique de la fermeture des bidonvilles. La mission Roms a permis de coordonner les actions et de structurer cette politique pour ré-

pondre aux enjeux, y compris dans des contextes de pression médiatique forte (notamment pour la fermeture du bidonville emblématique du pré Saint Gall).

L'adjointe au Maire à l'action sociale est très investie et entretient un rapport de proximité avec le terrain. Elle est l'interlocutrice directe de la mission Roms qui est détachée du reste de la direction des solidarités.

Néanmoins, l'action de la mission Roms, si elle est reconnue par l'ensemble des acteurs, est aujourd'hui discutée sur plusieurs aspects. Le lien qu'elle entretient avec le terrain apparaît moins nécessaire une fois les opérateurs de terrain en place (Croix rouge et horizon Amitié). Aux yeux des opérateurs, la répartition de leurs compétences et interventions sur les espaces de transition, avec les agents de la mission n'apparaît pas toujours claire. Enfin, l'affichage d'une entrée culturelle « Roms », comme le laisse entendre le nom même de la mission, est source de débat.

À l'heure actuelle, l'existence même de la mission roms est progressivement réinterrogée. L'ensemble des sites illicites fermés à l'horizon fin 2016, la raison d'être de cette mission devrait être mise en débat.

## Des financements portés à 90 % par la collectivité

Le financement du dispositif d'insertion est évalué à hauteur de 1,44 M€ en 2014, dont 1,3 M€ apportés par la ville (sur un budget total de 510 M€), ce qui inclut entre autres le financement des activités de la mission Roms. En termes de répartition des coûts, le bilan 2014 fait état de :

- 686 900 € pour la gestion et l'accompagnement social sur l'Espace hoche ;
- 535 600 € pour la gestion et l'accompagnement social sur l'Espace 16 ;
- 40 300 € pour les sites encadrés ;
- 179 200 € pour assurer le financement de la mission Roms.

Pour cette même année, la ville a reçu un financement de 130 000 € pour la MOUS relogement de la part DIHAL, qui contribue à financer les actions de relogement (suivi social du ménage, recherche de solution de relogement, etc.). Cela représente environ 10 % du coût total.

## Un dispositif qui réinterroge la circulaire et ses conditions d'application

### Un public cible des habitants des bidonvilles, restreint de fait à une population de roms roumains ?

L'objectif poursuivi par la ville est de fermer les bidonvilles du territoire et d'accompagner les résidents volontaires dans une démarche d'insertion. Si l'approche n'est pas ethnique, on constate un peuplement majoritaire de Roms roumains ; le décalage entre la posture et la réalité des caractéristiques des populations s'est traduit par le choix du nom de la mission Roms qui entretient en conséquence une forme d'ambiguïté sur sa cible.

Pourtant, des différences de peuplement existent et couvrent des réalités diverses : des pays d'origine faisant partie de l'union Européenne (Roumanie et Hongrie) ou une appartenance à la communauté rom qui n'est pas toujours revendiquée par les habitants.

### Des dispositifs questionnés pour leur caractère spécifique

S'ils donnent des résultats tout à fait intéressants, les dispositifs d'insertion mobilisés sont questionnés par plusieurs partenaires, notamment du fait leur mode de gestion parallèle à celui de l'hébergement de droit commun, sur plusieurs aspects :

- les admissions et conditions d'admission sont définies par la ville au travers de la mission Roms et existent en parallèle d'une gestion de l'hébergement classique par le SIAO ;
- les mesures d'accompagnement et de formation proposées sont spécifiques à ces espaces. Elles apparaissent parfois plus contraignantes que dans d'autres structures d'hébergement ;
- en termes d'accueil, ces espaces d'insertion pourraient convenir et bénéficier à d'autres publics également dépourvus de logement.

### Quand intervenir pour ces populations ?

Sur le plan de la temporalité de l'intervention, la politique strasbourgeoise est bien circonscrite : s'agissant de publics roms, très majoritairement européens, la collectivité

n'est intervenue qu'après des personnes ayant eu trois mois de résidence avérée sur le territoire, sauf situation d'urgence.

Pour les anciens résidents, ils se sont vus proposer par la ville soit de quitter définitivement les lieux, soit de s'insérer durablement en s'engageant dans le protocole d'insertion. Des exceptions ont toutefois été faites au cas par cas (insertion après incendie, famille avec enfants, etc.).

L'ensemble des acteurs s'accorde à dire que la solution proposée ne génère pas un afflux de demandes contrairement à l'idée perçue. En effet, la politique de la ville reste claire sur le sujet des nouvelles arrivées, qui ne peuvent pas bénéficier de l'insertion par ce dispositif.

En ce sens, l'objectif de la ville reste bien de fermer les bidonvilles en accompagnant l'insertion des ménages volontaires et d'éviter la reproduction du phénomène, positionnement partagé par l'État.

**Personnes rencontrées :**

Sous-préfet à la ville

Responsable du service hébergement et relogement, DDCS

Adjointe au maire de Strasbourg en charge de l'action sociale

Responsable de la Mission Roms

Directrice de l'espace 16, Horizon Amitié

Gestionnaire et pilote bénévole de l'espace Hoche, Croix-Rouge



## Le pari de l'insertion par l'économique, une application ciblée

L'arrivée des premiers roms bulgares sur l'agglomération bordelaise remonte à la fin des années 1990. C'est à la suite d'un incendie dans un squat emblématique de la ville de Bordeaux que les pouvoirs publics (État, collectivités locales) se sont organisés pour prendre en charge la situation des roms, en créant notamment une MOUS dont le but était d'assurer une insertion des personnes par l'économique. La circulaire du 26 août 2012 a entraîné une évolution de la gouvernance, qui s'est resserrée autour des services de l'État, tandis que le rythme élevé d'évacuations entraîne une fragilisation de cette population. Néanmoins, à défaut de coordination autour de l'application de la circulaire, les échanges entre acteurs de terrain (travailleurs sociaux, techniciens des collectivités locales, réseaux hospitaliers, etc.) demeurent riches, même s'ils ne sont pas tous formalisés.

### Repères chronologiques :

#### Des premières arrivées à une prise de conscience politique

##### Années 2000

Historiquement, une population turque et kurde est présente sur l'agglomération bordelaise et a fait appel à de la main d'œuvre étrangère bulgare lors du lancement de grands chantiers sur l'agglomération (tram, etc.) à la fin des années 1990. À Bordeaux comme à Paris, des populations originaires de Bulgarie, se sont progressivement établies à cette période.

L'entrée de la Bulgarie (et de la Roumanie) dans l'Union européenne en 2007 se traduit par de nombreuses arrivées et entre 600 et 800 personnes s'installent alors dans de grands campements, notamment dans le quartier Bastide de Bordeaux.

De cette période, Bordeaux reste marquée par l'immigration de ressortissants Bulgare, souvent désignés comme roms même si la réalité s'avère plus diverse, aujourd'hui encore. Ils viennent principalement de la même région : le Pazardjik (réseaux de sociabilité ou relations de parenté).

**2009**

Fin 2009, un incendie se déclare dans un squat emblématique de Bordeaux, avenue Thiers. Le bâtiment menace de s'effondrer. Des militants associatifs mènent des actions au sein du campement et pour interpeller les pouvoirs publics afin qu'ils prennent des mesures.

Cet événement marque une prise de conscience des services de l'État et des élus sur cette situation. Cette politisation de la question rencontre aussi des intérêts en termes économiques et d'aménagement urbain, le site occupé est localisé sur un quartier devant faire l'objet d'un projet d'aménagement.

Le préfet organise une réunion avec les principaux acteurs : services de l'État, mairie de Bordeaux, communauté urbaine, conseil général, pour trouver une réponse collective. La DDASS joue alors un rôle moteur. Il est décidé de créer une MOUS et le Centre d'orientation sociale (COS), association reconnue dans les domaines sanitaire, médico-social et social est désigné comme opérateur. L'action sociale, l'accès à d'hébergement et l'intégration des populations constituent les priorités de l'intervention.

Le pilotage de la MOUS est alors confié à la préfecture avec la collaboration de la ville de Bordeaux (le squat est situé sur la commune) et de la communauté urbaine de Bordeaux (propriétaire du bâtiment) qui co-financent le dispositif. Ce projet a pu voir le jour grâce au fort engagement des élus.

## Un tournant dans la gouvernance en 2012 : vers un pilotage de l'État

La circulaire du 26 août 2012 va constituer pour la préfecture un cadre de référence sur lequel elle va s'appuyer pour reprendre en main le pilotage de la MOUS. Pour la préfecture, cela se traduit par un gain en lisibilité et en efficacité.

La dynamique partenariale évolue en parallèle. Les modalités de coordination instaurées avec le comité de suivi de la MOUS sont remises en cause ; les collectivités ne participent plus au comité de même que les milieux associatifs.

Les collectivités restent néanmoins mobilisées à travers un soutien technique (logements temporaires, médiation) et des espaces d'échanges au sein du milieu associatif voire avec les services de l'État sur certains volets (ex. scolarisation) restent présents.

## État des lieux en août 2015

En août 2015, on estimait le nombre de personnes vivant dans des campements illicites sur l'agglomération bordelaise entre 550 et 800, répartis selon la préfecture sur 59 campements. Seule une dizaine de sites comporte plus de 10 personnes (source : ensemble des personnes interrogées).

En deux ans, 88 évacuations dont 49 avec le recours de la force publique ont été réalisées. Le plus grand campement a été enregistré en 2012 (environ 600 personnes environ). Six communes apparaissent particulièrement concernées sur l'agglomération bordelaise dont Bordeaux, Mérignac, Le Haillan, Bègles.

## La MOUS : le choix de l'insertion par l'économique

### Une action engagée avant la mise en œuvre de la circulaire

La MOUS « squat Roms » créée en 2009 a pour objectif de proposer un accompagnement social et professionnel à des personnes montrant des capacités d'intégration dans la société française par l'emploi légal. Elle rejoint en ce sens avant l'heure les principes de la circulaire.

Les personnes bulgares qui intègrent la MOUS bénéficient, à l'issue d'une première période d'accompagnement, d'un titre de séjour d'un an avec autorisation de travailler, sans lequel elles ne pourraient accéder ni à un logement, ni à un emploi (c'est du moins la situation avant la fin des mesures transitoires, jusqu'au 1er janvier 2014).

### Des critères d'accès au dispositif sélectifs

La MOUS intervient auprès des publics étrangers, essentiellement en provenance

de l'Europe de l'Est, et plus particulièrement auprès de Bulgares.

Si l'opérateur est reconnu localement pour prendre en charge les personnes en difficultés (notamment l'accueil et l'intégration de migrants), il n'avait en revanche aucune expérience pour l'accompagnement de populations Roms d'Europe de l'Est.

Les critères à l'entrée du dispositif et au cours de l'accompagnement sont relativement contraignants et celui n'a donc pas a priori provoqué un afflux de demandes.

#### **La MOUS « squat Roms »**

L'accompagnement est basé sur une dynamique d'insertion professionnelle. Pour entrer dans le dispositif, il faut qu'au moins un adulte par famille soit en capacité de travailler.

En échange, un certain nombre d'engagements doivent être respectés sous peine d'une exclusion du dispositif :

- participer avec assiduité aux cours de français
- scolariser les enfants
- être à la recherche d'un emploi.

Les personnes se voient proposer un accompagnement global, qui porte sur l'accès aux droits, la scolarisation et l'aide à la parentalité, l'accès aux soins et l'accompagnement à la santé, l'accompagnement dans la gestion d'un hébergement puis d'un logement, enfin un accompagnement à la recherche d'un emploi ou d'une formation.

#### **Une équipe dédiée a été mise en place :**

- un interprète,
- un coordonnateur de la mission,
- un travailleur social.

**Le budget de la MOUS se montait en 2013 à 415 660 € pour 114 familles suivies (un budget de plus de 2 millions d'euros depuis sa création). Depuis 2012, l'État finance la MOUS à 100 % avec une participation de la DIHAL.**

## **Une évolution du modèle de gouvernance**

### **Un comité de suivi qui se resserre**

Lors de la mise en place de la MOUS, une instance de coordination avait été créée : un comité de suivi. Se réunissant de manière hebdomadaire, cette instance faisait le point de la situation des campements à travers deux approches, à la fois sur le plan social et sur le volet sécuritaire.

Ce comité de suivi se déroulait en deux temps :

– dans un premier temps, les questions sociales étaient abordées. La DDSC participe aux côtés de la préfecture. L'objectif était de repérer les personnes qui pouvaient faire l'objet d'un diagnostic puis de faire un point sur l'évolution de la situation des personnes prise en charge par la MOUS ;

– dans un second temps étaient traitées les questions sécuritaires. Seuls étaient présents alors les services de police et de la préfecture. Il s'agissait de faire un point de la situation au regard du droit de séjour sur les personnes qui n'intégraient pas le dispositif.

Initialement, cette instance avait été ouverte au milieu associatif. Mais une diffusion d'informations confidentielles, comme les dates programmées des évacuations, ayant été constatée, la participation des associations a été remise en cause.

Par ailleurs à partir de la publication de la circulaire du 26 août 2012, les collectivités n'ont plus été associées à cette instance, les services de l'État reprenant la main sur le dispositif. Des tables rondes annuelles sur la thématique des squats ont en revanche été organisées par la préfecture.

Ce contexte partenarial et la gouvernance resserrée mise en place autour de la préfecture explique la faiblesse actuelle des relations entre associations actives sur le terrain et services préfectoraux. À titre d'exemple, Médecins du Monde, sur la base de ses visites de terrains, transmet une liste des personnes vulnérables à l'ARS qui elle-même, après analyse, la transmet à la DDSC puis à la préfecture.

## Vers une amélioration du dialogue des partenaires ?

En début d'année 2015, des groupes de travail sont organisés à l'initiative de la DDCS avec les partenaires institutionnels (pôle emploi, Conseil départemental...) et associatifs. L'objet de ces groupes de travail est de permettre aux acteurs locaux de mieux se connaître, de monter d'éventuels partenariats en vue d'accélérer la résolution des difficultés identifiées dans les bidonvilles de l'agglomération.

Plusieurs réunions ont été organisées en 2015 sur les thèmes tels que l'accès aux droits, le fonctionnement de la MOUS, la scolarisation des enfants, la formation professionnelle, etc.

Les acteurs interrogés soulignent l'intérêt de ces groupes de travail qui ont permis de mettre autour de la table une diversité d'acteurs travaillant sur les bidonvilles. Si ces réunions ont mis en avant la faible connaissance que chacun avait du travail de l'autre, elles ont eu le mérite de légitimer le rôle de chacun.

À l'heure où se terminait l'enquête, le renouvellement de ces rencontres n'était pas programmé, aucune demande thématique n'ayant encore émergé.

## Un appui technique des collectivités locales pour la mise à disposition d'une offre de logement et un travail de médiation

Les collectivités ont souhaité mettre en place une ingénierie technique.

- Il s'agit tout d'abord de trouver des solutions d'hébergement temporaire pour permettre aux personnes accompagnées dans le cadre de la MOUS de quitter les bidonvilles. Si l'idée d'ouvrir un village d'insertion a été évoqué à plusieurs reprises jusqu'en 2012, celle-ci n'a pas abouti, aucun élu de l'agglomération bordelaise ne souhaitant soutenir le projet.

Néanmoins, la communauté urbaine de Bordeaux a mis à disposition du COS des « maisons de la CUB » (11 initialement, puis 6) réparties dans 6 communes (Eysines, Bègles, Carbon-Blanc, Bordeaux, Blanquefort et

Floirac). En parallèle, le CCAS de Bordeaux qui gère des logements du dispositif ALT (allocation de logement temporaire, financée par l'Etat) met à la disposition du COS 17 appartements.

- Par ailleurs, la ville de Bordeaux et Bordeaux Métropole ont mis en place une équipe de deux médiateurs, regroupés au sein d'un GIP Bordeaux Métropole Médiation depuis septembre 2014. Travaillant initialement sur la seule ville de Bordeaux, ils peuvent désormais suivre les campements éclatés sur plusieurs villes de la métropole.

Ils ont pour mission d'être en contact avec les personnes vivant dans les squats de l'agglomération bordelaise. Quotidiennement sur le terrain, ils établissent un état des lieux des conditions de vie des occupants. Ils font le lien entre les administrations et personnes présentes dans les campements, facilitent l'accès au droit (domiciliation, scolarisation, gestion des déchets, etc.) et peuvent être amenés à gérer les relations avec les riverains.

Les médiateurs sont aujourd'hui parfaitement identifiés à la fois par les associations, les services des différentes administrations qui travaillent sur le terrain, et les occupants des campements.

## Des lieux d'échanges entre acteurs associatifs et des modalités d'action collaborative sur certaines thématiques

A défaut d'une coordination autour de la mise en œuvre de la circulaire, l'agglomération bordelaise apparaît riche de lieux d'échanges entre acteurs de terrain, avec des réseaux structurés qui sont bien mobilisés (réseau des travailleurs sociaux, réseau hospitalier – urgences, maternité...). Les médiateurs ont des contacts réguliers avec les ONG.

Par ailleurs, l'efficacité des dispositifs mis en place par l'Inspection académique en vue de la scolarisation des enfants est par ailleurs largement souligné.

On constate au final, en dépit d'une gouvernance politique resserrée autour de la préfecture, une mobilisation des services des collectivités locales et de nombreux acteurs du milieu associatif.

## Une circulaire qui vient se greffer sur des pratiques existantes

### Une circulaire qui légitime l'action de l'État, une application sélective

Le public présent dans les bidonvilles de l'agglomération bordelaise a évolué dans la mesure où les roms Bulgares ne représenteraient plus aujourd'hui que le tiers de leurs occupants. Un autre tiers serait composé de demandeurs d'asile africains, un autre tiers d'un public plus divers (source préfecture). Mais l'accompagnement est toujours orienté vers le même public depuis 2009.

Seuls les campements ayant fait l'objet d'un signalement préalable sont pris en compte par les services de la préfecture (plainte des riverains, des propriétaires le plus souvent personnes publiques, etc.). Suite au signalement, une visite des lieux par la police et/ou l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFFI) est effectuée.

D'autre part, si les campements sont généralement évacués après une décision de justice, à l'initiative du propriétaire des lieux, pour autant, les diagnostics ne sont pas toujours réalisés. En effet, ils ne sont établis qu'à partir d'une taille minimum du campement (15 familles). Ils ne sont pas engagés non plus si les personnes vivent en caravanes « roulantes », c'est-à-dire en mesure de se déplacer. C'est alors la réglementation pour stationnement illicites de caravanes qui est appliquée. La procédure ne prévoit pas de diagnostic dans ce cas.

Enfin, le dispositif conduit inévitablement à l'exclusion d'une partie du public présent dans les bidonvilles et notamment les personnes les plus vulnérables (femmes enceintes, personnes malades, personnes âgées). Ne pouvant travailler, celles-ci ne peuvent pas intégrer la MOUS.

### Une connaissance partielle des publics

La connaissance du public présent dans les campements peut résulter de différentes sources :

– les services de police ;

- les médiateurs (GIP Bordeaux Métropole) ;
- le milieu associatif ;
- les collectivités locales voire les propriétaires eux-mêmes.

Pour autant, cette connaissance n'est pas partagée. Chaque institution ou réseau détient une connaissance partielle :

– l'ARS, via Médecins du Monde, recense les personnes les plus vulnérables. Cette information est ensuite relayée aux services de l'État pour que ces personnes bénéficient d'une mise à l'abri. Si la DDCS effectue des mises à l'abri, l'ARS n'est pas informée celles-ci ;

– la préfecture détient également un tableau faisant le point sur le nombre de campements sur l'agglomération (et les grandes caractéristiques). Ce tableau issu des services de police n'a pas vocation à être partagé.

### Un accompagnement à faire dans la durée

Dans la pratique, le dispositif s'ancre dans une logique de résorption des campements plus que dans une logique d'anticipation. Si, pour les acteurs de terrain, les diagnostics et l'accompagnement doivent se faire sur la durée, les services de l'État souhaitent de leur côté ne pas faire les diagnostics trop en amont de l'évacuation. Les personnes ne restant pas nécessairement longtemps dans un campement (retour au pays, déménagements, etc), un diagnostic réalisé très en amont avant l'évacuation du site risquerait de ne présenter aucun intérêt.

Les mesures d'accompagnement proposées devraient faire l'objet d'une réflexion globale. Les nuits d'hébergement proposées par la DDCS avant évacuation (de 1 à 3 nuitées) ne sont qu'une réponse par défaut.

### Un public dans les campements de plus en plus fragilisé

Le rythme des évacuations s'est accéléré ces deux dernières années. Les mêmes personnes sont parfois évacuées plusieurs fois. Ceux qui ne sont pas pris en charge dans la MOUS errent de squat en squat et le nombre de personnes présentes ne semble pas diminuer. Par ailleurs, depuis un an, l'opéra-

teur observe davantage de personnes qui refusent d'intégrer la MOUS, du fait d'une part des contraintes à l'entrée du dispositif, d'autre part des solutions en termes d'emplois ou d'insertion qu'ils peuvent trouver par eux-mêmes sans avoir à intégrer le dispositif.

On constate moins de gros campements (à la fois du fait de la politique menée par la préfecture mais aussi de la raréfaction des friches urbaines sur Bordeaux), et davantage de petits campements plus éclatés sur l'agglomération.

Cette mobilité entraîne des difficultés supplémentaires en termes d'intégration (accès au droit commun, domiciliation, scolarisation). Ces accès aux droits sont régulièrement remis en question sur certaines communes.

Certains acteurs de terrain prônent « une stabilisation raisonnée » sur site pour éviter ces désagréments. Il convient de souligner qu'une partie du public vivant dans ces bidonvilles est intégrée au sein de la société française. Leurs pratiques professionnelles se sont perfectionnées, ils parlent mieux la langue française, grand facteur d'intégration. Certains ont monté leur propre entreprise.

#### **Liste des personnes rencontrées**

- Préfète déléguée pour la sécurité et la défense, et membre du cabinet de madame le Préfet
- Adjointe au maire en charge de la cohésion sociale, mairie de Bordeaux
- Chef du service hébergement – accès au logement et chargé de mission à la DDCS 33
- Directeur du COS
- Médecin inspecteur de santé publique à l'ARS
- Coordinatrice régionale Aquitaine à Médecins du Monde
- Chargé de mission squat à Médecin du Monde



Lille

## Une mise en œuvre volontaire de la circulaire à l'épreuve de la durée

Dans l'agglomération lilloise, après une forte politisation de la question à partir de 2010, l'intervention sur les bidonvilles s'inscrit depuis 2012 dans le cadre défini par la circulaire. Des actions de veille et de nombreux diagnostics ont été réalisés, et différentes solutions d'insertion expérimentées – villages d'insertion, sites aménagés gérés, logement en diffus. Trois ans plus tard, certaines actions apparaissent mieux résister que d'autres à l'épreuve du temps. L'expérience lilloise ouvre ainsi de nouvelles pistes de réflexion.

### Repères chronologiques : un jeu d'acteurs construit dans la durée

1990 – 2010 : arrivées massives et premières expulsions

#### Années 1990 : premières arrivées et premières réactions des pouvoirs publics

Entre 1990 et 1995, les premières arrivées de migrants de culture rom sont liées à la guerre de Bosnie (1). Le phénomène reste alors émergent, et n'est pas encore pris en compte par les pouvoirs publics ; seules les associations et les collectifs tentent d'apporter une aide de première urgence à ces familles et de monter des dossiers de demande d'asile.

En 1995, un enfant d'un camp de 150 personnes environ, situé entre deux bretelles d'autoroute, décède, percuté par une voiture en traversant les voies. Un journaliste se rend sur place. Suite à la publication de l'article, le Préfet se rend sur les lieux, et prend les premières mesures pour faire intervenir les acteurs locaux. Pour l'AREAS, c'est « l'acte de naissance sur Lille de la prise en charge de ce public », selon un phénomène classique de mise à l'agenda politique suite à l'intervention des médias présentant un accident à haute valeur symbolique.

En 1998-1999, la guerre des Balkans entraîne des arrivées d'ex-yougoslaves en provenance des lieux de conflit : Bosniaques, Serbes, Kosovars, trouvent refuge dans des terrains peu visibles.

## **2000-2010 : une augmentation du nombre d'arrivées, des mesures d'accueil et d'insertion**

Alors qu'au début des années 2000 les arrivées sont encore liées à la guerre et restent limitées, celles-ci se multiplient à partir de 2007, avec l'entrée dans l'Europe de la Roumanie et de la Bulgarie. Alors que les Yougoslaves avaient représenté l'essentiel des communautés, très rapidement les Roumains et dans une bien moindre mesure les Bulgares, deviennent les plus nombreux. Les travailleurs sociaux en contact avec les groupes installés avaient d'ailleurs alerté les pouvoirs publics, constatant que des hommes seuls venaient sur place pour repérer des lieux d'accueil potentiels pour des groupes familiaux, anticipant les conséquences de cette ouverture.

À la fin des années 2000, des groupes importants se rassemblent : les campements se constituent et s'organisent tant bien que mal, dans des conditions de survie extrêmement précaires, sur les nombreuses friches de l'agglomération lilloise, et notamment de la ville de Lille. Certains campements prennent une ampleur conséquente, regroupant plusieurs centaines de personnes.

Dès 2007, la communauté urbaine de Lille (L.M.C.U) et l'État font appel aux associations AREAS et AFEJI pour réaliser des missions de connaissances des publics et d'accompagnement visant à leur insertion.

En décembre 2008, L.M.C.U. et l'État décident d'aménager quatre villages d'insertion (Fâches-Thumesnil, Halluin, Lille et Roubaix) dont la gestion est confiée à AFEJI. AREAS seule poursuit les missions d'accompagnement, d'observation et de diagnostics sur les camps, financée par l'État. En février 2010, un cinquième village d'insertion est ouvert à Ronchin. En tout, ces cinq villages d'insertion accueillent plus de 120 personnes.

Dans sa délibération du 5 novembre 2010, la métropole lilloise prend pour objectif de constituer 10 villages d'insertion avant fin 2011, et d'engager pour ce faire une forte mobilisation pour rechercher du foncier, en sollicitant d'autres communes que celles qui accueillent déjà un village d'insertion, pour une « *répartition homogène des réponses* ».

Fin 2010, environ 1 000 personnes migrantes de culture rom sont recensées sur la métropole,

dont plus d'une centaine en village d'insertion, environ 400 en hébergement d'urgence, et 500 sur des terrains sauvages (1).

## **2009-2010 : premières évacuations**

En février 2009, est effectuée sur la métropole lilloise la première évacuation de camp réalisée avec le concours des forces de police. Il s'agit du campement Porte de Valenciennes à Lille, qui regroupe à l'époque 200 caravanes. Un important projet de rénovation urbaine y est en cours, dont une partie financée par l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine.

D'autres évacuations de campements de Lille sud sont également réalisées à la même période, sur des sites qui regroupaient plusieurs centaines de personnes, issues de communautés différentes (Roumains, Bulgares...).

## **2010 – 2015 : politisation de la question de l'évacuation des campements**

### **2010-2012 : une suspension des évacuations**

Le discours de Grenoble, allocution prononcée par le président de la République le 30 juillet 2010, à l'occasion de la prise de fonction du nouveau préfet de l'Isère suite à des émeutes urbaines, entraîne une rupture des pratiques (2).

En réaction à ce discours, M<sup>me</sup> Aubry, maire de Lille et présidente de la communauté urbaine de Lille, déclare qu'elle a demandé par écrit au préfet qu'il n'y ait plus d'expulsion dans ces conditions sur l'agglomération lilloise. Dans sa déclaration le 30 septembre 2010, elle distingue les « évacuations » liées aux problèmes de sécurité dans les camps, « *ce qui n'est pas le cas aujourd'hui* » et les « *expulsions* » vers les pays d'origine. Entre 2010 et 2012, aucune évacuation ne sera réalisée avec le concours des forces de police.

### **2012-2014 : un afflux de populations roms, la reprise des évacuations**

Entre janvier 2011 et décembre 2012, le nombre de migrants européens de culture rom progresse constamment, pour atteindre le pic de 3 300 personnes pour l'ensemble du département, essentiellement sur

l'agglomération lilloise, dont plus de 2 500 personnes en squat et stationnement illicite dans l'arrondissement de Lille (3).

En 2012 est publiée la circulaire relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites. De nombreuses évacuations sont ensuite réalisées en 2013-2014 : entre juin 2013 et novembre 2014, neuf camps ont été évacués concernant environ 2 000 personnes (dont un camp de 550 personnes à Lille).

Ces évacuations sont préparées dans l'esprit de la circulaire, avec diagnostics préalables et propositions de relogement ou d'hébergement, notamment pour les publics les plus proches de l'insertion ou avec des difficultés spécifiques (grand âge, handicap, petite enfance...). Elles ne sont pas exemptes de tensions pour certaines d'entre elles.

Peu à peu un phénomène de dispersion se met en place : la taille des campements diminue tandis que leur nombre augmente, de Lille vers les communes périphériques, et le nombre de squats occupés par des populations roms anciennement dans des campements progresse.

Faute de propositions et d'acceptation de places de stationnement, d'hébergement ou de logement, dans une perspective d'insertion sur du long terme, les acteurs locaux déplorent que les évacuations n'aboutissent qu'à un déplacement des publics vers d'autres lieux, avec la perte des biens intransportables (caravanes en fourrière) et des bénéfices du suivi ou de l'accompagnement engagé, malgré l'investissement réalisé dans les diagnostics et la recherche de solutions temporaires.

#### **2014 : l'impact des élections municipales**

Lors des élections municipales, les candidats font campagne notamment sur la question de l'accueil des roms migrants et des campements. Le sujet devient très polémique et clivant. Les collectivités adoptent alors une attitude prudente sur ce sujet.

À l'été 2015, 1 800 personnes migrantes de culture rom sont en squat ou en campements dans l'arrondissement de Lille, soit 300/350 familles.

## **Atouts et points de blocage aujourd'hui**

Groupe social hétérogène, mosaïque de publics aux problématiques très différentes, les migrants de culture rom sont aussi extrêmement mobiles du fait des évacuations, ce qui rend difficile de concevoir une action adaptée dans la continuité. Les acteurs locaux (État et MEL) se sont donc particulièrement mobilisés pour mieux connaître les publics dans un premier temps.

### **Une connaissance des publics chèrement acquise**

#### **Des actions de veille**

Un premier investissement important sur la connaissance des publics a été réalisé en 2007, qui est à l'origine des villages d'insertion : l'AFEJI et les acteurs locaux comprennent que les roms migrants ne repartiront pas massivement dans leur pays d'origine, et que la majorité d'entre eux a une volonté d'intégration sur le territoire français (même si ce n'est pas l'exclusivité).

Les acteurs impliqués considèrent qu'ils ont acquis une connaissance fine et suffisante des publics aujourd'hui grâce aux diagnostics antérieurs et à l'observation permanente réalisée par l'AREAS. Cette connaissance est formalisée mais aussi régulièrement actualisée dans un tableau réalisé par l'AREAS.

Ces missions de veille et d'observation représentent un investissement important pour AREAS, qui explique que 50 % du temps d'un travailleur social est consacré à la veille et à l'observation.

#### **Des diagnostics**

Les acteurs locaux ne souhaitent plus aujourd'hui mener des diagnostics plus précis d'anticipation des évacuations, sans pouvoir tenir d'engagement en contrepartie sur des solutions possibles à proposer.

La Sauvegarde du Nord (dispositif AREAS) a réalisé des diagnostics pendant un an, en distinguant l'équipe de diagnostic de l'équipe de travail social. Malgré cette distinction, de très vives tensions se sont créées entre les familles diagnostiquées puis évacuées sans solution et les travailleurs sociaux, qui ont été perçus comme les artisans de leur évacuation, et ont été ensuite violemment rejetés.

## Des relations de confiance fortes entre les principaux acteurs très impliqués mais des collectivités aujourd'hui prudentes

Les acteurs locaux indiquent qu'ils ont développé des relations de confiance au fil du temps.

Les différents préfets qui se sont succédé ont adopté une attitude mesurée envers les évacuations, n'accordant aux propriétaires des terrains le concours de la force publique qu'en dernier ressort. Ils ont animé des comités de suivi, et rassemblé les élus pour essayer de les convaincre de créer ensemble des terrains ou de rechercher des solutions. Les différents services de la préfecture, ordre public / social, et la DDCS sont impliqués de longue date.

Le professionnalisme de La Sauvegarde du Nord (dispositif AREAS) et de l'AFEJI est souligné par les services de l'État. Des relations de confiance fortes entre les deux opérateurs (AREAS et AFEJI) se sont nouées. Chacun d'entre eux a pu prendre sa place par rapport à l'autre, avec une claire répartition des rôles.

Les relations sont en revanche difficiles entre l'État et les collectifs depuis les tensions lors des évacuations de 2012-2014.

Les collectivités territoriales sont globalement en retrait, certaines communes sans volonté forte de domiciliation et de scolarisation des enfants. La mobilisation de foncier pour créer des terrains « sas » d'accueil lors des évacuations n'est pas souhaitée par les élus sur leur propre territoire.

## Des actions positives et des erreurs dont les enseignements sont tirés

### Les villages d'insertion

Les villages poursuivent un fort objectif d'insertion, avec une rotation et un accueil d'une durée de 18 mois / 2 ans maximum. Il s'agit de subvenir aux besoins primaires : toit et aide alimentaire pour pouvoir ensuite travailler avec les familles sur l'emploi, l'enfance, le logement. Il revient aux travailleurs sociaux d'inscrire les familles dans une dynamique, pour qu'elles n'aient pas tendance à « s'installer » dans les villages d'insertion, qui

sont des lieux de passage transitoire vers une autonomie complète.

Le dispositif est étroitement piloté par la DDCS, qui finance, en association avec les partenaires (Villes, MEL, CAF, CPAM, Éducation nationale, ARS...). Un comité de pilotage se réunit à présent annuellement (tous les 6 mois auparavant) pour faire notamment le point de l'intégration des publics accueillis.

### Les villages d'insertion

Un protocole institutionnel est signé par l'État, L.M.C.U., la commune d'implantation, le conseil départemental, la CAF, la CPAM, l'inspection d'académie et l'AFEJI en charge de l'accompagnement social.

Les critères pour y entrer sont d'avoir un projet d'insertion durable sur le territoire français, d'être d'origine rom, migrant, vivant en habitat précaire et sans antécédent judiciaire.

Un triple contrat est signé avec les familles qui y entrent : un contrat d'hébergement auquel sont adjoints un règlement de fonctionnement collectif et un projet individuel. Ces contrats sont signés avec l'AFEJI et le CCAS. Les personnes accueillies acceptent les obligations de scolariser les enfants, de séparation intra-groupe, d'apprentissage de la langue. Elles peuvent subir une éviction au bout d'un certain temps si elles ne respectent pas ces obligations. Un représentant de la mairie (CCAS) est présent lors des points réguliers réalisés avec les familles tous les six mois. Cette méthode permet d'anticiper le passage en droit commun.

Les sites de vie sont de petite taille (maximum de sept familles), avec un accompagnement social très complet. Il n'y a pas de gardien, ni de présence permanente des travailleurs sociaux, ni de clôture, car les relations établies avec les familles doivent reposer sur la confiance. Les unités de vie sont des *mobil-homes*, dont le choix à l'origine a fait débat. Cette formule a été retenue car c'est une solution rapide et peu coûteuse à mobiliser, et qui permet de vivre en extérieur. Mais un « village d'insertion » est actuellement en cours d'expérimentation à Tourcoing sous la forme de trois logements en diffus, qui donne pour l'instant de bons résultats.

## Les sites aménagés gérés (SAG)

Quatre sites aménagés gérés ont été créés par la MEL, à Loos sur le terrain de l'ancienne prison, à Villeneuve d'Ascq (deux sites à Quatre Cantons et Krup) et à Wattrelos. Ce sont des terrains dans lesquels les familles peuvent rester ; un contrat est signé avec elles. La MEL met à disposition des toilettes, un accès à l'eau, et un système de ramassage des ordures. La Sauvegarde du Nord (dispositif AREAS) y intervient pour l'accompagnement social, et l'association Canal assure la gestion technique (propreté des parties communes).

Les acteurs ne sont pas complètement satisfaits du fonctionnement de ces sites, sur lesquels les familles vivent toujours dans des conditions très précaires. Des difficultés de fonctionnement apparaissent régulièrement.

### Les expériences de Douai et Valenciennes : un accueil en diffus

Deux expériences d'accueil des familles en diffus hors d'agglomération lilloise ont été réalisées, sous l'égide de la Préfecture (DDCS). Le principe est de loger les familles dans le parc social en milieu rural (où il y a moins de tensions), de scolariser les enfants, et d'aider les adultes à trouver un contrat de travail le plus rapidement possible, en mobilisant fortement l'ensemble des acteurs : DDCS, sous-préfecture, CCAS, PACT, maire, Éducation nationale, pôle emploi. L'État finance le loyer et les fluides, et le conseil départemental finance l'accompagnement social.

Après 18 mois d'expérience dans le Douaisis, les cinq familles concernées par le dispositif étaient autonomes, et les acteurs ne sont plus intervenus. Dans le Valenciennois, l'expérience s'est révélée moins concluante, car les familles ont quitté le dispositif d'elles-mêmes, dans garantie de leur insertion durable.

Ces opérations sont cependant coûteuses, en termes financiers (prise en charge des loyers) et de mobilisation des partenaires, et apparaissent donc difficilement généralisables à grande échelle.

### Peu d'offre mobilisable

Les acteurs et surtout la DDCS soulignent les difficultés de trouver des solutions pour accueillir les personnes évacuées :

- en raison de la mise en œuvre de politiques de résorption des friches, de l'importance des

projets immobiliers et économiques dans l'agglomération, de l'absence de terrains appartenant à l'État, et du manque de volonté politique des maires, il est extrêmement compliqué de mobiliser des terrains pour l'accueil de familles (même ponctuel) ;

- le nombre de places d'hébergement est inférieur aux besoins ; le 115 est saturé, avec 400 demandes non satisfaites / jour en hiver (DDCS) ;

- l'accueil de jour, constitué historiquement pour accueillir des personnes seules, n'est pas adapté aux familles.

## Perspectives

### Un flux stabilisé

Tous les acteurs s'accordent à dire que le nombre de roms migrants est stabilisé autour de 1 500 personnes sur la métropole lilloise, compte tenu des migrations pendulaires importantes.

De nouvelles arrivées massives de familles roms ne devraient pas se produire, les afflux précédents étant liés selon les acteurs :

- à l'existence de filières ;

- au versement de l'AMASE (4) sans contrôle effectif de la scolarité des enfants par le conseil départemental ;

- à la politique d'aide au retour de l'OFII (les montants sont devenus faibles et les contrôles avec empreintes digitales sont plus efficaces).

Néanmoins, les acteurs s'accordent sur le fait que la communication envers les publics roms est importante, et qu'il est nécessaire de tenir un discours clair et cohérent sur le type d'accueil et d'aide susceptible d'être reçus.

### Quelles solutions possibles pour les campements existants ?

L'analyse du cas lillois ouvre, du point de vue des acteurs, quelques pistes de réflexion :

- La mise en œuvre d'une solution unique ne peut pas être adaptée à un groupe social aussi hétérogène. C'est tout l'intérêt des diagnostics de pouvoir orienter finement chaque famille vers la solution la plus adaptée, qui peut être très différente d'une autre, et ne pas consister en du logement pour certaines familles qui n'ont

parfois jamais connu de conditions de vie en logement. Un terrain permettant de « bricoler » et d'adapter le lieu de vie, avec un accompagnement et une stabilité, peut représenter une étape importante selon l'AREAS ;

- Pour tous les acteurs, les villages d'insertion fonctionnent très bien. Pourtant, la liste des demandeurs n'est pas très longue, car le dispositif est très contraignant. Nombre de familles ne sont pas prêtes à s'engager à respecter toutes les règles, car il ne s'agit pas d'une mise à l'abri, mais bien d'amener les adultes à l'emploi à court terme ;

- Le travail sur la scolarisation et l'insertion professionnelle avant le logement et l'hébergement apparaît une piste intéressante pour les opérateurs. L'association La Sauvegarde a recruté deux conseillers en insertion professionnelle intervenant directement dans les campements : en un an, 30 personnes ont trouvé un travail, et la moitié ont ensuite été accompagnées vers un logement. Ces actions sont moins coûteuses, et donnent de bons résultats, mais ne peuvent concerner tous les publics, ni tous les campements (il est nécessaire que les personnes qui commencent à travailler en vivant encore dans le campement n'aient pas la crainte d'être évacuées prochainement).

Une difficulté tient aujourd'hui, en sus de l'amointrissement de l'offre mobilisable dans un contexte d'augmentation des besoins (demandeurs d'asile et réfugiés), au fait que les populations roms tendent, selon les acteurs, à devenir moins visibles, notamment en passant dans des petits squats diffus, où leurs conditions de vie peuvent rester tout aussi précaires que dans les bidonvilles.

## Notes

(1) Ces chiffres sont issus de la délibération de LMCU du 5/11/2010 et semblent sous-estimés par rapport au nombre de personnes évacuées indiqué dans les entretiens.

(2) Dans ce discours, le Président s'engage à « *procéder d'ici fin septembre au démantèlement de l'ensemble des camps qui font l'objet d'une décision de justice* », à ce que « *la décision d'évacuer les campements soit prise sous la seule responsabilité des préfets* », et enfin, à initier une « *importante réforme pour améliorer la lutte contre l'immigration irrégulière* » liée à « *l'abus du droit à la libre circulation* » (aides au retour versées plusieurs fois). Le Conseil constitutionnel invalide le 11 mars 2011 notamment les dispositions relatives au pouvoir d'expulsion des préfets.

(3) Chiffres issus de la note de la DDCS d'avril 2015.

(4) Allocation mensuelle d'aide sociale à l'enfance, sans condition jusqu'à 21 ans, entre 172 € et 450 € par mois.

### Personnes rencontrées :

Directrice de la DDCS et mission urgence sociale, hébergement et insertion

Chef de cabinet du préfet délégué à l'égalité des chances

Maire de Hellemes et cabinet du maire

Directeur de l'AREAS La Sauvegarde

Directeur et service éducatif de l'AFEJI



# D'un projet atypique à une action publique renouvelée ?

Dans l'agglomération de Lyon, l'intervention publique sur les bidonvilles faisait l'objet au moment de l'étude d'importantes évolutions. De 2012 à 2015, elle s'était organisée autour d'une superposition de projets et d'initiatives portés par différents acteurs et avait été marquée par un programme atypique reposant sur un dispositif dérogatoire, « Andatu », soutenu par la préfecture. En 2015 est définie une nouvelle démarche qui se revendique de l'application de la circulaire et se concrétise dans un nouveau projet d'Insertion par l'école et l'emploi (IEE). A défaut d'un retour sur cette démarche alors en cours de définition, l'étude du cas lyonnais permet de questionner l'organisation de l'action locale et les conditions d'une intervention coordonnée et suivie sur les bidonvilles.

## Repères chronologiques : une action fragmentée

Les années 1990 : réémergence de la question et premières interventions d'urgence

### Années 1990 : premières arrivées et premières réactions des pouvoirs publics

Selon un dossier documentaire réalisé par la bibliothèque municipale de Lyon en 2007, la réémergence de la question des bidonvilles sur le territoire lyonnais remonte au début des années 1990, avec l'installation de premiers bidonvilles de Roms de Roumanie. Si des populations roms étaient présentes sur le territoire lyonnais dès la fin des années 1980, leur visibilité dans l'espace public est datée de l'année 1992, lorsqu'un campement s'installe à proximité du stade accueillant la coupe Davis. Les années suivantes sont marquées par plusieurs vagues d'arrivées (estimées à environ 1000 personnes en 1995, plusieurs centaines en 1998) qui obli-gent à une mobilisation des pouvoirs publics autour des services de l'action sanitaire et sociale.



Les interventions restent cependant confinées à une réponse d'urgence qui reste insatisfaisante aux yeux des principaux intervenants (hébergement « massif » dans une caserne en 1995 par ex.), même si cette période est aussi l'occasion d'expérimentations de type village d'insertion. Les contradictions entre des interventions trop fragmentaires alimentent les débats, la tension entre « humanisme » et « fermeté » est pointée du doigt par la presse locale. Des témoins et acteurs de l'époque (1) soulignent les difficultés de coopération entre État, collectivités et associations (hors la proximité entre les services de la DDASS et les milieux associatifs autour d'actions concrètes), une absence de pilotage politique de la question tant au niveau local que national, ainsi qu'un défaut de connaissance et un manque de vision prospective.

Les arrivées se poursuivent de fait dans les années ultérieures. Dans la mémoire des acteurs rencontrés, ce sont les grands campements installés au tournant des années 2000 à la périphérie Est de l'agglomération qui marquent les fondements de leur intervention. En 2001, Médecin du Monde met ainsi en place sa mission d'intervention sur les squats et bidonvilles..

## De 2004 à 2010 : Le protocole bidonvilles et la MOUS habitat précaire, une institutionnalisation de la question

### 2004

En 2004, un incendie dans un bidonville provoque la mort de deux jeunes filles et remet dramatiquement la question à l'ordre du jour. La préfecture du Rhône et la communauté urbaine de Lyon débloquent des fonds pour trouver des solutions d'hébergement. La nécessité d'une intervention sanitaire et médico-sociale conduit à la signature en 2005 du « protocole bidonvilles », coordonné alors par la DDASS (cf. encadré). Plusieurs mouvements militants se constituent à cette époque (par exemple CLASSES, collectif lyonnais pour l'accès à la scolarisation et le soutien aux enfants des squats).

### Le « protocole bidonvilles »

De son nom complet « protocole d'interventions sanitaires et médico-sociales sur les bidonvilles du Rhône », il représente un réseau d'acteurs dont le but est d'assurer l'accès aux soins et de prévenir les risques ainsi que d'organiser la coordination des interventions médico-sociales. Il concerne toute occupation illégale d'un terrain dans le département du Rhône.

Les signataires sont l'agence régionale de santé (ARS), la préfecture du Rhône, le conseil général ainsi que les mairies de Lyon, Villeurbanne et Vénissieux historiquement impliquées sur la question en 2005 et disposant d'un service d'hygiène et de santé. Il a été renouvelé à l'identique en 2013 pour prendre en compte la répartition des compétences de la DDASS entre l'ARS et la DDCS lors de leur création.

Les acteurs invités à se réunir au sein de cet espace de concertation sont les services PMI du département du Rhône, les services techniques des communes signataires (mais aussi potentiellement les autres communes du département), le comité départemental d'hygiène sociale ainsi que la délégation Rhône-Alpes de Médecins du Monde. Il est coordonné par la DDCS et animé par l'ARS.

La mise en œuvre de sa mission repose sur le partage d'informations, le repérage et l'identification des besoins ainsi que des interventions en matière d'hygiène, santé, protection de l'enfance... réparties entre les différents acteurs du réseau. Il se réunit théoriquement une fois par trimestre.

### 2007-2008

La fin des années 2000 voit l'entrée dans l'union européenne de la Roumanie et de la Bulgarie et semble marquée aux yeux des observateurs de l'époque par une forme d'institutionnalisation de la question sur le territoire lyonnais (2). Début 2007, l'association lyonnaise pour l'insertion par le logement (ALPIL) est missionnée par la préfecture, en lien avec le conseil général et le Grand Lyon, pour réaliser un diagnostic sur le bidonville du quartier de La Soie à Vaulx-en-Velin, qui vient de s'installer. Il accueille près de 600 personnes et son évacuation est programmée. L'été 2007 est marqué plus

généralement par de nombreux démantèlements, dont celui de la Soie. L'intervention des pouvoirs publics se fonde sur une logique d'évacuation associée à une politique couplant insertion et aide au retour volontaire.

L'ALPIL poursuit néanmoins ses missions avec une focale élargie, dans le cadre d'une MOUS habitat précaire mise en place début 2008 avec toujours un partenariat tripartite État, Grand Lyon et conseil général. Elle s'appuie, dans la suite logique du premier diagnostic réalisé, sur un travail individualisé auprès des familles portant sur les aspects logement/hébergement, santé, scolarisation et emploi et réfléchit à des solutions nouvelles dans une logique d'insertion. Mais les divergences politiques entre l'association et la préfecture conduisent à l'arrêt prématuré de la mission de l'ALPIL avant la fin de l'année.

## De 2010 à 2015 : Les années « Andatu »... et une superposition d'initiatives et de projets

### 2011-2012

Deux projets voient le jour en parallèle à cette période, soutenus respectivement par le Grand Lyon d'une part, l'État. La communauté urbaine engage en 2011 un projet de coopération décentralisé avec la ville de Tinca en Roumanie, mise en œuvre par l'association ITD ; la préfecture quant à elle s'appuie sur Forum Réfugiés-Cosi, opérateur majeur dans le département en ce qui concerne la demande d'asile, pour engager en 2012 le programme « Andatu » (cf. encadré).

Ce projet spécifique, inspiré du programme « Accelair » développé depuis 2002 par l'opérateur pour les réfugiés, vise à apporter une réponse simultanée dans les domaines du logement, de l'emploi et de la formation professionnelle, notamment grâce à un partenariat avec les bailleurs sociaux et l'ouverture des droits, dont un accès dérogatoire au RSA dispensé par le conseil général. Par ailleurs il ne procède pas à une sélection préalable des publics en termes « d'employabilité », l'entrée des familles dans les dispositifs se faisant en réponse à un problème localisé (squats, incendie dans un bidonville, etc.) ou à des situations d'urgence identifiées par la DDCS.

### 2012-2015

D'autres projets sont également développés en parallèle durant ces années, marquées par la médiatisation des bidonvilles et les débats politiques des étés 2010 et 2012. Une conférence d'agglomération est organisée en septembre 2013 à l'initiative de la préfecture, pour tenter de mobiliser plus largement les collectivités territoriales sur la question ; elle n'est pas suivie d'effet. En 2014, un diagnostic est engagé sur le bidonville de Saint-Fons.

Ce diagnostic, dont le rapport reste confidentiel, se traduit par une évacuation du campement ; il suscite une importante incompréhension dans les milieux militants et associatifs et un renforcement des mobilisations. La coordination Urgence Migrant, qui rassemble différents mouvements de la société civile, laïque ou religieux (ATD quart monde, Cimade, CLASSES, secours catholique, fédération de l'entraide protestante, diverses paroisses, RESF...) se constitue à cette époque.

En 2014 toujours, Médecin du Monde met en place une action de « médiation santé », avec l'appui financier de l'ARS et de la Dihal (3), sur le bidonville de la Feyssine (au moment de l'enquête, ce bidonville installé en 2012 est le plus ancien terrain existant encore). Le comité technique du projet associe aux financeurs le conseil général, le centre départemental d'hygiène et de santé et la mairie de Villeurbanne.

En 2015 commence également une action d'insertion par l'emploi sur ce même bidonville, financée aussi par la Dihal et portée par la jeune association 2ChosesLune, émanation d'un mouvement bénévole engagé dans la gestion du plan hivernal durant l'hiver 2011-2012 et qui a ouvert en 2012 à Dijon, à la demande de la DDCS et de la ville, un premier village dit « de stabilisation » dans la logique de la circulaire.

## 2015 : Une nouvelle démarche qui revendique l'application de la circulaire

L'année 2015 connaît au printemps plusieurs évacuations dans un climat tendu, avec une importante mobilisation des collectifs militants. Elle est aussi marquée par un important renouvellement des acteurs locaux et notamment de ceux qui portaient le programme

Andatu. Un nouveau préfet et un nouveau préfet délégué à l'égalité des chances chargé de l'action sur les bidonvilles sont nommés. La nouvelle Métropole, née en janvier 2015, reprend les compétences du conseil général en matière d'action sociale – notamment le RSA – sur son territoire et remet en cause sa participation à Andatu, dont la troisième tranche touche à sa fin en décembre.

Le programme Andatu est remplacé par un nouveau projet porté par la préfecture, intitulé Insertion par l'école et l'emploi (IEE), fondé sur la création de villages d'insertion et qui entend s'inscrire désormais « dans le droit fil » de la circulaire.

## **« Andatu » - programme d'intégration de familles roumaines d'origine rom en région lyonnaise**

### **Historique et extension du programme**

À l'automne 2011, l'association Forum Réfugiés - Cosi est sollicitée par le préfet du Rhône pour prendre en charge une vingtaine de familles roumaines. Cette intervention fait suite à la mobilisation d'un prêtre et d'un entrepreneur qui hébergeaient alors provisoirement les familles respectivement dans une église et une ancienne école. La préfecture en lien avec le Grand Lyon et le conseil général engage un programme test visant l'intégration de ces familles, pour un total d'environ 100 personnes (Phase Andatu 1)

Au démarrage du plan froid 2012, la préfecture décide d'étendre le dispositif pour atteindre l'objectif de 400 personnes. La phase Andatu 2 permet à 38 familles (environ 150 personnes) de rejoindre le dispositif. Ces familles sélectionnées par la préfecture sont soit issues de squats ou vivaient en hébergement précaire sur l'agglomération, soit avaient été identifiées préalablement par la DDCS (urgence sociale, mises à l'abri à l'hôtel ou en centre d'hébergement)

Enfin, l'incendie d'un bidonville au printemps 2013 conduit la préfecture à une nouvelle ouverture du dispositif à une partie des familles du site ainsi qu'à quelques autres ménages, pour un total là encore une petite quarantaine de ménages et environ 150 personnes (phase Andatu 3).

### **Principes et partenariats**

Le principe du dispositif, qui s'inspire de la stratégie du Logement d'abord, repose sur un accès simultané aux droits au logement, à la formation et à l'emploi. L'accès au logement est rendu possible par l'obtention d'un titre de séjour (du moins avant la fin du régime temporaire jusqu'en janvier 2014, assorti d'une autorisation de travail) et d'un accès au RSA délivré par le conseil général.

Le dispositif s'appuie par ailleurs sur un travail partenarial avec l'association des bailleurs sociaux du Rhône – partenariat qui préexistait dans le cadre du programme Accelair dédié aux Réfugiés – d'autant plus nécessaire que la demande porte sur une typologie plus difficile à mobiliser (grands logements de type T3 à T5). Des solutions d'hébergement transitoires ont aussi été proposées dans des foyers Adoma et Aralis, ainsi que dans des anciennes casernes appartenant à l'État.

Enfin, outre les financements de l'État (DDCS et financements dédiés de la Dihal), le dispositif bénéficie de financements de la Fondation Abbé Pierre ainsi que du Fonds social européen (axe intégration professionnelle des migrants sur le marché du travail), tandis que la communauté urbaine de Lyon accorde au projet une subvention de fonctionnement au titre de sa mission de résorption de l'habitat précaire.

Un comité de pilotage réunit régulièrement l'ensemble de ces partenaires ainsi que l'éducation nationale et Pôle emploi.

### **Modalités d'intervention**

L'accès au dispositif est conditionné au fait de ne pas avoir eu de procédure judiciaire, de ne pas avoir reçu d'OQTF et de n'avoir jamais bénéficié d'aides au retour.

Un contrat tripartite est ensuite signé entre la famille, Forum Réfugiés – Cosi et la Préfecture ; quatre obligations sont contractualisées : la scolarisation des enfants, la formation, la capacité à vivre dans un logement autonome et la recherche d'un emploi.

L'accompagnement est global et pour l'essentiel internalisé au sein de l'association ; il comprend à la fois un volet accompagnement vers et dans le logement (avec un relais du conseil général une fois dans le logement), un accompagnement à la scolarisation en lien avec l'Éducation nationale, un accompagnement à la formation professionnelle, notamment à travers des cours de Français langue étrangère (FLE) mais aussi des cours adaptés aux besoins professionnels, enfin un accompagnement à la recherche d'emploi en lien avec un réseau d'entreprises d'insertion.

La mission Andatu est ainsi constituée d'un pôle FLE, d'un pôle social et d'un pôle emploi mobilisant des conseillers en insertion professionnelle. Au plus fort du projet, jusqu'à 15 personnes ont pu être employées.

L'accès au logement, après une période d'hébergement, se fait selon le principe de baux glissants ou de sous-location. La moyenne pour accéder à un logement est d'environ un an. Les 90 logements ainsi mobilisés au final sont répartis dans 22 communes de l'agglomération.

Le bilan financier établi par Romeurope dans son rapport d'observatoire 2014 mentionne que « selon la Préfecture, le coût total du programme sur trois ans s'élève à 2 650 000 euros pour l'accompagnement de 417 personnes en tenant compte des personnes ayant quitté le programme en cours (exclusions et abandons) soit une moyenne de 10 euros par jour et par personne (hors prestations sociales). Le conseil général du Rhône a lui consacré en 372 000 euros en 2013 et 442 000 € en 2014 de RSA versés aux familles, soit un total de 814 000 euros ; »

## Une connaissance éparse et peu partagée

Cette histoire a conduit à la mobilisation d'un nombre important d'acteurs qui à eux tous détiennent une importante connaissance des bidonvilles et de leurs habitants dans l'agglomération lyonnais, mais sans que les informations ainsi produites soient réellement partagées.

### Des chiffres peu mobilisés

Sur le plan quantitatif, les acteurs rencontrés s'accommodent ainsi d'une fourchette allant

de 1 000 à 1 500 voire 2 000 personnes présentes dans les campements de l'agglomération lyonnaise, « en moyenne », « depuis plusieurs années ». Les chiffres de la préfecture, issus des contrôles de police, fluctuaient entre 2012 et 2015 entre 960 et 826 personnes, réparties au printemps 2015 sur une petite trentaine de campement. Mais les mouvements sont nombreux, au gré des arrivées et des départs, des évacuations et (ré)installations ; l'état des lieux n'est toujours qu'une photographie à l'instant t et cette connaissance tant quantitative que qualitative apparaît assez souvent en décalage avec la réalité des situations rencontrées lors des interventions ou plus récemment lors des derniers diagnostics réalisés.

## Une connaissance riche mais sectorisée

La mairie de Villeurbanne de son côté détient une connaissance du bidonville de la Feyssine installé sur son territoire, à travers le comité de pilotage de la mission de médiation Santé de Médecins du Monde auquel l'élue municipale chargée de la santé est associée. La Mairie reçoit par ailleurs des informations des rondes de la police municipale, lors de nouvelles installations de petits campements ou squats, mais celles-ci restent essentiellement à usage interne.

Du côté du milieu associatif, Médecins du Monde diffuse dans son rapport d'activité une cartographie des sites (terrains et squats) ayant fait l'objet de ses missions en 2014 mais se refuse à un quelconque décompte ; seules les informations concernant des personnes vulnérables ou des situations sociales ou sanitaires nécessitant une prise en charge sont signalées. L'ALPIL – avant sa mission de diagnostic dans le cadre du projet IEE – a une connaissance des habitants qui viennent frapper aux portes de ses permanences à la maison de l'Habitat (lieu d'aide aux démarches et à l'accès au droit au logement). L'association 2ChosesLune possède dans le cadre de sa mission une connaissance du bidonville de la Feyssine et des situations individuelles de ces

habitants, mais de ce terrain seulement. Quant à Forum Réfugiés-Cosi, l'association ne connaît que les situations des personnes entrées dans le dispositif et non des bidonvilles de l'agglomération.

Enfin les divers collectifs ou mouvements intervenant dans le champ du mal logement ou de l'accès aux droits possèdent également chacun des éléments d'information parfois précis mais sectoriels fonction de leur intervention – sur les enfants à la rue ou sur la scolarisation par exemple.

## Un lieu de partage qui ne joue plus son rôle

Le protocole bidonvilles, lieu dévolu a priori au partage d'information, est en panne au moment de l'enquête. Divers événements – le diagnostic du bidonville de Saint-Fons et son évacuation, l'absence d'intervention sanitaire sur plusieurs bidonvilles – ont contribué à créer un climat de défiance entre différents acteurs qui ne favorise pas le partage de renseignements, quand il ne conduit pas à une forme d'omerta sur les chiffres et les situations. Sans perspectives communes, le partage de connaissance apparaît au mieux sans grand intérêt.

## Une richesse d'acteurs et d'initiatives mais une scène partenariale éclatée

### Des changements de cap et de posture, un partenariat à géométrie variable

L'histoire de l'intervention lyonnaise sur les bidonvilles est marquée de fait par de nombreux changements de cap, à la fois en termes de posture et de partenariats.

La MOUS de 2008 cherche à inscrire l'intervention en lien avec les politiques de mal logement

à l'échelle de l'agglomération. En 2012, le programme Andatu ne se limite plus à une logique d'intervention par site et choisit de s'adresser explicitement à une population rom, sans nécessaire lien avec la question des bidonvilles. L'intervention de 2ChosesLune en

2014 se concentre quant à elle sur un seul terrain de l'agglomération.

Cette succession de projets s'accompagne régulièrement d'une modification des partenariats. De l'ALPIL à Andatu en passant par 2ChosesLune et aujourd'hui Entreprendre pour humaniser la dépendance (Habitat et Humanisme), les interventions sont portées successivement ou parallèlement par des opérateurs différents qui ne partagent pas toujours les mêmes approches et n'ont pas traditionnellement les mêmes publics. Leur mobilisation par le biais d'appels à projets ne conduit pas non plus nécessairement à une coordination des actions en amont – c'est le cas par exemple sur la Feyssine, où les différents intervenants y compris Médecins du monde (médiation santé) et 2ChosesLune (intégration par l'emploi) ne se rencontrent que par le biais du comité Feyssine, coordination associative pilotée par l'association villeurbannaise du droit au logement.

## Une faible implication des collectivités territoriales

La faible implication de la plupart des collectivités territoriales est aussi une difficulté du partenariat. Toutes ne jouent pas le jeu de la domiciliation. Les plus impliquées comme la mairie de Villeurbanne, évitent néanmoins de donner une trop grande visibilité à la question. L'entrée sur la question des bidonvilles se fait d'abord par la question de la santé. La municipalité intervient également pour chercher des solutions sur les squats de son territoire, permettre au cas par cas l'accueil de familles dans des logements vacants dans des sites en attente de projets urbains, permettre un accès gratuit aux cantines municipales aux enfants. Elle fait aussi pression sur le grand Lyon pour obtenir des interventions sanitaires (ramassage des ordures notamment) sur la Feyssine.

Mais les collectivités n'affichent pas de stratégie sur la question des bidonvilles. Quant à la nouvelle Métropole de Lyon, l'évolution du partage de compétences la conduit à redéfinir le cadre de ses interventions. Elle conditionne désormais ses actions (ramassage des ordures, accès à l'eau, etc.) à une décision d'évacuation et remet en question l'accès dérogatoire au RSA qui venait en appui du programme Andatu.

## Andatu : un bilan jugé positif mais un projet clivant

Le bilan du programme Andatu est jugé positif par la plupart des acteurs partenaires. Fin 2014, 63 personnes avaient eu accès à un emploi et 45 étaient encore employées. L'ensemble des ménages avait obtenu un logement en juin 2015. Le programme permettait ainsi de démontrer qu'avec un accompagnement renforcé, les familles roms, dont la majeure partie avaient été très peu ou pas scolarisées à leur arrivée, étaient en capacité de s'intégrer. Mais l'arrêt du dispositif au 31 décembre 2015 met aussi en lumière un certain nombre de limites du dispositif, qui apparaît par ailleurs avoir eu des effets clivant sur la scène partenariale locale.

Initialement prévu pour une durée de deux ans, le programme a été prolongé en 2015 ; toutes les familles n'avaient en effet pu encore accéder à un logement. Au moment de l'enquête à l'automne 2015, 32 ménages n'avaient jamais accédé à l'emploi et près d'une moitié des baux devaient encore glisser d'ici la fin de l'année, le temps nécessaire étant plus proche d'un an et demi que des 12 mois initialement prévus. Les conséquences, au regard du droit européen, d'une fin du dispositif pour les ménages n'ayant pas encore accédé au droit commun (4) se pose alors et n'est pas sans inquiéter les bailleurs sociaux.

Si pour l'association, un tiers des 32 ménages restant est en capacité d'accéder au droit commun moyennant un accompagnement complémentaire, une partie des ménages ne pourront de fait pas accéder l'emploi (personnes âgées, malades...). Le principe de non-sélection des publics en amont du programme a probablement permis d'intégrer des populations qui auraient été éliminées dans un autre cadre, mais il a occulté aussi ces situations, l'accès au RSA supposant alors un minimum de présence de 5 ans sur le territoire.

Au moment de l'enquête, seul un poste restait préservé pour une mission temporaire en 2016. Les choix concernant la prise en charge des publics encore en situation dérogatoire n'étaient pas encore définis (5). Pour l'équipe Andatu, une évaluation partenariale du dispositif et une démarche de capitalisation apparaîtrait nécessaire.

D'autre part, en termes de dynamique partenariale, le programme Andatu s'est déroulé dans un relatif entre soi, malgré l'existence d'un comité de pilotage spécifique au programme. L'association Forum Réfugiés – Cosi n'est de fait pas associée au protocole bidonvilles et n'a pas dans sa mission d'objectif de construction de connaissance sur le sujet. Les tensions préexistantes avec d'autres associations se sont prolongées. Outre la question de la légitimité de l'association vis-à-vis d'un public différent de sa cible habituelle, le processus de sélection direct par la préfecture et la DDCS a mis parfois à mal certaines associations dans leurs missions, mettant celles-ci dans l'impossibilité d'expliquer aux personnes d'un même site pourquoi certaines intégraient le programme et d'autres non.

## L'enjeu d'une redéfinition du protocole bidonvilles

Au moment de l'enquête, le protocole bidonvilles est par ailleurs mis à mal et fait l'objet de vives tensions entre ses membres. L'absence d'intervention de la Métropole sur des terrains connaissant des conditions d'hygiène très dégradées et l'incapacité des acteurs publics à résoudre la situation cristallise les oppositions, avec Médecin du Monde notamment, et ajoute à l'inconfort de la position de la DDCS. L'intégration par la Métropole des compétences du conseil départemental conduit à déplacer les oppositions en interne à la collectivité, entre services de protection maternelle et infantile (PMI) et services de la voirie.

Dans cette réorganisation institutionnelle, l'enjeu aujourd'hui pour la DDCS est de redéfinir le protocole en lien avec le PDLHPD en cours de réécriture, au travers d'un volet habitat précaire, et de le retravailler avec l'ARS qui de son côté, du fait de la fusion des régions Rhône-Alpes et Auvergne, doit redéfinir sa structuration départementale.

## Le projet IEE : une application de la circulaire, une nouvelle dynamique partenariale ?

### Un nouveau projet qui s'inscrit dans la logique de la circulaire

Le nouveau projet Insertion par l'école et l'emploi (IEE) présenté à l'automne 2015 renoue explicitement avec les principes de la circulaire. L'Alpil est mandatée pour réaliser des diagnostics sur les trois plus gros campements de l'agglomération, à Villeurbanne (la Feyssine), Saint-Priest et Vaulx-en-Velin, appelés à être démantelés ; 450 personnes (110 ménages) sont alors comptabilisées sur ces trois sites.

Le principe repose sur la création deux villages d'insertion composés respectivement de 15 et 16 bungalows achetés par la préfecture, pouvant accueillir au total 160 personnes. L'entrée dans le dispositif se fait sur la base du volontariat, les ménages étant ensuite sélectionnés par la préfecture au regard de critères d'évaluation de la distance des ménages à l'emploi. En échange d'une contractualisation, ils bénéficient d'un accompagnement à la vie quotidienne, la scolarisation, la formation et l'emploi. Le projet est prévu pour une durée de trois ans, avec une logique de « flux », de nouveaux ménages pouvant intégrer le dispositif au fur et à mesure des sorties. La MOUS est finalement confiée à un nouvel acteur, Entreprendre pour humaniser la dépendance (Habitat et Humanisme). La nécessité de trouver dans un temps court un acteur capable de mobiliser les fonds européens a pu participer à ce choix, qui conduit à introduire un nouvel acteur dans ce champ.

Une partie des familles sont par ailleurs relogées dans les mêmes communes, avec l'appui des collectivités territoriales, pour éviter les ruptures de scolarisation ou d'insertion. Quelques autres intègrent le dispositif hivernal. Des OQTF sont aussi prononcées.

## Un repositionnement de l'État, une nouvelle dynamique partenariale ?

Les acteurs rencontrés au moment de l'enquête prenaient peu à peu connaissance du projet, qui se construisait par ailleurs progressivement. Si le principe même d'une coordination par l'État était plutôt bien reçu, des points restaient encore en question. Ainsi de la limitation du projet aux trois campements existants, tandis que les évacuations de squats se poursuivent, ou encore des principes de sélection des ménages qui entreront ultérieurement dans le dispositif. La taille des villages mis en place, la proposition d'une première année de scolarisation in situ faisaient aussi débat.

L'implication des collectivités territoriales restait une des difficultés de la démarche, même si certaines d'entre elles ont œuvré à trouver des solutions pour certaines familles sur leur territoire. Dans une temporalité de l'urgence, les villages d'insertion ont été construits sur des terrains de l'État ; dans une des communes, dans l'ouest lyonnais, cette décision a entraîné de vives réactions de la part des habitants et des élus locaux.

Le projet témoignait en tout cas d'une volonté de la préfecture d'ouvrir largement la démarche à l'ensemble des acteurs et de (re)construire une scène partenariale autour de l'intervention sur les bidonvilles. Des réunions ont ainsi été organisées progressivement pour présenter le projet à un panel très diversifié d'intervenants, milieux associatifs mais aussi partenaires de la santé (ARS, Médecins du monde, conseil départemental d'hygiène et de sécurité), de la scolarisation (inspection académique et rectorat, CLASSES). Restait en jeu au moment de l'étude la capacité du projet à dépasser la temporalité de l'urgence et à réorganiser les circuits d'information et les espaces de dialogue.

Au-delà du projet, plusieurs questions restaient posées : celles de l'implication de la Métropole de Lyon notamment pour la gestion des enjeux sanitaires dans les campements et squats existants ; celle de la capacité à construire un principe d'action sur le temps long pour une continuité de l'action publique ; enfin, celle de la diversification des solutions à proposer pour répondre à la diversité des situations des habitants des bidonvilles.

## Notes

- (1) Selon les regards de Anne Marty, alors responsable de la sous-direction de l'action sociale à la DDASS, et Olivier Brachet, alors directeur du co-mité rhodanien d'accueil des réfugiés et de la défense du droit d'asile (nom originel de l'association Forum Réfugiés-Cosi), présentés dans la revue Échanges santé-social, n°91, septembre 1998.
- (2) Travaux de T. Ott., en ligne [www.ingouvernables.org](http://www.ingouvernables.org), présentation de sa thèse de doctorat d'anthropologie, uni-versité Lumière Lyon 2, 2015.
- (3) Interventions financées à travers les appels à projets or-ganisés par la Dihal, dans le cadre des missions qui lui ont été confiées par la circulaire.
- (4) L'accès au RSA et le maintien des droits en cas de chômage dépend de la durée des contrats et du temps tra-vaillé.
- (5) Les droits seront maintenus ouverts.

### Liste des personnes rencontrées

Délégué du préfet chargé du projet IEE

Chef du pôle Hébergement et habitat social, DDCS

Référent Santé des populations en difficultés, service Prévention et promotion de la santé à l'ARS

Adjointe au maire de Villeurbanne chargée de l'emploi et l'insertion, la santé, la lutte contre les discriminations, l'égalité hommes-femmes et l'économie solidaire

Coordinatrice de la délégation Rhône-Alpes de Médecins du Monde et intervenants mission squats et bidonvilles

Conseillers Logement de l'ALPIL missionnés sur le projets IEE

Directrice de 2ChosesLune

Directeur Intégration-Santé ainsi que la chef du service Andatu, Forum Réfugiés



## **L'application de la circulaire en six questions**

- 1 - Quels sont les objectifs de l'intervention publique ?
- 2 - Quel est le champ d'application retenu ?
- 3 - Quelles sont les modalités de gouvernance mises en place ?
- 4 - Quels sont les publics visés ?
- 5 - Quelle connaissance est recherchée et dans quel but ?
- 6 - Quelles sont les solutions d'accompagnement proposées ?

## ***Avertissement sur le statut des questionnements formulés***

Les six questions présentées ici ont été formulées pour être les supports des échanges et réflexions au sein d'un groupe de travail constitué par la Dihal. Les frontières entre les différentes questions sont par ailleurs inévitablement perméables.

Pour chacun des six thèmes de questionnement proposés, la présentation est organisée de la manière suivante :

- dans un premier temps, un rappel du contenu de la circulaire sur chacune des questions posées ;
- puis une restitution très synthétique des principales orientations retenues sur les territoires ainsi que des principales critiques et limites identifiées, soit dans les rapports existants, soit par les acteurs rencontrés ;
- enfin, les pistes de questionnement sur les préconisations de la circulaire qui méritent aujourd'hui d'être réfléchies, que ce soit à l'échelle nationale ou localement pour orienter les actions menées.

## 1 – Quels sont les objectifs de l'intervention publique ?

La circulaire constitue un guide d'action dans le cas de l'évacuation des campements illicites, l'action menée devant respecter un double enjeu de « *fermeté en matière de sécurité* » et de respect « *des principes de dignité et d'humanité* ». Elle vise à mettre à profit le délai entre l'installation et l'évacuation pour mettre en place un accompagnement et une prise en charge des personnes, sur la base d'un diagnostic.

### Ce que dit la circulaire :

« La présente circulaire **précise le cadre de l'action de l'État dans le cas d'évacuations de campements illicites** [...] »

« Il est rappelé au préalable que, dans certains cas, la situation au regard **de la sécurité des personnes**, y compris d'un **point de vue sanitaire**, peut imposer une action immédiate. Plus fréquemment, lorsque le propriétaire a obtenu une **décision de justice prononçant l'expulsion des occupants sans titre**, il vous appartient, lorsque cela est nécessaire, d'accorder le concours de la force publique en vue de l'exécution de cette décision juridictionnelle. De même, s'il apparaît à l'occasion de ces opérations que certaines **personnes ne se trouvent pas dans une situation régulière** au regard des règles régissant le droit de séjour en France, il vous appartient d'en tirer toutes les conséquences, selon le droit commun. »

« [...] Les difficultés sociales, sanitaires, scolaires, ou liées au logement doivent être systématiquement **examinées le plus en amont possible et des solutions, temporaires ou durables, doivent être recherchées**, selon les modalités explicitées dans le présent texte et dans le respect du droit commun [...]. »

« C'est la mobilisation de l'ensemble des partenaires, et des moyens de chacun, intervenant le plus en amont possible, qui **permettra d'identifier et de mettre en œuvre les solutions d'insertion les plus adéquates, dans un double objectif de fermeté en matière de sécurité et d'humanité dans la prise en charge des personnes.** »

### Ce que montrent les expériences locales :

Au-delà du cadre procédural et de ses objectifs, définis dans le cas d'une évacuation, les finalités de l'action publique sur les bidonvilles restent implicites et varient en fonction des rapports de force locaux, à la rencontre d'objectifs parfois contradictoires sur un même territoire.

S'agit-il d'organiser au cas par cas les procédures d'évacuation ou de viser une résorption des campements sur le long terme ? S'agit-il d'accompagner les personnes dans un parcours d'insertion ou « d'humaniser » l'évacuation et de trouver des solutions de mise à l'abri lors d'un démantèlement ? Les cas étudiés montrent par ailleurs que, dans la continuité des politiques

menées historiquement sur les bidonvilles<sup>6</sup>, se superposent autour des évacuations des objectifs d'ordre public et d'acceptabilité du « phénomène bidonvilles » par les riverains, de limitation de nouvelles arrivées et de nouvelles installations, en même temps que des objectifs de sécurité (sanitaire, physique, psychologique) des personnes présentes dans les campements, de lutte contre l'habitat indigne ou encore de maîtrise du développement urbain lorsque les bidonvilles ou squats s'inscrivent dans des territoires en rénovation urbaine.

Ainsi, un protocole visant à assurer les conditions sanitaires et médico-sociales dans les campements peut entrer en contradiction avec le principe d'action de la collectivité, qui conditionne son intervention à la décision d'évacuation – avec pour effet une dégradation des conditions d'hygiène et de santé et la mise à mal des partenariats. L'objectif « d'acceptabilité » implicite peut conduire à ne traiter que les campements ou squats trop visibles et à laisser dans l'ombre d'autres situations similaires. Une logique d'action qui vise à contenir à tout prix le phénomène peut conduire, quand bien même des solutions locales sont trouvées, à déplacer le problème vers d'autres territoires et interroger l'échelle territoriale de traitement de la question.

Dans un souci d'évitement des débats et de leur médiatisation, l'affrontement de logiques différentes peut conduire au maintien d'un *statu quo* qui ne résout pas la situation des bidonvilles et de leurs habitants. Inversement, les études de cas montrent aussi que des expériences novatrices et des réponses concrètes, en termes d'accompagnement ou d'hébergement, peuvent être mises en place à la faveur d'intérêts croisés et de la mobilisation d'acteurs locaux.

Centrée sur la démarche d'évacuation proprement dite – même si le *vademecum* rédigé par la Dihal a proposé depuis la mise en place de comités de suivi à plus large échelle – la circulaire ne donne de fait que le cadre d'une action au cas par cas, réinventée à chaque fois au gré des rapports de force et du contexte médiatique, là où maints observateurs – acteurs de terrains ou chercheurs – plaident, à la lumière de l'histoire, pour une réflexion politique renouvelée, en lien notamment avec la question du mal logement.

### *Des questions à débattre*

*- Comment replacer aujourd'hui le cadre d'intervention de la circulaire dans une réflexion plus large sur les finalités de l'action menée sur les bidonvilles et son lien avec les autres politiques publiques, notamment celle de la lutte contre le mal logement ?*

*- Quels principes doivent être affirmés ou réaffirmés ? Quel cadre ou quelles bornes fait-il rappeler a minima (conditions sanitaires et médico-sociales, accès aux droits, mise à l'abri des personnes...) ?*

---

<sup>6</sup>Olivera M., 2015

## 2 – Quel est le champ d'application retenu ?

La circulaire précise les modalités d'intervention sur les « campements illégaux », sans davantage préciser ce qui est entendu par ce terme. L'intervention des services est liée par ailleurs à différentes temporalités en lien avec l'installation du campement, la décision de l'évacuation et sa mise en œuvre effective.

### Ce que dit la circulaire :

« Vous pouvez être amenés à intervenir dans **des situations d'installations de personnes, réalisées sans droit ni titre, sur des propriétés publiques ou privées, pour y constituer des campements illégaux.** »

« Les différents services placés sous votre autorité doivent **pour cela anticiper les éventuelles évacuations** et mobiliser l'ensemble de leurs partenaires, collectivités territoriales et associations. »

« Dans les situations dans lesquelles **une évacuation d'urgence n'est pas engagée, le délai entre l'installation des personnes, la décision de justice et l'octroi du concours de la force publique doit être mis à profit, pour engager, dès l'installation du campement, et chaque fois que les circonstances locales le permettent, un travail coopératif afin de dégager pour les personnes présentes dans ces campements des solutions alternatives.** »

### Ce que montrent les expériences locales :

Sur le plan spatial, le champ d'application de la circulaire – les « campements » – reste relativement vague, l'entrée étant celle de la propriété privée et de l'occupation illégale. Les études de cas montrent que les interventions s'attachent en réalité à des types d'occupation spécifiques, généralement des terrains occupés de taille importante ou des « gros » squats. Au niveau national, ces bidonvilles et squats sont recensés lorsqu'ils comptent plus de 10 personnes.

Chaque territoire définit ainsi son action en traitant en priorité certaines situations, les plus urgentes, voire les plus visibles au détriment d'autres situations analogues plus diffuses, de taille plus réduite ou d'autres formes (personnes isolées dormant dans des voitures, etc.). Cela ne correspond pas aux modalités d'action de nombreux intervenants qui, par leur objet et leurs missions, interviennent de la même façon dans d'autres lieux et pour d'autres populations que celles des campements en attente d'évacuation mais ayant des problématiques similaires (enfants à la rue, sans-abris en général, habitants de meublés détenus par des « marchands de sommeil », étrangers hors campements...).

Le cadre temporel de la circulaire lie par ailleurs l'intervention des pouvoirs publics à un objectif d'évacuation, et ne traite ainsi en réalité qu'une petite partie de la question telle qu'elle se pose aux acteurs sur les territoires. Les analyses de cas montrent que l'intervention publique ou associative sur les bidonvilles dépasse nécessairement cette temporalité.

De fait, des raisons sécuritaires, humanitaires ou sanitaires, le souci d'éviter les conflits de voisinage, ou la volonté d'assurer la scolarisation ou la domiciliation... peuvent conduire les pouvoirs publics à intervenir (ou à mobiliser des intervenants) indépendamment de la décision d'un démantèlement. Lorsque ce n'est pas le cas, un réseau d'acteurs associatifs ou de bénévoles est la plupart du temps mobilisé, sur les terrains ou auprès de leurs habitants, sans être alors toujours coordonné. Les acteurs publics peuvent aussi chercher à intervenir en amont (pour éviter la reproduction du phénomène, par exemple à Strasbourg). En aval, l'évacuation ne résout généralement qu'une partie des situations et se traduit souvent par un déplacement ou une dissémination des autres habitants dans d'autres campements. Une intervention limitée au strict délai défini dans la circulaire ne permet pas toujours de mettre en place l'accompagnement nécessaire et de trouver des solutions d'insertion adaptées.

Certaines initiatives développées dans les territoires étudiés s'inscrivent en ce sens dans un processus plus global qui dépasse la temporalité des évacuations : par exemple des programmes pluriannuels de résorption des bidonvilles (Strasbourg) ou le programme Andatu d'intégration de populations roms (Lyon).

En revanche, et c'est là peut-être un effet pervers, le champ d'application en apparence plus réduit de la circulaire (intervention « dans le cadre d'évacuations ») peut permettre à certains acteurs de justifier leur non-intervention dans les sites dont l'évacuation n'est pas décidée ou programmée – par crainte de « l'appel d'air » – au risque de voir les conditions sanitaires et d'hygiène se dégrader.

### ***Des questions à débattre***

- *Faut-il élargir le périmètre d'intervention spatial de la circulaire ?*
- *Faut-il définir de manière plus précise l'ensemble des situations visées (terrains non bâtis, immeubles occupés, quel que soit le nombre de personnes présentes...) ?*
- *Comment relier la question des bidonvilles à celle de la lutte contre l'habitat précaire ou de l'habitat indigne, plus généralement, quelle que soit sa forme ?*
  
- *Faut-il élargir le périmètre d'intervention temporel de la circulaire ?*
- *Faut-il dissocier la temporalité de la prise en charge des personnes et de l'accompagnement de celle de l'évacuation ?*
- *Faut-il définir des principes d'intervention et des actions d'accompagnement dès l'installation d'un squat ou d'un campement voire en prévention ?*
- *Faut-il préciser davantage les modalités de mise en place d'une action continue, y compris après l'évacuation, celle-ci n'étant plus qu'un « temps » particulier de l'action ?*

### 3 – Quels sont les publics visés ?

La circulaire définit pour l'essentiel les publics visés par leur lieu de vie (les campements) et leur situation sociale. Elle exige un « traitement égal et digne des personnes en situation de détresse sociale ». Elle se défend d'une approche discriminatoire et entend appliquer le principe d'égalité républicaine.

#### **Ce que dit la circulaire :**

*La circulaire donne très peu d'indications sur le type de public visé, désigné par « personnes présentes sur les campements ». Quelques caractéristiques sont néanmoins mentionnées « en creux » :*

*Le texte cite ainsi des « familles ou personnes isolées », demande de porter une attention particulière aux « personnes les plus fragiles (personnes malades, jeunes, enfants...) », et évoque également le cas des « personnes qui ne se trouvent pas dans une situation régulière au regard des règles régissant le droit de séjour en France » auxquelles il s'agit d'appliquer le droit commun.*

*Il expose le cas, spécifique au moment de l'écriture de la circulaire<sup>7</sup>, des ressortissants roumains et bulgares pour le volet insertion professionnelle (liste restrictive de métiers).*

*Il évoque enfin les « communautés marginalisées » et « les populations qui n'ont pas naguère bénéficié du respect républicain ».*

#### **Ce que montrent les expériences locales :**

Dans les territoires étudiés, cette posture est néanmoins régulièrement mise à mal, ou du moins se heurte à la réalité du terrain et à l'importance numéraire ou historique de certaines populations, notamment roms, dans les bidonvilles<sup>8</sup>. Les actions menées sont souvent tournées prioritairement (parfois implicitement) vers ces populations. Le vocabulaire employé est dans certains cas significatif – « mission Roms » à Strasbourg, programme « Andatu » à Lyon (signifiant « pour toi » en romani).

Ainsi, à Strasbourg comme à Lille, la population présente dans les plus gros campements au moment de l'enquête est de fait très majoritairement rom<sup>9</sup>. L'action publique sur ces territoires leur est alors explicitement dédiée. Quand les habitants sont d'origines plus variées (Bordeaux, Lyon pour certains gros squats), l'action tend néanmoins à se concentrer sur les populations roms ou considérées comme telles (les personnes elles-mêmes ne revendiquant pas toujours cette appartenance) : MOUS dédiée à Bordeaux, intervention lyonnaise sur les trois gros campements accueillant une population quasi exclusivement rom roumaine, précédemment programme Andatu..

---

<sup>7</sup> Cette distinction n'est plus d'actualité depuis janvier 2014 et la fin des mesures transitoires.

<sup>8</sup> Ce qui fonde l'Europe à considérer les bidonvilles comme une des dimensions de la « question rom », comme le rappelle le rapport Romeurope 2015.

<sup>9</sup> Le terme « rom », qui désigne des personnes se reconnaissant dans une culture rom (parlant romani), recouvre en fait des populations aux caractéristiques diverses, de nationalité souvent roumaine mais aussi bulgare ou d'ex-Yougoslavie (Romeurope, 2015).

Les caractéristiques territoriales conduisent à cibler parfois des groupes spécifiques au sein même de la population rom. Par exemple, à Bordeaux, les actions mises en place s'adressent plus spécifiquement aux Roms Bulgares, fortement présents sur le territoire.

Pour autant, les actions menées ne revendiquent pas forcément une approche « culturelle », par ailleurs sujette à débat et qui ne définit dans tous les cas que partiellement le périmètre des interventions. La question des droits et du statut (par exemple entre un rom roumain et un rom albanais) la rend dans tous les cas inopérante, aux dires de nombreux acteurs, dès lors qu'il s'agit de construire un parcours d'insertion. Mais la focalisation des interventions vers la population rom vivant dans les campements – les populations roms mal ou non logées par ailleurs n'étant pas prises en compte dans le même cadre – contribue à construire des représentations par trop homogènes et stigmatisantes de ces populations et des habitants des bidonvilles<sup>10</sup>, qu'il faut alors déconstruire lors de l'accompagnement (cf. question 6).

L'application de la circulaire se fait donc de façon hétérogène et sélective, en définissant implicitement un public cible qui n'est fonction ni exclusivement de ses conditions de vie (puisqu'elle ignore parfois certains campements ou squats de petite taille – à Bordeaux, la présence concomitante de personnes en caravane sur des sites illicites, prises en charge différemment, interroge aussi la frontière administrative dans la prise en compte de ces situations), ni à une spécificité des droits (puisqu'elle cible parfois certains migrants d'origine européenne). L'évolution des dynamiques migratoires et des populations présentes dans les campements (ex. Bordeaux) devrait conduire aujourd'hui à dépasser ces catégorisations.

Enfin, au sein d'un même campement, les actions menées procèdent également fréquemment d'une forme supplémentaire de sélection des publics (« employables », « volontaires » pour une intégration durable, non délinquants...) au risque de laisser aussi de côté toute une part de leurs habitants (cf. question 6).

### *Des questions à débattre*

*- Comment lever ces ambiguïtés et éviter les non-dits dans la définition du public visé, qui conduisent implicitement à une application différenciée de la circulaire selon les lieux de vie et les pays d'origine ?*

*- Faut-il affirmer davantage la nécessité de prendre en compte la diversité des publics et des situations, en s'appuyant davantage sur des notions de droits et de statuts d'une part, de conditions de vie (sans-abrisme, habitat précaire ou habitat indigne) d'autre part ?*

---

<sup>10</sup>Cf. rapport Romeurope 2015, ainsi que l'étude réalisée par Trajectoires en 2015 (*Du bidonville à la ville : vers la vie normale?*) qui souligne la diversité des parcours tant en amont de l'arrivée en France qu'en aval, dans les stratégies d'insertion mises en œuvre.

## 4 – Quelle connaissance est recherchée et dans quel but ?

La circulaire fait de la connaissance le socle de l'intervention. D'une part à travers un état des lieux de la situation du campement, dès son installation ; d'autre part à travers un diagnostic individuel « plus ou moins complet en fonction du temps et des ressources disponibles ».

### **Ce que dit la circulaire :**

*« Dès que vous aurez connaissance de l'installation d'un campement, vous procéderez à une première évaluation au regard de la sécurité des personnes et mettrez en place avec le concours des partenaires un suivi des personnes présentes sur le campement. (...) »*

*« Vous veillerez à faire établir aussi rapidement que possible un diagnostic de la situation de chacune des familles ou personnes isolées. »*

*« Après l'établissement du diagnostic, qui pourra être plus ou moins complet en fonction du temps et des ressources disponibles [...] ».*

*« [Votre action en matière d'insertion professionnelle] nécessite au préalable une analyse qualitative de la situation des personnes concernées afin de déterminer leur distance à l'emploi et au marché du travail. »*

### **Ce que montrent les expériences locales :**

Ces mesures sont mises en œuvre de façons différentes sur les territoires, et surtout avec des finalités différentes.

Le repérage peut être fait par plusieurs acteurs sur un même territoire, chacun pour ses propres questionnements (forces de police, municipalités, agence régionale de santé, ONG...). Cette connaissance n'est pas toujours partagée.

Concernant la réalisation des diagnostics, on observe des pratiques différenciées. À Bordeaux, le choix est fait de réaliser un diagnostic très approfondi mais uniquement à travers une MOUS à l'attention exclusive des populations roms et dans une logique d'insertion par l'économique. A Lille, à la phase initiale de diagnostic fait suite une simple action de veille et de suivi, les diagnostics étant jugés trop lourds pour peu d'effets, voire étant source de conflits entre familles et travailleurs sociaux. A Lyon, des diagnostics n'ont été réalisés de nouveau que récemment sur les trois principaux terrains, dans le cadre d'une nouvelle action visant la création de villages d'insertion. A Strasbourg, les diagnostics ont permis de préparer la fermeture d'un campement important, pour accompagner les habitants vers un espace d'insertion.

Pour de nombreux acteurs, le diagnostic n'a de fait d'intérêt que s'il est suivi d'une action concrète, et sa réalisation sans objectif crée de nombreuses déceptions, et du découragement,

tant du côté des opérateurs que des habitants (ainsi que de la méfiance entre opérateurs et pouvoirs publics) – notamment quand il se traduit par un statu quo voire une évacuation.

Enfin, les délais imposés par la décision d'évacuation ne permettent pas toujours, du point de vue des opérateurs, de disposer du temps nécessaire pour travailler plus finement et lier analyse des situations individuelles, compréhension des projets de vie et recherche de solutions variées et adaptées.

### ***Des questions à débattre***

*- Faut-il préciser les modalités et finalités de réalisation de l'état des lieux ?*

*- Faut-il réaffirmer la relation entre diagnostic et recherche de solutions, plutôt que de lier implicitement diagnostic et évacuation ?*

*- Doit-on proposer de mettre en place par ailleurs une action de veille et de suivi plus souple, cherchant à prendre en compte la mobilité des familles (parcours d'aller-retours, suivi post-évacuation...), en s'appuyant sur les acteurs présents auprès des populations (ce qui suppose une capacité de partage de cette connaissance) ?*

## 5 – Quelles sont les modalités de gouvernance mises en place ?

La circulaire donne pour mission aux services de l'État de mobiliser l'ensemble des services de l'État, d'associer les collectivités, associations, bailleurs ou opérateurs susceptibles d'apporter leur concours et d'organiser un comité de suivi. Si le texte insiste fortement sur la participation des collectivités territoriales, il incite aussi à une gouvernance élargie associant l'ensemble des partenaires pertinents et à un dialogue avec les habitants, résidents des bidonvilles, riverains et tout public.

### Ce que dit la circulaire :

« Dès que vous aurez connaissance de l'installation d'un campement, vous procéderez à une première **évaluation de la situation** au regard de la sécurité des personnes et mettrez en place avec le concours des partenaires un **suivi des personnes** présentes sur le campement. À cette fin, vous mobiliserez les services de l'État et de ses opérateurs. »

« Vous veillerez également à **associer étroitement les collectivités territoriales concernées** (communes, intercommunalités, conseil général et conseil régional), ainsi que les **associations** susceptibles d'apporter un concours de toute nature dans l'accompagnement des personnes, **les bailleurs sociaux et tout autre opérateur** dont la participation vous semblera pertinente. »

« Vous pourrez mettre en place un **comité de suivi** associant notamment les collectivités territoriales concernées ainsi que les associations engagées dans les actions d'insertion. »

« Vous serez également vigilant au dialogue, avec **les personnes présentes dans le campement comme avec les riverains** du camp, et plus généralement à l'information du public sur les mesures mises en place. »

« La mise en place des mesures d'accompagnement, d'insertion et d'hébergement doit conduire à **faire participer largement les acteurs locaux**, au premier rang desquels les collectivités territoriales, sans lesquelles aucune solution efficace ne peut être construite. »

### Ce que montrent les expériences locales :

Les difficultés d'organisation de la gouvernance ont été déjà largement décrites (dernièrement encore dans le rapport Romeurope). Les exemples étudiés confirment ces limites.

On a pu ainsi observer des projets fortement portés par une personnalité au risque d'une discontinuité des politiques menées dans la durée. L'association des collectivités territoriales reste compliquée, celles-ci préférant les actions informelles et non médiatiques. Dans certains cas, un réinvestissement fort de l'État peut conduire à un renforcement de l'approche sécuritaire. Au final, les exemples étudiés montrent des implications et un pilotage fort par certains acteurs mais plus rarement un portage partenarial équilibré entre État et collectivités territoriales.

On peut noter également dans certains cas un manque de coordination (voire des objectifs divergents) au sein même des services de l'État (ARS / DDCS / services de police) ou entre

services d'une même collectivité (services sociaux / services voirie)... Enfin, dans le temps long, s'exprime une lassitude ou une méfiance de certains partenaires face à des évacuations sans solutions, à des conditions minimales d'hygiène non assurées, qui mettent à mal les tentatives de travail en commun.

Par ailleurs, si de nombreux opérateurs et acteurs du monde associatif sont mobilisés – professionnels mais aussi bénévoles, avec des objets et des publics variés –, l'organisation d'une scène partenariale locale est en revanche plus complexe. Les modalités de financement par le biais d'appels à projets, dans un contexte d'évolution des subventions du monde associatif obligeant à une recherche de financements accrus, renforcent les jeux de concurrence entre opérateurs et peuvent conduire à l'intervention d'acteurs « nouveaux » ou moins légitimes qui peuvent mettre à mal le partenariat existant.

Enfin, la temporalité de l'urgence dans laquelle sont mis en œuvre certains projets, dans un but d'évacuation, participe aussi à limiter la portée du travail partenarial ; le manque de solutions d'hébergement, la « concurrence des pauvretés » sur les territoires et la question des financements sont également, sans surprise, des freins souvent relevés.

La nécessité d'un pilotage et d'une coordination des actions apparaît pourtant primordiale. De ces défauts de pilotage et de coordination découlent des situations où s'additionnent les dispositifs et démarches sans articulation réelle les uns avec les autres. La multiplication des intervenants et des interventions peut nuire *in fine* à la lisibilité de l'intervention publique et du projet territorial mis en place.

Des organisations alternatives à un pilotage par l'État ont pu être ponctuellement mises en place : cf. par ex. la spécificité strasbourgeoise qui consiste notamment en un pilotage assuré par la collectivité, avec la mise en place d'une équipe projet dédiée permettant une lisibilité de l'action et une continuité d'intervention. La question de l'échelle adéquate de gouvernance est aussi à réfléchir ; au moment de l'enquête, peu d'exemples reliaient l'intervention sur les bidonvilles à des cadres de gouvernance plus large comme les PDALHPD même si des réflexions étaient parfois en cours (ex. à Lyon).

### **Des questions à débattre**

- Faut-il réaffirmer la nécessaire mise en place d'une action coordonnée et mieux outiller les acteurs, en retravaillant / précisant les modalités de pilotage proposées (en exposant différentes modalités, par ex. une organisation sous forme d'équipe projet...)?
- Faut-il rééquilibrer éventuellement le pilotage avec les collectivités territoriales, selon les territoires (avec quelles mesures incitatives ? nécessité dans ce cas d'inscrire l'action dans une temporalité plus longue d'intervention) ?
- Les instances partenariales doivent-elles être davantage organisées autour des actions menées plutôt qu'autour de la connaissance ? Faut-il davantage souligner la nécessité de transparence et d'information sur l'ensemble des projets ?
- À quelle(s) échelle(s) inciter à coordonner l'action (campements ? intercommunalité ? Département ?)
- Faut-il inciter à privilégier les financements de projets pluriannuels ?
- L'articulation avec d'autres politiques publiques peut-elle permettre d'éviter les effets de concurrence entre publics précaires et de conforter les partenariats ?

## 6 – Quelles sont les solutions d'accompagnement proposées ?

La circulaire prévoit, suite au diagnostic, d'organiser des parcours d'insertion. Ces parcours doivent s'appuyer sur la mobilisation prioritaire des moyens de droit commun dans les domaines de la scolarisation, de la veille sanitaire, de l'hébergement et de l'accueil et de l'insertion professionnelle, mobilisables par des partenariats étroits avec les services de l'État et des collectivités.

- Il est à noter que la scolarisation et la veille sanitaire sont des actions à mettre en œuvre systématiquement pour les personnes le nécessitant.

- Concernant l'hébergement et l'accueil, la circulaire fait une distinction entre une mise à l'abri pour prévenir des situations urgentes (notamment pour les personnes les plus vulnérables), et des dispositifs d'accès au logement passant le plus souvent par une étape de "stabilisation" dans des dispositifs transitoires "adaptés".

Enfin, en ce qui concerne les ménages habitant les campements illicites, la circulaire ne fait que rarement mention de leur participation, leur mobilisation s'inscrivant pour l'essentiel dans le cadre de démarches informatives et dans le but de recueillir leur adhésion.

### Ce que dit la circulaire :

*« Après l'établissement du diagnostic [...] vous identifierez les dispositifs d'insertion à organiser, en mobilisant prioritairement les moyens de droit commun. Vous veillerez également à la continuité de l'accès aux droits des personnes, notamment en matière de prise en charge scolaire et de parcours de soins, afin de maintenir autant que possible, un suivi des actions collectives et individuelles d'insertion des personnes ».*

**En matière de scolarisation**, le principe de l'obligation scolaire s'applique. [...] En relation avec les maires et les associations, les services de l'Éducation nationale, plus particulièrement ceux chargés de la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage, conduiront les actions permettant de prendre en charge sans délai et avec un souci de continuité les enfants présents dans les campements.

Dans ce cadre, vous veillerez également à prévoir des actions portant sur les conditions matérielles de scolarisation dans la mesure où elles ont une incidence forte sur la fréquentation scolaire (à titre d'illustration, le transport, la cantine, les fournitures scolaires).

**En matière sanitaire**, vous vous appuyerez sur les agences régionales de santé (ARS), chargées de mettre en place les actions permettant de favoriser l'accès aux droits, à la prévention et aux soins, avec une vigilance particulière concernant l'accès à la vaccination et à la santé materno-infantile. Les ARS solliciteront, à cette fin, le concours des services des collectivités territoriales, notamment des CCAS et des services de protection maternelle et infantile, et assureront le lien avec les associations susceptibles d'intervenir auprès de ces populations en matière de santé.

**En matière d'hébergement et d'accueil**, les solutions doivent être envisagées sur la base des situations particulières des personnes concernées, constatées au moment du diagnostic. Ces situations pouvant être très différentes, l'ensemble des dispositifs mobilisables par les

*partenaires publics doit être considéré. Il s'agit d'abord de rechercher des réponses aux urgences que vous avez constatées. Il s'agit ensuite de favoriser les parcours d'insertion qui, pour être efficaces, doivent être présentés et expliqués aux intéressés puis, nécessitent que les ménages adhèrent pleinement à ce type de projet et qu'ils soient stabilisés dans des conditions décentes, et accompagnés sur une période temporelle compatible avec l'accès à l'emploi et, in fine, à un logement pérenne.*

*- (...) L'aménagement d'un site d'accueil provisoire ou d'autres solutions d'hébergement adapté peuvent être envisagés dans certains cas, dans l'objectif de stabiliser transitoirement les personnes concernées pour favoriser leur insertion.*

*- Lorsque le partenariat local est suffisamment construit, il peut être utile de recourir à la mise en place d'une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) pour déterminer et mettre en œuvre les solutions appropriées en matière d'habitat.*

*- Enfin, il est utile de signaler que certains bailleurs sociaux ont pu porter des initiatives adaptées aux personnes concernées par des évacuations de campement, en lien avec des associations.*

***En matière d'insertion professionnelle<sup>11</sup>, vous disposez désormais d'un nouveau cadre.***

*[...] Elle nécessite au préalable une analyse qualitative de la situation des personnes concernées afin de déterminer leur distance à l'emploi et au marché du travail. Cette analyse sera conduite par Pôle emploi, et l'unité territoriale de la DIRECCTE, avec l'appui des autres administrations compétentes et des autres partenaires, notamment des collectivités territoriales. Cette phase a aussi pour objet d'informer les personnes sans emploi qui entendent se mettre en situation active d'en rechercher, de s'inscrire à Pôle emploi.*

*Les mesures de droit commun de l'emploi peuvent être engagées pour les personnes éloignées de l'emploi.*

*Vous vous appuyerez sur les prestations de Pôle emploi prévues pour une démarche d'accompagnement personnalisé vers l'emploi, renforcé en fonction des situations.*

*Pour certaines personnes, la question de la maîtrise du français et des savoirs de base pourra se poser.*

### **Ce que montrent les expériences locales :**

On constate en réalité sur certains territoires une difficulté de coordination entre les différents intervenants dans les quatre domaines cités, en sus des manquements récurrents vis-à-vis de l'application du principe de scolarisation, de la domiciliation et de l'accès au soin déjà largement pointés dans différents rapports récents (Romeurope 2015, Amnesty International 2013...).

Les solutions d'insertion proposées tendent par ailleurs à privilégier les personnes en fonction de leur capacité à accéder à l'emploi et/ou de leur volonté d'intégration durable sur le sol français, inscrite dans un contrat. À Strasbourg, l'entrée dans les dispositifs d'insertion est conditionnée à la volonté de s'insérer du ménage, qui s'engage à scolariser les enfants et s'investir dans les démarches de formation. Le caractère contraignant de l'insertion constitue selon la

---

<sup>11</sup>(À noter que les mesures transitoires évoquées dans la circulaire ont été supprimées au 1<sup>er</sup> janvier 2014).

collectivité un moyen d'éviter l'effet « appel d'air » et de maîtriser les nouvelles arrivées.

La question de l'accès à l'hébergement ou au logement est en général le point d'achoppement, dans des contextes souvent caractérisés par un manque de logement social et une saturation des dispositifs d'hébergement. Deux modes de faire sont observés.

– Certains territoires privilégient une mise à l'abri des ménages dans des dispositifs de transition (parfois dans les campements viabilisés), en s'attachant en priorité à l'insertion économique. La plupart du temps, les personnes sont « sorties » du campement, soit dans des « villages d'insertion », soit dans des lieux d'accueil provisoires (hébergements désaffectés ou logements vacants en attente d'un projet urbain, etc.). L'accompagnement social peut être parfois mené en parallèle en village d'insertion et dans les campements illicites "encadrés"; les ménages en espace d'insertion bénéficient alors de conditions de vie davantage compatibles avec l'insertion économique, cette situation pouvant générer un système à deux vitesses alors même que la prestation d'accompagnement reste identique.

– A contrario, l'intégration « par le logement », couplée à un accompagnement à l'emploi, a pu être expérimentée sur certains sites (à Lyon, ex. programme Andatu avec un accès dérogatoire aux droits dont le RSA ; ou encore à Lille en partenariat avec le PACT), non sans résultats, mais avec un coût jugé parfois (trop ?) important.

Notons que les « villages d'insertion » existants ou envisagés sur les territoires étudiés (Lille, Strasbourg, Lyon aujourd'hui) sont d'abord des réponses construites localement. Ils présentent des différences de forme, de fonctionnement et de modalités d'accompagnement qui se traduisent dans autant de dénominations différentes données à ces structures : villages d'insertion, espaces de transition... Ces variations mériteraient davantage d'échanges de pratiques. Une analyse plus précise des « sorties » de ces dispositifs serait aussi nécessaire : même si l'accès au logement est généralement une condition de sortie et témoigne de la réussite de certains de ces villages (Lille), quelques cas se soldent par des sorties en structures d'hébergement. Dans tous les cas, une capitalisation des pratiques est nécessaire.

La forme d'habitat proposée et la localisation des sites invitent aussi à être questionnées. Parfois situés sur des terrains délaissés, en périphérie lointaine, voire inaccessibles des centres urbains, ils interrogent sur les contraintes générées pour l'insertion des ménages, tant du point de vue économique que social. Pour des raisons de coûts, de modularité et d'urgence des situations, ces villages sont souvent construits comme des structures temporaires au confort précaire avec une forte promiscuité (structures type *Algeco*), générant parfois en termes d'image des amalgames auprès des riverains (ex. caravanes mises à disposition pour des populations non-nomades). Ils participent à entretenir l'idée d'une difficulté « culturelle » à accéder aux structures d'hébergement et de logement classiques. L'exemple lyonnais montre que des accès directs au logement sont possibles, à condition de travailler avec les acteurs de l'hébergement et du logement sur les représentations dont font l'objet ces populations.

Plus fondamentalement, la limite de ces différentes solutions tient peut-être moins au dispositif proposé en lui-même qu'à la tendance, parfois observée, de privilégier une modalité de réponse unique, pour une population dont les projets de vie peuvent être variés ou mal définis et dont les acteurs de terrain s'attachent aujourd'hui à démontrer l'hétérogénéité (y compris au sein d'un même campement de populations roms). Les conséquences sont parfois des laissés pour compte, disséminés dans de nouveaux campements ou squats, ainsi qu'une stigmatisation renforcée. Une analyse plus poussée des parcours de vie des ménages en fonction des solutions proposées (telle que réalisée par l'étude *Trajectoires 2015*) mériterait d'être poursuivie.

Enfin, comme évoqué, la circulaire est peu diserte sur l'association des habitants des campements illicites dans la définition des parcours d'insertion et des actions mises en place, et sur le terrain leur participation semble de fait peu formalisée. Certaines initiatives, à l'image des « conseils des habitants » des espaces de transition (Strasbourg), traduisent pourtant bien une volonté d'association des habitants au processus décisionnel, pour améliorer le cadre de vie, assurer la médiation, etc. La question de la place accordée aux habitants dans les actions les concernant n'est pas propre au cas des bidonvilles ; elle traverse plus largement le champ de l'accompagnement des personnes défavorisées mais suppose peut-être, dans ce cas aussi, des réflexions et des échanges entre acteurs sur les pratiques et la posture adoptée dans la relation accompagnant – accompagné.

### ***Des questions à débattre***

*- Si la circulaire est explicite sur la question scolaire, elle ne mentionne pas le point épineux de la domiciliation, frein majeur à la scolarisation. Faut-il rappeler plus fermement la règle sur ce sujet ?*

*- Faut-il préciser, en s'appuyant sur une analyse plus approfondie des expériences existantes, les conditions voire principes à respecter (forme, type et posture d'accompagnement, taille, lieux...) dans l'hypothèse de la mise en place de villages d'insertion ?*

*- Faut-il inciter davantage à développer d'autres solutions (habitat temporaire en diffus, accès direct à un logement pour certaines situations sociales...), moyennant peut-être d'analyser de plus près les expériences privilégiant l'accès au logement ?*

*- Faut-il élargir la focale pour inciter à prendre en compte et accompagner d'autres trajectoires que les parcours « d'intégration volontaire », qui peuvent alors supposer de développer d'autres types d'accueil et de travailler d'autres formes d'accompagnement ?*

*- Quelles pistes (quels exemples et retours d'expériences ?) donner pour associer les habitants des bidonvilles à la définition des interventions menées et dispositifs mis en place ?*

*- Comment inscrire l'action sur les bidonvilles en lien avec une réflexion plus large sur la résorption de l'habitat précaire, sur l'accompagnement vers et dans le logement, sur l'accès à l'hébergement et au logement des étrangers en fonction de leur statut ...?*

## Références documentaires

### Articles, ouvrages et rapports :

Circulaire interministérielle NOR INTK1233053C du 26/08/2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites

Grégoire Cousin, « L'évacuation de bidonvilles roms. Circulaires et cycles médiatiques », Métropolitiques, 18 novembre 2013. <https://www.metropolitiques.eu/L-evacuation-de-bidonvilles-roms.html>

Dihal, *Vademecum à l'usage des correspondants « points de contact départementaux » de la mission relative à l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites*, version du 21 juillet 2014

Bourgeois L., Le Cleve A., Masson Diez E., Peyroux O., *Du bidonville à la ville : vers la « vie normale » ? Parcours d'insertion des personnes migrantes ayant vécu en bidonvilles en France*, novembre 2015

Blanc-Chaléard M.-C., *En finir avec les bidonvilles : immigration et politique du logement dans la France des trente Glorieuses*, Publications de la Sorbonne, 2016

Défenseur des droits, *Bilan d'application de la circulaire du 26 août 2012*, avril 2012 – mai 2013

Inspection générale de l'administration, Inspection générale des affaires sociales, Conseil général de l'environnement et du développement durable, inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, *Evaluation des dispositifs d'accompagnement des personnes présentes dans les campements*, mai 2013

*Revue projet*, dossier « Bidonvilles : sortir du déni », n°348, 15 octobre 2015

Romeurope, *Le droit et les faits. Rapport d'observatoire 2014*, septembre 2015

### Sites Internet

- Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement :  
[www.dihal.gouv.fr](http://www.dihal.gouv.fr)

- Ministère du Logement et de l'Habitat durable :  
[www.logement.gouv.fr](http://www.logement.gouv.fr)

- Ministère des Affaires sociales et de la santé :  
<http://social-sante.gouv.fr/>

## **Glossaire**

|         |  |
|---------|--|
| ARS     | Agence régionale de santé  |
| CCAS    | Centre communal d'action sociale   |
| CHRS    | Centre d'hébergement et de réinsertion sociale   |
| DDCS    | Direction départementale de la cohésion sociale  |
| DDCSPP  | Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations      |
| DDT     | Direction départementale des territoires   |
| DDTM    | Direction départementale des territoires et de la mer                                    |
| DGCS    | Direction générale de la cohésion sociale  |
| DHUP    | Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages                                   |
| DIHAL   | Direction interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement                   |
| DRIHL   | Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement               |
| DRJSCS  | Direction régionale de la jeunesse, des sports et pour la cohésion sociale               |
| EPCI    | Établissement public de coopération intercommunale                                       |
| MOUS    | Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale  |
| OFPRA   | Office français de protection des réfugiés et apatrides                                  |
| PDAHI   | Plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion                               |
| PDALPD  | Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées                  |
| PDALHPD | Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées |
| RSA     | Revenu de solidarité active  |
| SIAO    | Service intégré d'accueil et d'orientation   |



Étude réalisée pour le compte de la  
Délégation interministérielle à l'hébergement  
et à l'accès au logement (Dihal)  
par le Centre d'études et d'expertise sur les risques,  
l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)  
ministère du Logement et de l'Habitat durable  
illustration de couverture extraite de l'ouvrage  
« De baraque en baraque » - éditions la ville brûle  
© Cendrine Bonami-Redler

Délégation interministérielle  
à l'hébergement et à l'accès au logement

Tour Pascal B, place des degrés  
92055 La Défense cedex  
[www.dihal.gouv.fr](http://www.dihal.gouv.fr)

[contact.dihal@developpement-durable.gouv.fr](mailto:contact.dihal@developpement-durable.gouv.fr)  
[Facebook.com/dihal.delegation.interministerielle](https://www.facebook.com/dihal.delegation.interministerielle)  
Twitter : @dihal\_HL  
[Youtube.com/ladihal](https://www.youtube.com/ladihal)

