

Analyse des conditions d'application de la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites

Dihal – Matinée d'échanges du 29 mars 2016

CEREMA Territoires et ville / Est / Nord-Picardie / Sud-ouest



Retour des enquêtes de terrain : Bordeaux, Lille, Strasbourg et Lyon

Exemple de l'agglomération Bordelaise



Campement rue Delbos,
Bacalan, Bordeaux, 2015

Campement avenue Thiers,
Bordeaux 2013



Exemple de l'agglomération bordelaise

I. Quelques éléments de repères

Années 2000

Arrivée progressive de Roms bulgares, une particularité bordelaise

2009

Politisation de la question

- Présence de campements de taille importante (entre 600 et 900 personnes)
- Incendie d'un campement « emblématique » sur la commune de Bordeaux
Site destiné à un aménagement urbain
- Début d'un partenariat entre acteurs locaux afin de trouver une réponse collective (Préfet, ville de Bordeaux, CUB, Conseil Général...)

Fin 2009

Premières mesures prises : mise en place d'une MOUS

- Un partenariat opérationnel et financier entre services de l'État et collectivités locales
- Une mise en place d'instances de gouvernance dédiée à cette thématique
- Un engagement important des élus locaux, et des services de l'État, du milieu associatif

2012 :
publication de la
circulaire

Un tournant dans la gouvernance

- Un pilotage exclusif de l'État
- Le dispositif MOUS est sous contrôle et sous orientation des services de la Préfecture

Exemple de l'agglomération bordelaise

II. Le choix fait en Gironde de l'insertion par l'économique

- *Une action engagée avant la mise en œuvre de la circulaire*
 - Une MOUS mise en place en 2009 orientée vers les Roms Bulgares occupants des campements illicites
Proposer un accompagnement social aux personnes en capacité d'insertion sur le territoire par l'emploi
- *Un accompagnement global*
 - Accès aux droits, scolarisation des enfants, accompagnement à la recherche d'un logement, d'un emploi...
 - Un accompagnement non limité dans le temps. Durée moyenne entre 12 et 18 mois
- *Un hébergement en dehors du campement*
 - Partenariats avec les collectivités locales, structures d'hébergement de l'opérateur...
 - Absence de village d'insertion
- *Un dispositif encore en vigueur aujourd'hui...*
- *...qui présente des limites : exclusion d'une partie des publics*
 - Bulgares roms qui ne sont pas en situation d'employabilité (personnes vulnérables...)
 - Tout autre personne non bulgare, vivant dans un campement

Exemple de l'agglomération bordelaise

III. Un pilotage assuré par la Préfecture depuis 2012

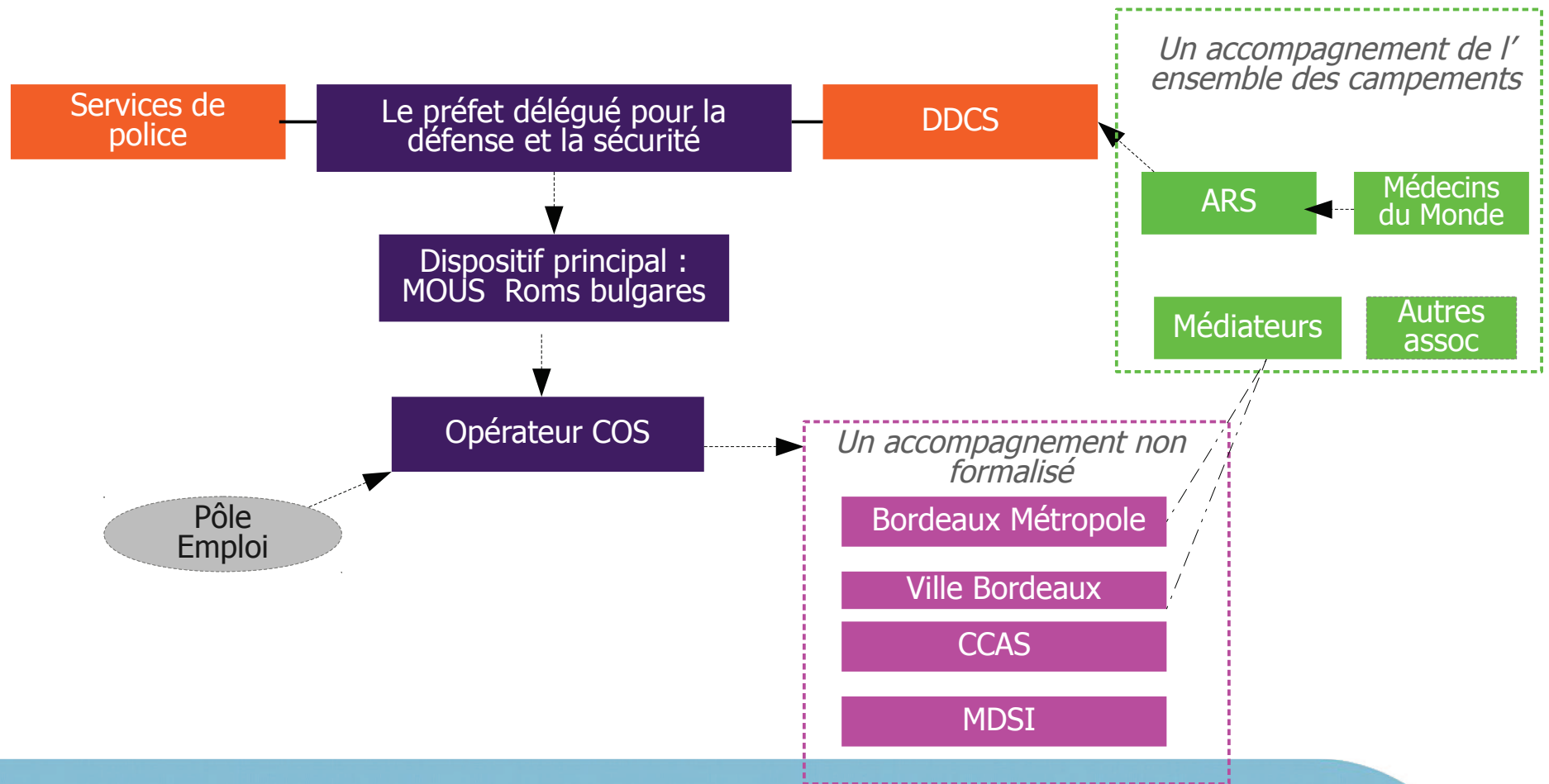
- *Une évolution des partenariats*
 - Le partenariat (ville de Bordeaux, CUB, Services de l'État, milieu associatif) mis en place en 2009 est requestionné en 2012.
 - La circulaire du 26 août 2012 légitime l'action de l'État. Elle constitue désormais le cadre de référence sur lequel s'appuient les services de l'État

=> Approche sécuritaire de l'application de la circulaire
=> L'État pilote seul la MOUS et valide les entrées dans le dispositif
- *D'autres acteurs interviennent dans les campements sans coordination*
 - L'ARS
 - Les médiateurs de la CUB
 - Le milieu associatif (ex : Médecins du Monde)
- *Vers une évolution des partenariats ?*
 - des tables rondes annuelles organisées par la préfecture à destination des élus locaux et des associations (instance politique)
 - depuis 2014, mise en place de groupe de travail auprès des acteurs intervenant des campements (instance technique)

Exemple de l'agglomération bordelaise

III. Une mobilisation des acteurs en amont de la circulaire, bien que non formalisée

Un pilotage Etat



Exemple de l'agglomération bordelaise

III. Conclusion

- *Une approche par **public** plutôt qu'une approche par **campement***
 - Toutes les publics présents dans les campements ne bénéficient pas des dispositions de la circulaire. Quid des gens du voyage ? des populations non Roms, des populations qui ne viennent pas d'Europe de l'Est ?
- *Un public dans les campements de plus en plus fragilisé*
 - Un rythme des évacuations qui s'accélère (88 évacuations entre janvier 2014 et juillet 2015)
 - Des personnes qui ne sont pas pris en charge dans la MOUS, qui vont de squats en squats
 - => Des campements plus petits et dispersés sur l'agglomération bordelaise
 - => Une mobilité qui entrave l'intégration de ce public : difficulté dans l'accès aux droits, scolarité, santé...
 - => Une précarisation des personnes présentes dans les campements.

Exemple de l'agglomération Lilloise

Agglomération lilloise

Contexte local

1995 - 2006

Formation des premiers camps, en provenance de Yougoslavie

~150 personnes

Prise de conscience des pouvoirs publics

2007 - 2009

Constitution de camps de plusieurs centaines de personnes, en provenance de Roumanie essentiellement

~ 2000 personnes

Premières évacuations de très grands camps et création des villages d'insertion

2010 - 2012

Poursuite des arrivées, de nouveaux camps se reforment, plus petits et plus dispersés

~ 3000 personnes

Arrêt des évacuations, veille et accompagnement sur place

2012 - 2016

Diminution des arrivées, poursuite du phénomène de dispersion, y compris en petits squats

~1800 personnes

Reprise des évacuations, recherche de solutions notamment pour les publics les plus fragiles

Agglomération lilloise

Les acteurs

État

- Préfet
- services de la Préfecture
(*ordre public et cohésion sociale*)
- DDCS
- ARS & EN

Collectivités locales

MEL
Communes

Opérateurs

AFEJI
La Sauvegarde

Collectifs

Agglomération lilloise

Les villages d'insertion



- Petites structures : 7 familles maximum
- Accompagnement très cadré, contractuel
- Obligation de scolarisation des enfants, d'apprendre la langue
- Rotation sur 18 mois, sortie en logement
- Mobilisation des CCAS pour une inscription en droit commun en sortie

Dispositifs d'insertion spécifiques

Insertion hors agglomération lilloise :

- Orientation vers des secteurs où des logements sont plus facilement mobilisables (Douaisis, Valenciennois)
- Partenariat renforcé extrêmement mobilisé
- Logement & emploi, scolarisation
=> réussite pour un petit nombre de familles, trop coûteuse pour être développée largement

Insertion par l'économique :

- Réalisé dans le cadre des missions de veille et d'accompagnement sur place par la Sauvegarde (AREAS) : 2 CIP
- 30 personnes à l'emploi en 1 an, dont la moitié en logement autonome ensuite
=> réussite à moindre coût, non adaptée à toutes les familles

Agglomération lilloise

Les difficultés aujourd'hui

- Un public divers et mobile :
quelles réponses adaptées dans la continuité ?
- Une offre d'hébergement et de logement saturée, peu adaptée :
une orientation vers des secteurs moins contraints ?
- Mobilisation du foncier très difficile (souhait de créer des "sas") :
quelle implication des collectivités locales ?
- Dégradations des conditions de vie sur certains "terrains aménagés gérés" :
comment conserver un équilibre très fragile sur les TAG ?

Exemple de Strasbourg

Exemple de Strasbourg

Un mandat pour construire une dynamique

Années 2000

Connaissance restreinte des habitants des bidonvilles

Une approche centrée sur l'ordre public

*Service de l'ordre
Médecin du monde*

2008 – 2010

Connaître les résidents en premier lieu

Premières approches sociales et premières fermetures de bidonvilles

*Etat
Ville
Médecin du monde
Lupovino*

2010 - 2011

Prise de position ferme du maire : pas de fermeture sans solution alternative

Accélération de la dynamique

Ouverture du premier espace d'insertion

*Etat
Ville
Médecin du monde
Lupovino
Horizon Amitié*

2008 :
Changement d'équipe municipale
Arrivée de Mme Dreyssé
Adjointe au maire

Exemple de Strasbourg

Un mandat pour fermer les bidonvilles

2012 - 2013

Construction d'un cadre d'action et d'un pilotage

Réalisation de 280 diagnostics sociaux pour environ 420 personnes concernées

Création de la mission Roms

Extension du premier espace et ouverture d'un second espace
→ fermeture des principaux bidonvilles

Mise en place de l'insertion par l'économique

*Etat
Ville Mission Roms
Médecin du monde
Lupovino
Horizon Amitié
Croix rouge*

2014 - 2015

Mise en place d'une MOUS relogement

Poursuite des actions menées, fermeture de 9 sites, avec 6 sites accompagnés

122 personnes en formation et 63 sorties vers l'emploi ou formation professionnalisante

119 personnes en logement, 39 en attente de logement

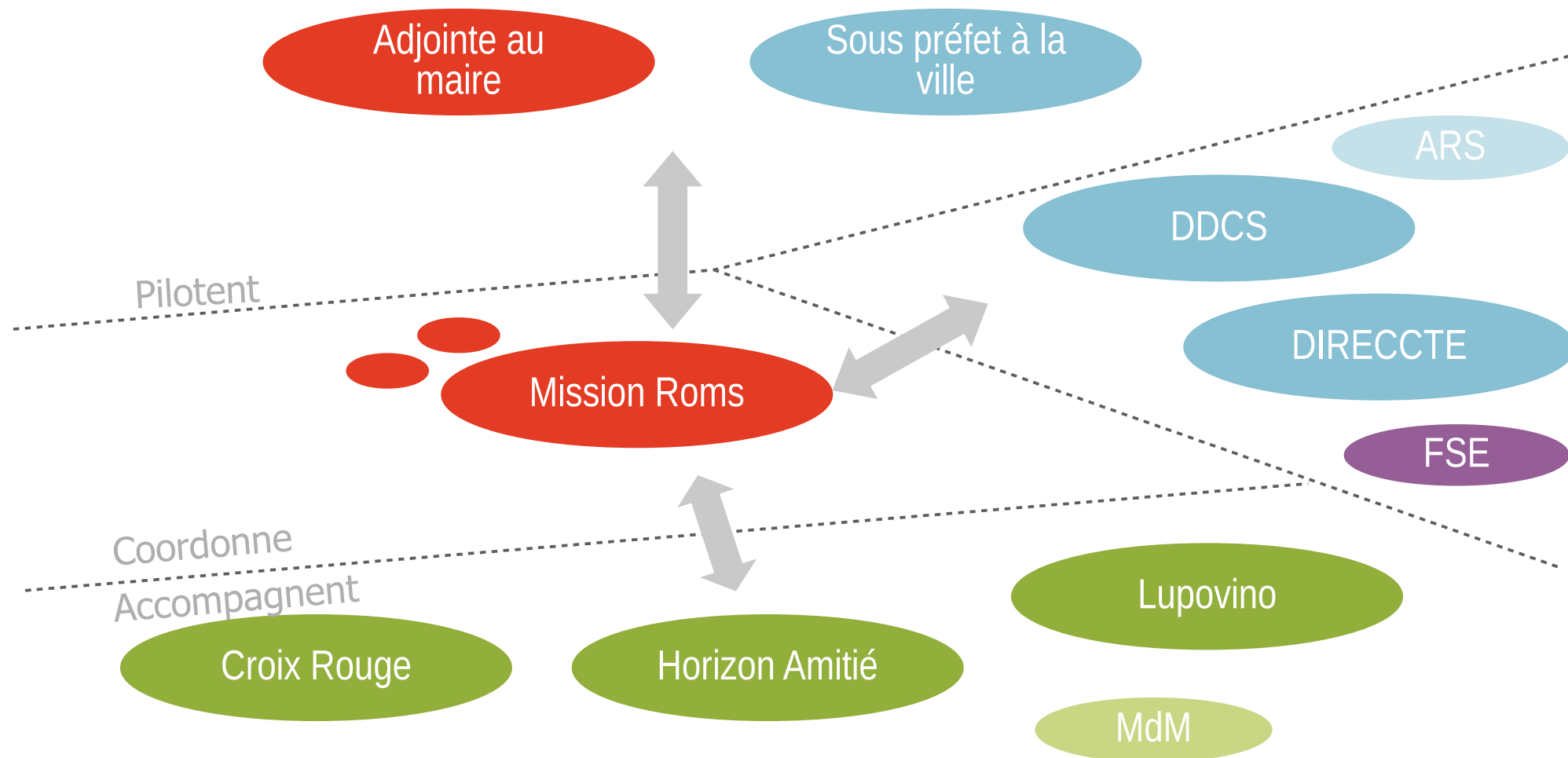
*Etat
Ville Mission Roms
Médecin du monde
Lupovino
Horizon Amitié
Croix rouge*

2012 :
changement de
gouvernement,
d'acteurs
préfectoraux,
conservation des
élus

2012 - 2015 :
critiques de collectifs d'association

Exemple de Strasbourg

Un pilotage Ville - État



2 comités de suivi par an élargis, copilotés Ville-Etat
Des comités thématiques selon les besoins et associant les acteurs spécifiques

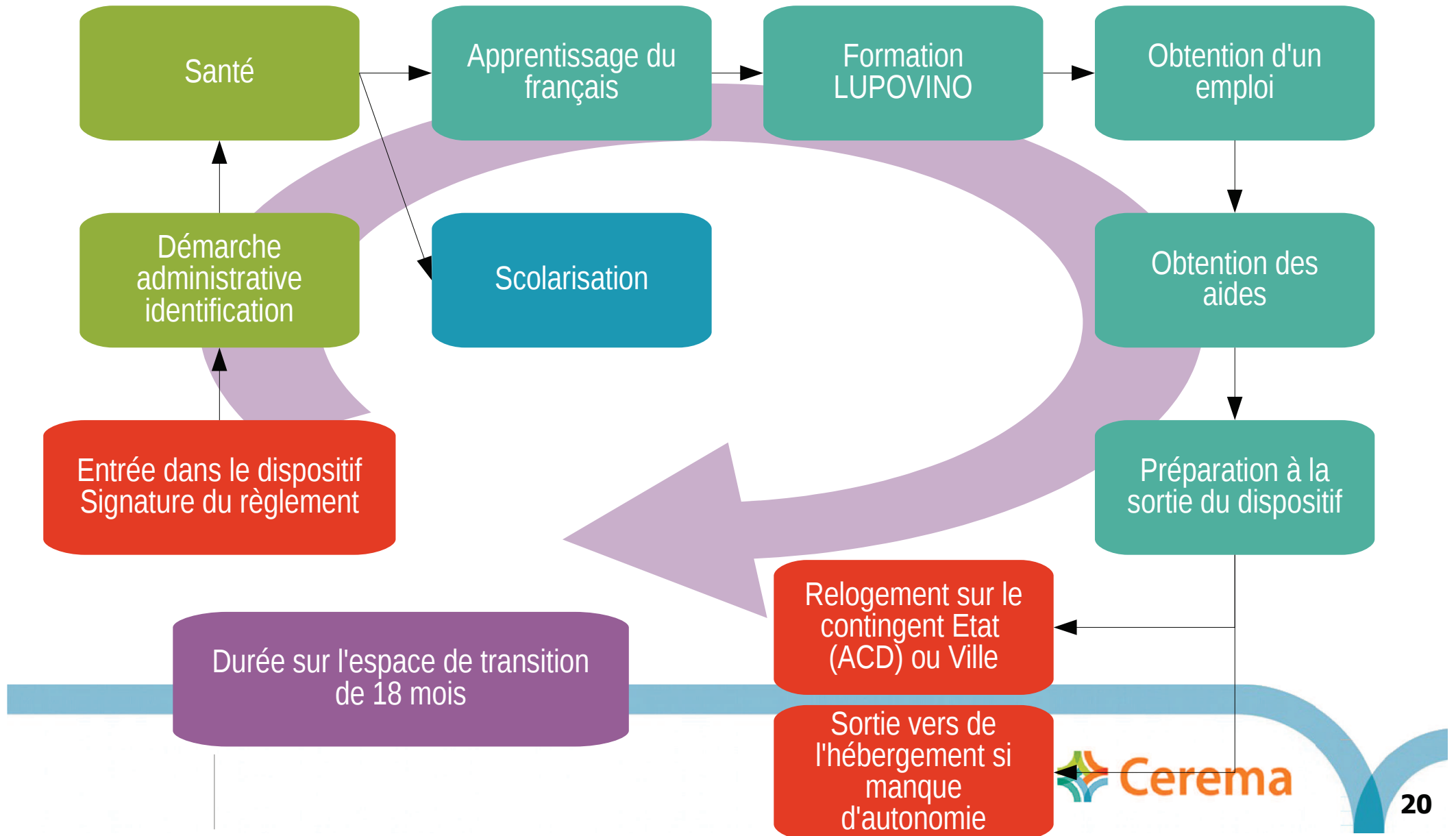
Exemple de Strasbourg

Des solutions ancrées dans la circulaire

- Deux espaces d'insertion gérés par des associations en immersion pour un accompagnement de proximité
- Des équipes dédiées sur site pour accompagner dans la définition du projet individualisé, mais en tension d'effectifs
- Une connaissance de terrain, collectée et redistribuée par la mission Roms
- Une entrée conditionnée par la volonté de s'insérer et formalisée à l'arrivée dans l'espace d'insertion
- La caravane, une forme adaptée (?) d'habiter des espaces de transition

Exemple de Strasbourg

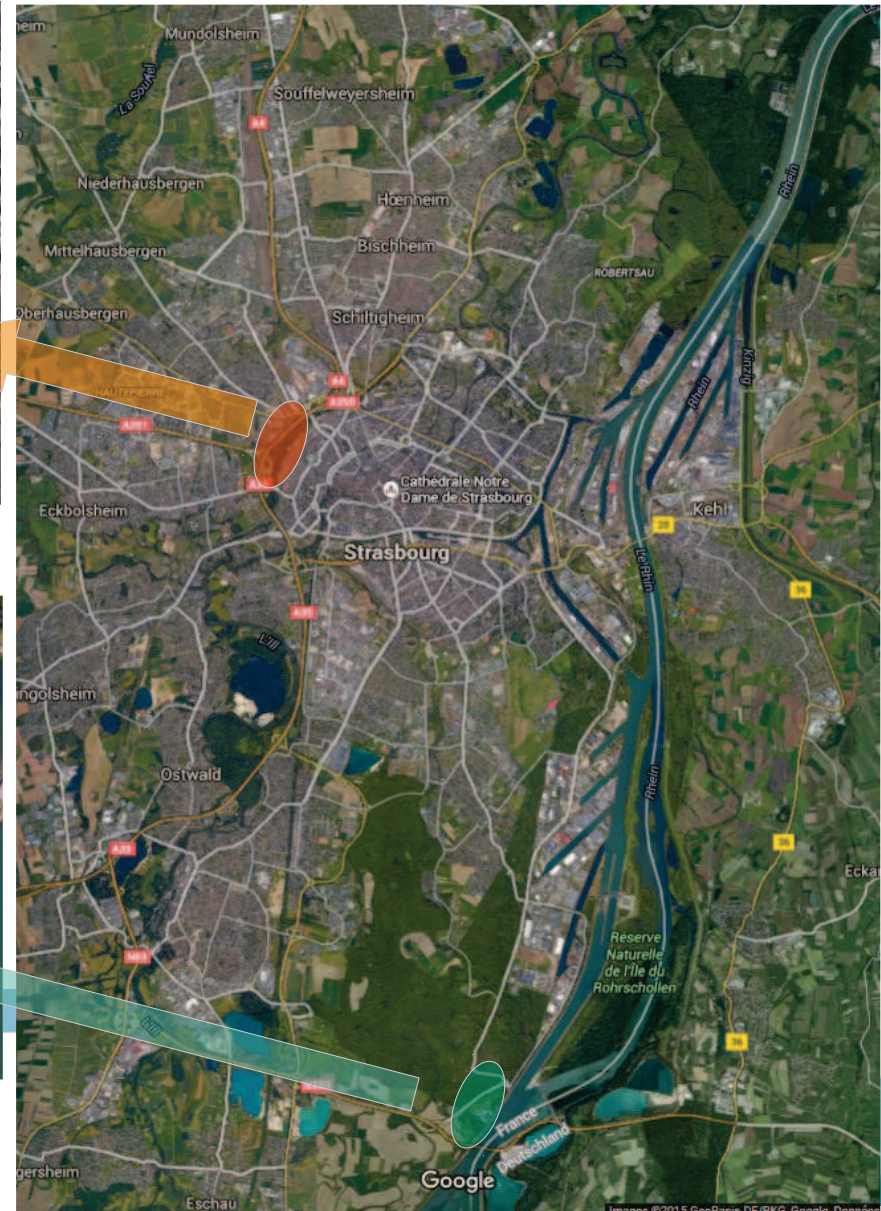
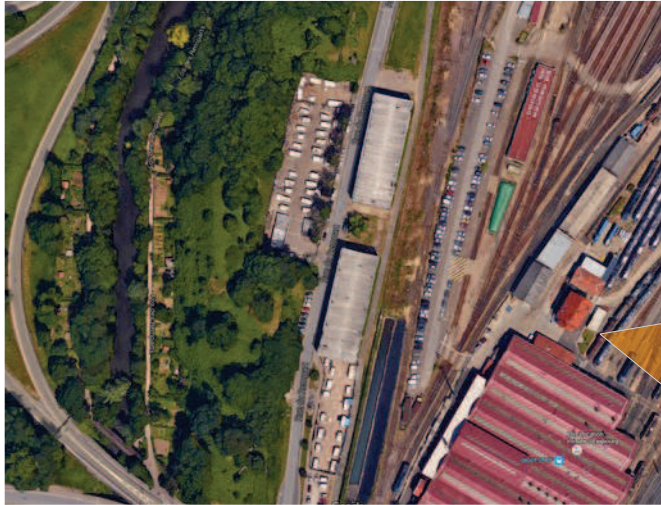
Une démarche d'insertion qui se dessine



Exemple de Strasbourg

Deux espaces d'insertion

Espace 16



Espace Hoche



Exemple de Strasbourg

Deux espaces d'insertion



Espace 16

Espace Hoche



Exemple de Strasbourg

Conclusion

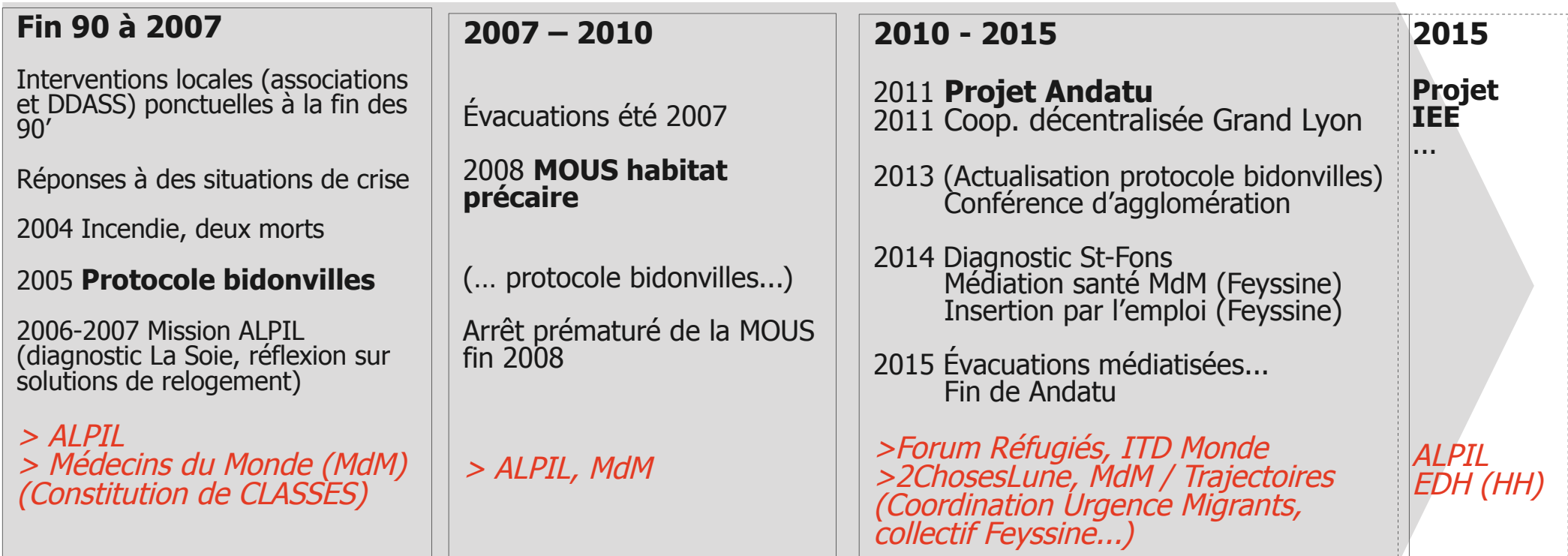
« Il faut tout inventer car dans cette histoire, il faut tout inventer, on n'a pas de modèle... »

- Un parti-pris de résorber les campements illicites en proposant des solutions d'insertion
- Une construction progressive de l'action publique, avec un pilotage organisé, mais dont les actions se font souvent dans l'urgence
- Un dispositif majoritairement piloté par la ville, qui s'ancre dans les préconisations de la circulaire, au risque d'être dérogatoire

Exemple de l'agglomération lyonnaise

Exemple de Lyon

Une succession d'interventions, une juxtaposition de projets



Changement de préfets: 2004

2007 (juin)

2010

2015

Exemple de Lyon

Le « protocole bidonvilles » (2005...)

- Protocole d'interventions sanitaires et médico-sociales
- Repérage et identification des besoins / interventions pour conditions de vie élémentaires, risques sanitaires + prises en charge spécifiques
- Difficultés liées aux contradictions entre champ social, santé et ordre public ; implication des collectivités ?
- Une redéfinition en cours dans le cadre de la Métropole (PDALHPD volet habitat précaire) ?



Acteurs

- Coordination DDASS / auj. DDCS, animation avec ARS
- Trois collectivités territoriales signataires + conseil général
- Médecins du Monde
- CDHS

Exemple de Lyon

Le projet Andatu (fin 2011 - 2015)

- Cible : populations roms de roumanie, 100 ménages / 400 personnes
- Accès dérogatoire au droit commun (RSA, CMU, prestations sociales...)
- Insertion par le logement et l'accompagnement à l'emploi + scolarisation
- Hébergement (caserne, mobilhomes, Adoma...) puis logement
- Trois phases, différents modes d'accès dans le dispositif, sélection par la préfecture

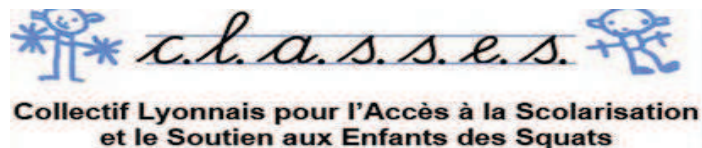
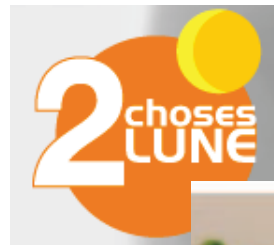


Acteurs principaux

- Préfecture (chargé de mission)
- Forum Réfugiés - Cosi
- Conseil général (RSA) + financeurs FSE, FAP, Grand Lyon, Etat
- Bailleurs sociaux

Exemple de Lyon

... des interventions parallèles sans réelle synergie
/ des collectifs militants



Coordination Urgence Migrants
Grand Lyon - Rhône - Roannais



Exemple de Lyon

2015 : Le projet IEE (I2E)

« insertion par l'emploi et l'école »

- Villages d'insertion : mobilhomes + MOUS
- Projet sur 3 ans, 160 places, deux villages de 15 et 16 mobilhomes
- Contractualisation / insertion par la scolarisation et l'emploi
- Projet dynamique / logique de flux
- Première sélection sur la base d'une typologie réalisée dans le cadre du diagnostic sur les trois principaux bidonvilles de l'agglomération (110 ménages / 450 personnes)
- + quelques ménages relogés directement dans les communes + dispositif hivernal



Acteurs principaux

- Pilotage État / préfecture
- ALPIL (diagnostic)
- Entreprendre pour humaniser la dépendance (MOUS)
(liée à Habitat et humanisme)

Exemple de Lyon 2015 : le projet IEE

Des atouts

- Application revendiquée de la circulaire : diagnostics individuels + dispositif d'accompagnement
- Appel large aux associations et partenaires
- Portage fort de l'État, rôle de coordination



Exemple de Lyon 2015 : le projet IEE

Des points de vigilance

- Implication des collectivités ?
- Des débats (scolarisation in situ, principe et taille des villages...)
- Dimension sélective à expliquer / et les autres sites ou squats ?
- Temporalité de l'urgence
- Recomposition du tissu associatif
- Saturation des dispositifs d'hébergement



Exemple de Lyon

Au-delà du projet

- Une scène partenariale locale en (re)construction
- L'objectif d'une action publique dans la durée, coordonnée, au-delà de l'urgence ?
- Quelle implication des collectivités territoriales et notamment de la Métropole à travers ses nouveaux champs de compétences ?
- Diversité des solutions proposées ?

Éléments de synthèse

Éléments de synthèse

Le champ d'application

- Une application de la circulaire sur les campements d'une certaine importance ou les plus visibles, marginalisant parfois les situations plus diffuses
- Une intervention publique et associative qui dépasse la temporalité des procédures d'évacuation et mobilise un temps important pour la mise en place de parcours d'insertion

Éléments de synthèse

Le public visé

- Un public défini a priori par son lieu de vie et sa situation sociale
- Une réalité du terrain qui conduit parfois à des approches dédiées à certains publics
- ... au risque de laisser de côté d'autres situations
- ... au risque d'une vision trop homogène des populations et de leurs projets de vie

Éléments de synthèse

La connaissance et ses finalités

- Une intervention organisée à partir d'un état des lieux de la situation des campements dès leur installation puis d'un diagnostic par ménage
- Une connaissance recueillie par des acteurs différents ayant des objectifs propres, pas toujours partagée
- Pour de nombreux acteurs, un diagnostic qui n'a d'intérêt que s'il est suivi d'actions opérationnelles
- Des délais imposés par la décision d'évacuation imposant souvent de travailler dans l'urgence

Éléments de synthèse

Les solutions d'accompagnement

- Des parcours d'insertion devant s'appuyer sur la mobilisation du droit commun dans les domaines de la scolarisation, veille sanitaire, insertion professionnelle et hébergement
- Des dispositifs d'accompagnement conditionnés à la capacité d'accéder à un emploi et / ou la volonté de s'installer durablement sur le sol français, des publics exclus
- Un recours fréquent à la solution de villages d'insertion mais des modalités et pratiques différentes ?

Éléments de synthèse

La gouvernance

- Un partage des rôles Etat - collectivités territoriales souvent déséquilibré
- Une variabilité de l'échelle d'intervention qui complexifie la gouvernance et pose la question de la coordination avec les autres dispositifs existants
- Une multiplication des dispositifs et des acteurs en place qui nuit à la lisibilité de l'intervention
- Une gouvernance élargie qui s'oriente davantage vers l'informatif que sur l'opérationnel