

20 PROPOSITIONS
POUR UNE POLITIQUE

D'INCLUSION

DES PERSONNES VIVANT

**EN BIDONVILLES
ET SQUATS.**

COLLECTIF
NATIONAL DROITS DE L'HOMME
ROMEUROPE
RAPPORT 2017



COLLECTIF
NATIONAL DROITS DE L'HOMME
ROME EUROPE

RAPPORT 2017

Rapport réalisé
avec le soutien de :



Ce rapport se base
sur les informations recueillies
grâce à notre travail
d'observatoire national,
soutenu par :



AVEC LE SOUTIEN DE
Sandrine
Mazetier
Députée de Paris
12^e et 20^e arrondissements

Auteur

Lisa TAOUSSI

Contributeurs

Clotilde BONNEMASON

Pascal BRELAUD

Laurent EL GHOZI

Lise FARON

Manon FILLONNEAU

Catherine FRAPARD

Marie-Geneviève GUESDON

Guillaume LARDANCHET

Alexandre LE CLEVE

Mathieu QUINETTE

Claire SABAH

Malik SALEMKOUR

Les 41 collectifs et associations membres du Collectif National Droits de l'Homme Romeurope contribuent tout au long de l'année, grâce à leurs actions et leur travail de terrain, à enrichir le travail d'observatoire.

Les membres du Conseil d'Administration du CNDH Romeurope ainsi que plusieurs acteurs extérieurs ont également contribué à ce rapport.

Ils en sont toutes et tous vivement remerciés.

Conception graphique, typographies et infographies

Vincent DEVILLARD

Relecture orthographique

Maya LAVAUULT

sommaire

INTRODUCTION

6

1. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE EN SQUATS ET BIDONVILLES, UN RESPECT DE LA DIGNITÉ HUMAINE

8

Proposition 1 : Améliorer les conditions sanitaires et la sécurité des personnes sur leurs lieux de vie

10

En pratique : à Metz, en attendant l'accès au logement, on « humanise » un bidonville

12

2. LA STABILISATION TERRITORIALE DES PERSONNES : METTRE FIN A L'ERRANCE, PREMIÈRE ÉTAPE DE L'INCLUSION

16

Proposition 2 : En finir avec l'expulsion systématique et contre-productive des lieux de vie

18

En pratique : Strasbourg, quand les pouvoirs publics locaux s'autorisent à stabiliser les personnes

20

Proposition 3 : Lever les obstacles à la domiciliation pour permettre un accès au socle minimal de droits

24

En pratique : dans le Nord, l'union départementale des CCAS s'en mêle

26

3. L'ACCÈS AU LOGEMENT, C'EST POSSIBLE !

28

Proposition 4 : Inscrire la résorption des squats et bidonvilles dans les politiques publiques du logement et de l'habitat

30

En pratique : relogement de familles à Alès, de l'intérêt de mobiliser les outils de résorption de l'habitat indigne au bénéfice des habitants de bidonvilles

32

Proposition 5 : Favoriser l'accès au logement autonome

34

En pratique : Montaudran et Maxéville, deux opérations de relogement réussies

36

4. DU DIALOGUE ET DES MOYENS POUR PASSER D'UNE POLITIQUE D'EXPULSION À UNE POLITIQUE DE RÉSORPTION DES SQUATS ET BIDONVILLES

39

Proposition 6 : Améliorer la gouvernance en créant des espaces de concertation entre acteurs

41

En pratique : dialogue et concertation à Marseille et Rezé

43

Proposition 7 : Réorienter les fonds consacrés aux expulsions vers une réelle politique de résorption des squats et bidonvilles

45

5. LES ENFANTS VIVANT EN SQUATS ET BIDONVILLES SONT DES ENFANTS COMME LES AUTRES !

47

Proposition 8 : Reconnaître et développer la médiation scolaire

49

En pratique : à Montpellier, mobilisation générale autour de la médiation scolaire

50

Proposition 9 : Accompagner et protéger les enfants et leurs familles en difficulté

52

En pratique : la protection judiciaire de la jeunesse à Marseille : une prise en compte hétérogène de l'intérêt de l'enfant

54

6. LA SANTÉ DES PERSONNES VIVANT EN SQUATS ET BIDONVILLES : SOIGNER PLUTÔT QU'EXPULSER !

56

Proposition 10 : Prendre en compte les risques sanitaires dans les procédures d'expulsion

58

En pratique : une prise en compte disparate des risques par les autorités préfectorales en Ile-de-France

59

Proposition 11 : Pérenniser les actions de médiation en santé

60

En pratique : dans l'agglomération nantaise, des actions de médiation sanitaire pilotées par Médecins du Monde

62

Proposition 12 : Développer la connaissance des problématiques de santé mentale en squats et bidonvilles

64

7. L'INDISPENSABLE ADAPTATION DES DISPOSITIFS D'ACCÈS À L'EMPLOI AUX BESOINS DES PERSONNES

65

Proposition 13 : Rendre accessibles à tous les dispositifs d'emploi

67

En pratique : à Saint-Etienne, un projet d'accompagnement vers l'emploi qui s'adapte aux personnes

69

Proposition 14 : Proposer aux jeunes des dispositifs d'insertion adaptés intégrant un sas d'apprentissage du français

70

En pratique : en Essonne, le Secours catholique prépare les jeunes de bidonvilles à l'entrée dans le dispositif d'insertion Avenir Jeunes

72

8. LIBERTÉ DE CIRCULATION ET DROIT AU SÉJOUR DES CITOYENS EUROPÉENS : UN CADRE LÉGAL INJUSTE ET DES PRATIQUES ILLÉGALES

74

Proposition 15 : Abroger l'interdiction de circulation applicable aux citoyens européens

76

Proposition 16 : Mettre un terme au détournement des procédures de rétention et d'éloignement à des fins de communication politique

78

En pratique : à Montpellier, entre pratiques abusives et timides avancées

80

9. HALTE À L'INSUPPORTABLE BANALISATION DU RACISME ENVERS LES ROMS !

82

Proposition 17 : Impulser une politique pénale volontariste en matière d'infractions racistes, sans oublier les Roms

84

Proposition 18 : Sensibiliser les responsables des médias à la lutte contre les préjugés envers les Roms

87

10. PARTICIPATION ET AUTONOMISATION : LES PERSONNES CONCERNÉES ACTRICES ET NON PLUS SIMPLES SUJETS !

90

Proposition 19 : Accompagner les personnes vers leur autonomisation

92

En pratique : Aux Enfants du Canal, accompagnement et autonomisation des volontaires vont de pair

93

Proposition 20 : Rendre aux personnes leur rôle d'habitants : consultation et participation

95

En pratique : à Ivry, les habitants s'organisent autour du projet Villensemble

96

CONCLUSION

99

introduction

Cela fait maintenant plus de 25 ans que des hommes, des femmes et des enfants originaires d'Europe de l'Est, Roms pour la plupart, vivent aux marges de la société française dans des squats ou des bidonvilles. Privés d'accès aux éléments de dignité essentiels comme l'eau potable ou le ramassage des ordures, ils aspirent à sortir de ce type d'habitat précaire et engagent de nombreuses démarches visant leur inclusion sociale. Ce faisant, ils se heurtent fréquemment à la brutalité des expulsions, qui, au motif de protéger les droits du propriétaire lésé par l'occupation de son terrain ou de son immeuble ou encore d'assurer le respect de l'ordre public, aggravent la précarité des familles concernées. Les expulsions sont rarement accompagnées de réelles solutions pour les habitants des squats et bidonvilles, qui en subissent frontalement les conséquences : déscolarisation des enfants, rupture de contact avec les acteurs de santé et les accompagnants, fragilisation des parcours professionnels et des liens sociaux, etc. **En précarisant leurs habitants, les expulsions contribuent donc à pérenniser l'existence des squats et bidonvilles, contre laquelle elles prétendent pourtant lutter.** Ce maintien dans la précarité amplifie aussi les préjugés, le racisme et les stigmatisations qui frappent plus généralement les Roms.

Ces expulsions continuent cependant à être exécutées aveuglément et ont concerné en 2015 et 2016 près des deux tiers de la population vivant en squats ou bidonvilles. Ce pourcentage ne prend pas en compte les bidonvilles du Calaisis, occupés par des personnes migrantes extra-européennes, pour la plupart en recherche de protection au regard du droit à l'asile. Si ces populations ne relèvent pas, historiquement, du public défendu par le Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, nombre de leurs problématiques (en termes de conditions de vie, d'accès aux soins et aux droits fondamentaux) sont identiques à celles que rencontrent les personnes originaires d'Europe de l'Est. Une grande partie des constats et des propositions de ce rapport trouvent à s'appliquer à toutes les personnes en situation de grande précarité vivant en squats ou bidonvilles, quelle que soit leur origine ou leur statut administratif. Les points de convergence sont en effet nombreux, malgré un traitement politique et médiatique tendant à en faire des questions de natures distinctes.

Au regard de la population française globale, qui compte plus de 66 millions de personnes, l'inclusion des quelque 15 600 personnes¹ vivant en squats ou bidonvilles recensées par la Délégation Interministérielle à l'accès à l'hébergement et au logement n'apparaît pourtant pas comme une problématique insurmontable. Elle nécessite une réelle volonté politique, à l'échelle nationale comme à l'échelle locale. Or, **les dispositifs mis en place pour anticiper les expulsions de squats et bidonvilles et proposer des solutions alternatives aux personnes, dénués d'une réelle ambition sociale, sont très insuffisants.** L'échec de la mission nationale de résorption des bidonvilles confiée en 2014 à la société ADOMA, l'application partielle et sécuritaire de

la circulaire du 26 août 2012 « relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites » et les contradictions de l'action publique témoignent de l'absence de vision d'ensemble articulée autour de l'inclusion sociale de ces personnes. Les dynamiques à l'œuvre localement dépendent donc largement de la bonne ou mauvaise volonté des élus et des agents de l'Etat, aboutissant à des inégalités de traitement majeures en fonction des territoires. De manière générale, **la situation des personnes vivant en squats et bidonvilles est alarmante, sur le plan de l'accès à la protection maladie et aux soins, à la scolarisation, à l'emploi et au logement notamment.**

Dans la période récente, l'intérêt nouveau qu'ont porté les politiques, les médias et les citoyens à la cause des personnes contraintes de vivre dans des bidonvilles (notamment dans le nord de la France et en région parisienne) n'a pas bénéficié aux personnes originaires d'Europe de l'Est. Alors qu'une visibilité croissante de la problématique de l'extrême précarité pouvait faire espérer une nouvelle dynamique politique en matière de résorption des squats et des bidonvilles, force est de constater qu'un fossé se creuse dans la perception des différentes populations qui y vivent, et par conséquent dans le traitement politique de ces situations.

Constatant l'absence d'amélioration de la situation des personnes Roms ou présumées telles vivant en squats et bidonvilles, **le Collectif National Droits de l'Homme Romeurope a identifié dix chantiers thématiques prioritaires et en a tiré 20 propositions**, dont la mise en œuvre rendrait réalisable un objectif public de résorption des squats et bidonvilles via une sortie « par le haut » de ses habitants, dans le respect de leurs droits. Ces propositions s'appuient sur des pratiques à l'œuvre dans les différents territoires, des réalisations et des projets engagés. Dans certains cas, le choix a été fait de mettre en avant un aspect du projet particulièrement intéressant, au regard de la proposition qu'il permet d'illustrer. Il ne s'agit pas pour autant de nier la perfectibilité de ces projets à certains égards, mais de montrer, comme le disait l'Abbé Pierre, qu'« il ne faut pas attendre d'être parfait pour commencer quelque chose de bien ». Sans prétendre à l'exhaustivité, le CNDH Romeurope souhaite, à travers ce rapport, donner à voir les principales évolutions - positives et négatives - constatées en droit et en pratique dans la période récente et inviter l'ensemble des acteurs publics à se saisir des dynamiques à l'œuvre dans les différents territoires.

1. La baisse du nombre de personnes vivant en squats et bidonvilles constatée à l'occasion du dernier recensement de la DIHAL, publié en décembre 2016, témoigne qu'une sortie des personnes par le haut est possible, sous réserve que les acteurs en aient la volonté et s'en donnent les moyens. On peut cependant également estimer que la dispersion des squats et bidonvilles, liée aux expulsions qui les visent, tend à invisibiliser une partie des personnes, qui échappent alors au recensement. Dans les deux cas, ce constat plaide pour une stabilisation temporaire des personnes sur leur lieu de vie dans l'attente d'une solution pérenne de relogement.



L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE EN SQUATS ET BIDONVILLES, UN RESPECT DE LA DIGNITÉ HUMAINE



Dans la période 2015/2016, articles et reportages ont mis en lumière l'indignité des conditions de vie des hommes, femmes et enfants qui s'entassaient dans des bidonvilles le long du littoral nord de la France. Mobilisées pour améliorer le sort de ces exilés, plusieurs associations membres du Collectif National Droits de l'Homme Romeurope² ont saisi à l'automne 2015 le juge des référés du tribunal administratif de Lille, aboutissant à **une avancée jurisprudentielle notable en matière de prise en compte des besoins essentiels des personnes**, confirmée en appel par le Conseil d'Etat. Ce dernier, amené à se prononcer sur la carence de l'Etat et de la commune de Calais dans leur responsabilité d'assurer des conditions de vie minimales aux personnes présentes sur leur territoire, a indiqué qu'« en l'absence de texte particulier, **il appartient en tout état de cause aux autorités titulaires du pouvoir de police générale, garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine, de veiller, notamment, à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants soit garanti** »³. Le Conseil d'Etat relève que le site ne compte que 4 points d'eau, 60 douches et 50 toilettes pour environ 6 000 personnes, qu'aucun ramassage des ordures n'est organisé et que les véhicules d'incendie et de secours n'ont pas accès au site. Il estime que ces conditions « font apparaître que la prise en compte par les autorités publiques des besoins élémentaires des migrants vivant sur le site (...) demeure manifestement insuffisante et révèle une carence de nature à exposer ces personnes (...) à des traitements inhumains ou dégradants » et enjoint les autorités locales et nationales à apporter des améliorations sur le site, en termes de conditions sanitaires et de sécurité des personnes.

Le raisonnement du Conseil d'Etat, reposant sur une « **conception globale** » **du principe de dignité**⁴, constitue une évolution positive de la jurisprudence administrative applicable aux habitants de bidonvilles. Cette avancée rejoint la

dynamique à l'œuvre à l'échelle du Conseil de l'Europe : en 2015, la Cour européenne des droits de l'Homme a condamné la Belgique pour avoir laissé à la rue une famille de demandeurs d'asile serbes de culture rom, avant leur renvoi vers leur pays d'origine⁵. Les requérants, déboutés de leur demande d'asile et expulsés d'un centre d'hébergement, s'étaient retrouvés à la rue, dans le plus grand dénuement, pendant plusieurs semaines. Ils se plaignaient d'une absence totale de prise en charge par les autorités belges de leurs besoins essentiels et la Cour leur a donné raison, estimant que l'inaction des pouvoirs publics à leur égard était constitutive d'un traitement inhumain ou dégradant.

Ces décisions de justice confirment l'existence d'obligations pesant sur les autorités nationales et locales à l'égard des personnes se trouvant en situation d'extrême précarité. Elles s'intègrent dans une dynamique jurisprudentielle tendant à faire reconnaître un **socle minimal de droits**, directement liés à la notion de dignité humaine, que les Etats ont l'obligation de respecter, de protéger et d'assurer. Elles viennent renforcer les **obligations légales pesant sur les autorités en matière de respect des droits et de la dignité des occupants de bidonvilles**⁶. Dans cette perspective, ni le caractère illégal de l'occupation d'un terrain ni l'absence de droit au séjour ne peut justifier le désengagement des pouvoirs publics.

Les habitants de la « Jungle » de Calais ont pourtant continué de survivre dans des conditions de vie inacceptables, jusqu'à leur expulsion en octobre 2016. Ailleurs en France, environ 15 600 personnes originaires d'Europe de l'Est, pour la plupart Roms, vivent dans des squats et bidonvilles, dans la même situation d'indignité dénoncée par le Conseil d'Etat⁷. L'infographie ci-jointe illustre l'insalubrité, l'insécurité et le manque d'hygiène que ces personnes subissent.

2. Procédure à l'initiative de Médecins du Monde et du Secours catholique avec la Cimade, la Ligue des Droits de l'Homme et le MRAP.

3. Conseil d'Etat, n° 394540, 23 novembre 2015, considérant 9.

4. D. Roman, S. Slama, « La loi de la jungle » : protection de la dignité et obligation des pouvoirs publics dans le camp de Calais Note sous CE, Ord., réf., 23 novembre 2015, n°s 394540 et 394568, RDSS 2016 p.90.

5. CEDH, affaire V.M et autres c. Belgique, requête n° 60125/11, arrêt du 7 juillet 2015.

6. Pour connaître l'étendue de ces obligations, consulter la « Charte pour le respect des droits et la dignité des occupants de terrains » : https://www.romeurope.org/IMG/pdf/charte-a3_francais.pdf et le document « Obligations faites aux Etats en matière de droit au logement à travers la jurisprudence européenne » : http://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/content-files/files/obligations_faites_aux_etats_en_matiere_de_logement.pdf

7. Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, état des lieux national des campements illicites, grands squats et bidonvilles, novembre 2016 (8ème édition).

PROPOSITION 1:

AMÉLIORER LES CONDITIONS SANITAIRES ET LA SÉCURITÉ DES PERSONNES SUR LEURS LIEUX DE VIE

Les bidonvilles s'installent dans des espaces non bâtis, des interstices urbains, des friches industrielles ou des zones rurales peu fréquentées. A leur arrivée, les habitants trouvent donc le plus souvent un terrain nu, dénué des **éléments indispensables à des conditions de vie dignes tels que l'accès à l'eau, une connexion au réseau d'évacuation des eaux usées, un raccordement électrique ou encore un système de ramassage de déchets**. Les squats permettent généralement un raccordement facilité aux fluides mais restent très limités en termes de sécurité et de confort. Malgré toute l'ingéniosité dont font preuve les habitants de squats et bidonvilles, des conditions de vie aussi rudimentaires favorisent nécessairement les accidents et la propagation de maladies, comme l'indique le dernier rapport sur l'état du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre. Le décès, en septembre 2016, d'une adolescente électrocutée dans un squat grenoblois vient tristement rappeler que **le défaut d'accès aux services essentiels peut, dans les cas les plus graves, coûter la vie**.

Les accidents mortels, bien qu'assez rares, restent insupportables et révèlent la dureté des conditions de vie qui portent atteinte à la dignité des habitants de squats et bidonvilles. Le raisonnement du Conseil d'Etat dans son ordonnance relative au bidonville de Calais devrait à cet égard s'appliquer à tous les bidonvilles, quels que soient le statut, la nationalité ou encore l'appartenance ethnique réelle ou supposée de ses habitants. Le froid, la faim et la maladie se moquent des titres de séjour et leurs effets sur la santé physique et mentale des personnes ne dépendent pas de la nationalité. **L'égalité des dignités des êtres humains, la similarité des conditions d'existence et de leurs conséquences plaident donc pour une reconnaissance de l'applicabilité de la jurisprudence du Conseil d'Etat à l'ensemble des habitants de bidonvilles**. En tout état de cause, l'application de cette décision aux sites occupés par des personnes Roms ou présumées telles, dont la vulnérabilité est reconnue par les juridictions européennes, devrait lever les obstacles à la reconnaissance de leurs droits essentiels. Pourtant, de nombreuses collectivités locales choisissent au contraire une « stratégie d'aggravation », déjà décrite dans le précédent rapport d'observatoire du CNDH Romeurope, qui met directement en danger les habitants ainsi que leurs voisins (par exemple, la décision du maire de Bobigny de retirer les extincteurs d'un terrain bénéficiant d'une convention d'occupation précaire). Condamnable sur les plans moral et humain, une telle démarche tend à faire porter par les habitants la responsabilité de la « saleté du lieu » et alimente de ce fait leur rejet

par le voisinage, qui peut s'exprimer parfois violemment (pétitions, jets de cocktails Molotov...). Cette « **stratégie d'aggravation** » participe aussi à une mise en danger des habitants, comme à Bobigny, mais s'avère également coûteuse : en contribuant à dégrader les conditions sanitaires et l'état des terrains, elle rend généralement plus difficile la remise en état du site après une expulsion ou une opération de relogement. A titre d'exemple, le refus d'organiser un ramassage régulier des déchets conduit nécessairement à l'amoncellement d'ordures sur le terrain et tend à augmenter les difficultés futures pour les équipes en charge du nettoyage ainsi que le budget qui y est consacré.

L'amélioration des conditions de vie dans les bidonvilles et les squats implique **le raccordement officiel aux fluides (électricité et eau), l'installation de toilettes et de poubelles, l'organisation du ramassage des ordures et de mesures permettant de limiter le risque et la propagation des incendies** (extincteurs, espaces entre les cabanes...). Lorsque le lieu le permet, elle doit également inclure une réorganisation du site afin d'assurer l'accès des véhicules de secours ou encore de limiter les risques liés à la proximité d'une route ou d'une voie ferrée. Une telle démarche fait sens sur les plans humain, social, médical, et économique. Elle rend possible une stabilisation des personnes sur leur lieu de vie, **le temps nécessaire à la recherche d'une solution de relogement pérenne**. En effet, si l'insécurité ou l'insalubrité d'un site constituent souvent des arguments au soutien d'une demande d'expulsion, **l'amélioration des conditions de vie supprime l'urgence à expulser** et rend envisageable un maintien provisoire sur le lieu de vie, en l'absence de solutions alternatives rapidement mobilisables. Dans l'optique d'une véritable résorption des bidonvilles, amélioration des conditions de vie et stabilisation vont nécessairement de pair, et doivent être pensées de concert.



**Parole d'habitant(e),
Ivry-sur-Seine, novembre 2016 :** « On se sent bien parce qu'on sait qu'on peut rester un peu de temps ici. Il n'y a pas d'expulsion pour l'instant. Et aussi il y a l'association qui s'occupe d'aménager le terrain. On se sent rassuré. »

EN PRATIQUE:

A METZ, EN ATTENDANT L'ACCÈS AU LOGEMENT, ON « HUMANISE » UN BIDONVILLE

- A Metz, après plusieurs expulsions successives de leurs lieux de vie et une errance contrainte résultant d'un harcèlement policier visant à empêcher leur réinstallation, seize ménages se sont « réfugiés » en octobre 2015 sur un terrain appartenant à la SNCF. Malgré les interventions des services techniques de la mairie, c'est dans un environnement extrêmement dégradé que les familles ont passé un premier hiver. Pour remédier à cette situation - et en l'absence manifeste de volonté de mobiliser rapidement une solution de relogement - une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) se met alors en place, financée à part égale par la Direction Départementale de la Cohésion Sociale, la Ville et la Fondation Abbé Pierre. Visant une sortie par le haut des habitants du bidonville sur les plans de l'emploi et du logement, elle repose sur un accompagnement des ménages.

L'état initial du terrain et les conditions d'hygiène très dégradées rendant difficile l'implication des habitants dans des démarches d'insertion, un projet de sécurisation et de viabilisation du bidonville a été lancé en parallèle. Deux associations ont été mobilisées : une pour réaliser un diagnostic social et la seconde un diagnostic du bâti. Les ménages ont été interrogés ainsi que les acteurs locaux et des relevés ont été effectués sur le site. Leurs travaux ont permis d'engager la phase d'élaboration du projet de sécurisation, qui s'est déroulée dans le cadre d'ateliers d'échanges organisés avec les habitants par l'association Quatorze, en charge du projet. Dans un premier temps, des ateliers ont donné l'occasion à chacun d'exprimer ses attentes, par le biais de la parole ou du dessin. Les priorités qui en ont émergé concernent la création d'un bloc sanitaire comprenant quatre cabines de douches et quatre toilettes ainsi que d'un bloc cuisine. Une action de sécurisation des cabanes a également été engagée afin de limiter les risques sanitaires et d'incendie. Dans un second temps, **des ateliers portant sur l'organisation de la vie commune ont permis à l'association Quatorze d'adapter sa proposition au fonctionnement du groupe.** Dans une dernière étape, les habitants ont été invités à faire des observations sur la proposition, à en valider la version finale et à définir une organisation pour la gestion et la maintenance des futurs équipements. Une fois la phase d'élaboration du projet achevée, une campagne de financement participatif a permis de récolter les fonds nécessaires à la réalisation des

travaux, qui se sont déroulés à l'automne 2016 avec la participation d'une trentaine de bénévoles et des habitants. **Si l'implication bénévole de la société civile dans le projet est louable, sa participation au financement des travaux soulève des interrogations quant à la répartition des rôles et des responsabilités.** C'est en effet aux pouvoirs publics nationaux et locaux d'assurer le financement de tels projets, les citoyens y contribuant par le biais des impôts.

Les aménagements réalisés permettent de répondre aux principaux problèmes de salubrité, d'hygiène et de sécurité identifiés sur le terrain et contribuent ainsi à créer les conditions de la réussite pour l'accompagnement mis en œuvre dans le cadre de la MOUS. Constatant que les expulsions répétées des personnes de leur lieu de vie ne permettent pas de résorber les bidonvilles mais conduisent uniquement à précariser davantage les habitants sans mettre un terme à leur errance sur le territoire, la ville de Metz semble vouloir tenter une nouvelle approche. L'amélioration des conditions de vie a été envisagée de façon temporaire et l'objectif n'est pas de pérenniser l'existence de ce bidonville, le départ de chaque famille vers un logement sera donc suivi par la destruction de sa cabane. Ce changement de posture positif de la ville de Metz l'engage donc, en particulier dans le volet accès au logement. Car **même sécurisé, un bidonville n'est pas un lieu de vie acceptable sur le long terme et ne peut être envisagé que comme un espace où la stabilisation temporaire des personnes est possible, permettant de les accompagner vers l'accès à une solution pérenne et adaptée de logement.**

AMÉLIORER LES CONDITIONS DE VIE, C'EST UNE QUESTION DE DIGNITÉ !

CONSTATS

SOLUTIONS

INSALUBRITÉ

74% / **66%**

des sites n'ont
ni poubelles ni
ramassage
d'ordure

des sites sont
concernés
par la présence
de nuisibles

LE RAMASSAGE RÉGULIER DES ORDURES



réduit
les risques
de maladies



réduit
la présence
de nuisibles



réduit les
nuisances
visuelles
et olfactives



améliore
les liens avec
le voisinage

EAU ET ÉNERGIE

88%

des lieux de vie n'ont pas
de raccordement officiel
à l'électricité
et y accèdent par des
branchements non
sécurisés ou un groupe
électrogène.



nécessaire
pour une
hygiène
de vie digne



réduit
les risques
de maladies

77%

des lieux de vie
n'ont pas accès à l'eau
potable sur site



rend
possible une
alimentation
saine



réduit
les risques
d'incendie et
d'accidents

INSÉCURITÉ

58%

des lieux de vie
sont touchés par un
risque majeur pour la
sécurité de ses habitants
(proximité d'une route à
grande vitesse, chemin
de fer, décharge publique,
accès impossible aux
secours)



réduit
les risques
d'accident



améliore les capacités
d'intervention des secours
en cas d'urgence



LA STABILISATION TERRITORIALE DES PERSONNES : METTRE FIN À L'ERRANCE, PREMIÈRE ÉTAPE DE L'INCLUSION



La prise en compte des droits des habitants de bidonvilles dans le cadre des procédures d'expulsion engagées par les propriétaires des terrains occupés tend à s'améliorer. Sous l'impulsion de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, la Cour de Cassation française a intégré la nécessité d'assurer un **contrôle de proportionnalité entre l'atteinte au droit de propriété résultant de l'occupation illicite d'un terrain et l'atteinte aux droits fondamentaux des habitants qui résulterait d'une expulsion**⁸. Bien qu'elle implique pour les personnes concernées de pouvoir prouver un ancrage territorial, cette évolution favorable tend à rendre les expulsions moins systématiques et ouvre la voie à un changement de posture de la part des juridictions. La Cour d'appel de Douai a d'ailleurs récemment rejeté la demande d'expulsion d'habitants d'un bidonville, estimant qu'en « l'absence de travaux d'aménagement du terrain envisagé par le département du Nord, **le caractère absolu du droit de propriété (...) n'est pas prééminent par rapport aux droits fondamentaux des occupants du terrain** que sont le droit au logement, le droit à la dignité et au respect de la vie privée et familiale, et aux intérêts des enfants »⁹.

En pratique, **la politique d'expulsions répétées des bidonvilles se poursuit**. Le recensement des expulsions de lieux de vie occupés par des Roms ou des personnes présumées telles, réalisé par le European Roma Rights Centre et la Ligue des droits de l'homme, indique qu'en 2015 plus de 11 000 personnes (soit 60% de la population recensée vivant en bidonville) ont été expulsées de 111 lieux de vie, et la tendance s'est poursuivie en 2016, avec plus de 7 300 personnes expulsées de 61 sites sur les 3 premiers trimestres.

Ironiquement, **l'instabilité territoriale des personnes, créée par les procédures d'expulsion répétées, vient souvent justifier les refus de domiciliation opposés aux habitants de bidonvilles**. La domiciliation, acte de reconnaissance de la présence

stable de personnes sans domicile fixe sur une commune, est pourtant une manière d'ancrer les personnes sur un territoire défini et d'ouvrir des droits essentiels. La réforme de la domiciliation, engagée par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR), a été concrétisée par la parution de plusieurs textes d'application¹⁰. Elle précise les conditions d'appréciation du lien avec la commune, dont dépend l'accès à une domiciliation. Ces précisions sont bienvenues, dans un contexte où **les refus abusifs sur des motifs inopérants comme l'illégalité de l'occupation du terrain ou l'absence de droit au séjour des personnes concernées restent nombreux**. Ces habitants précaires, ainsi que leurs accompagnants, s'épuisent à multiplier les démarches amiables ou contentieuses, sans garantie de résultat. Ainsi à Saint-Etienne, le recours engagé par la section locale de la Ligue des droits de l'Homme auprès du tribunal administratif, après des refus abusifs de domiciliation opposés à des habitants de bidonvilles, ont permis d'enjoindre le CCAS à procéder à la réévaluation des demandes... qu'il a de nouveau refusées. En 2015, les communes de Couëron et Vaulx-en-Velin¹¹ ont été sommées par le juge de domicilier des citoyens européens vivant en bidonville sur leur commune après un refus jugé illégal.

Autre chantier lancé par la loi ALUR, l'élaboration des schémas départementaux de la domiciliation, qui devait être finalisée avant le 31 septembre 2016, a pris du retard sur beaucoup de territoires. En décembre 2016, seuls 35 schémas de la domiciliation étaient publiés et 24 en passe de l'être. La finalisation rapide de ces schémas s'impose afin de dresser un état des lieux des besoins à l'échelle départementale et d'évaluer les moyens nécessaires à leur satisfaction.

8. Cour de Cassation, 3ème chambre civile, n°14-22095, 17 décembre 2015.

9. Cour d'appel de Douai, n°15/06662, 15 septembre 2016.

10. Voir l'Instruction N° DGCS/SD1B/2016/188 du 10 juin 2016 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable, le Décret n° 2016-641 du 19 mai 2016 relatif à la domiciliation des personnes sans domicile stable, le Décret n° 2016-633 du 19 mai 2016 relatif aux demandes d'élection de domicile pour l'aide médicale de l'Etat (AME) et le Décret n° 2016-632 du 19 mai 2016 relatif au lien avec la commune pour la domiciliation. Pour une analyse de la réforme, se reporter à la note pratique sur la domiciliation administrative après les modifications liées à la loi ALUR rédigée par l'ASAV, Dom'asile et le CNDH Romeurope : https://www.romeurope.org/IMG/pdf/livret_la_domiciliation_apres_la_loi_alur_nov_16.pdf

11. Tribunal administratif de Nantes, n° 1502248, n°1502250, n°1502251, n°1502266, 30 mars 2015 et Tribunal administratif de Lyon, n° 1507061, 27 août 2015.

PROPOSITION 2:

EN FINIR AVEC L'EXPULSION SYSTÉMATIQUE ET CONTRE-PRODUCTIVE DES LIEUX DE VIE

Les expulsions à répétition accroissent la précarité des habitants de bidonvilles et les éloignent de l'accès à leurs droits fondamentaux. Les quelques acquis, souvent « arrachés au forceps »¹², au prix d'une longue lutte personnelle et associative sont mis à mal. Il en va ainsi de la domiciliation, de la scolarisation des enfants et de l'accès aux soins, qui dépendent directement de la stabilité des personnes sur un territoire. Cette politique injuste continue pourtant à être menée, comme à Saint Denis en juillet 2016, où les forces de l'ordre ont procédé à l'expulsion du bidonville dit du Coignet, alors que la Cour Européenne des Droits de l'Homme, saisie d'une demande de mesures provisoires, avait expressément demandé au gouvernement français d'y surseoir¹³. Sur l'ensemble du territoire, et plus spécifiquement en Ile-de-France, Médecins du Monde dresse le constat suivant : « Quelles que soient les échelles, de la ville aux préfectures en passant par les départements et ministères, et quel que soit le parti politique, la volonté d'expulser les habitants de bidonvilles est unanime »¹⁴.

Lorsqu'elles ne sont pas accompagnées de solutions adaptées pour les habitants, les expulsions se soldent inmanquablement par la reconstruction, dans la commune ou le département voisin, d'un ou plusieurs bidonvilles. Commentant les évolutions constatées en Ile-de-France, la DIHAL indiquait en avril 2016 que « les évacuations de campements importants (...) semblent s'être traduites par des fortes diminutions de la population dans les départements concernés, mais également par une augmentation dans les départements limitrophes »¹⁵. Au niveau national le nombre de personnes vivant dans des bidonvilles et grands squats – autour de 15 600 selon l'état des lieux effectué par la DIHAL en novembre 2016 – témoigne de l'inefficacité totale d'une politique qui ne joue que sur un simple effet de vases communicants et ne permet pas de résorber les bidonvilles. Les expulsions répétées des lieux de vie conduisent leurs habitants à s'installer en plus petits groupes dans des lieux de plus en plus reculés, engendrant une dangereuse tendance à l'invisibilisation.

La résorption des squats et bidonvilles ne passe pas par le déplacement des personnes contraintes d'y vivre, mais par leur inclusion dans la société française en général, et dans leur environnement local en particulier. La temporalité de ces parcours d'insertion doit impérativement être prise en compte par les pouvoirs publics locaux et nationaux. La stabilisation des personnes sur des terrains sécurisés

n'est pas un aboutissement, mais une étape donnant pragmatiquement le temps nécessaire aux acteurs locaux, associations et habitants d'élaborer des solutions pérennes. **Elle rend envisageable une réelle politique de résorption des bidonvilles en sortant de la gestion de l'urgence engendrée par les expulsions à répétition.** Elle est possible sur des terrains publics, comme c'est le cas dans l'exemple strasbourgeois mentionné ci-dessous, mais également sur des terrains privés, comme en témoigne le projet « Villensemble » mené à Ivry¹⁶. Cette stabilisation doit absolument s'articuler avec un accompagnement social, juridique et professionnel pour tous les habitants, de façon inconditionnelle, afin de les accompagner vers l'accès au droit commun dans tous les domaines (la domiciliation, la scolarisation, la santé, les droits sociaux, la protection de l'enfance, l'emploi etc.).

12. M. Duteurtre, L. Otal, H. Yous, « Des droits arrachés au forceps », revue *Projet* n°348 – octobre 2015, pp. 26-30

13. Voir http://www.romeurope.org/IMG/pdf/cp_07.07.2016_-_la_france_s_assied_sur_la_cedh.pdf

14. Médecins du Monde, rapport de projet « Amélioration des conditions de vie » mai 2014 – Mars 2015, p. 70.

15. DIHAL, état des lieux national des campements illicites et grands squats, Avril 2016 (7ème édition), p. 4.

16. Ce projet fait l'objet d'une présentation détaillée au sein de la partie Participation du présent rapport.

EN PRATIQUE:

STRASBOURG, QUAND LES POUVOIRS PUBLICS LOCAUX S'AUTORISENT À STABILISER LES PERSONNES

- **La ville de Strasbourg s'illustre par sa politique de stabilisation des personnes vivant en bidonvilles** car, dès 2008, elle s'est engagée à ne pas expulser les personnes installées sur des terrains municipaux. Un premier espace de stabilisation a été ouvert par la mairie et confié à une gestion associative, puis un deuxième en 2013. Toutes les familles concernées ont été invitées à intégrer ces espaces, permettant une résorption progressive des bidonvilles initiaux. Sous le co-pilotage de l'Etat et de la ville, et dans le cadre d'une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), de nombreux partenaires, notamment associatifs, agissent dans leurs champs de compétences respectifs pour accompagner les personnes et assurer leur intégration dans le droit commun : scolarisation des enfants, insertion professionnelle des jeunes, accès à la protection maladie, etc.

A Strasbourg, « **la mairie sonne la fin des bidonvilles** »¹⁷ : sur 471 habitants de bidonvilles recensés en 2014, 175 ont accédé à un logement, 125 ont obtenu un emploi salarié et 61 enfants vont à l'école. Des 14 bidonvilles existants en 2014, il n'en subsiste qu'un à la fin de l'année 2016. Ses 26 occupants y bénéficient d'un accès à l'eau, de toilettes sèches et d'un ramassage des ordures organisé par la mairie. Un tel bilan, qui contraste avec le reste du territoire français, s'explique par plusieurs facteurs de succès : l'engagement fort de la mairie, notamment matérialisé par la création d'un service municipal dédié, la dimension partenariale de l'action, l'axe global d'intervention sur les conditions de vie et l'accès aux droits ou encore la définition d'objectifs clairs sur plusieurs années. Au-delà de ces éléments, l'action strasbourgeoise de résorption des bidonvilles a surtout été rendue possible par la **posture bienveillante des pouvoirs publics locaux**, ainsi résumée par l'adjointe au maire en charge des solidarités : « Les populations roms, si elles le veulent, doivent pouvoir devenir strasbourgeoises à part entière. Comme le dit un collectif de soutien à ces populations, « il ne faut pas chasser les pauvres mais chasser la pauvreté »¹⁸.

Si les progrès réalisés à Strasbourg sont encourageants, les élus locaux déplorent l'absence de politique nationale ambitieuse qui « se traduit par des bricolages locaux (...) ainsi que par des expulsions récurrentes, alors qu'une

stabilisation de tous les bidonvilles pourrait permettre de mettre fin à l'errance d'un grand nombre de familles et permettre un accompagnement des ménages ainsi que la scolarisation des enfants »¹⁹. **La résorption des bidonvilles ne saurait être laissée à la charge de quelques municipalités volontaires et engagées.** Dans l'exemple strasbourgeois, l'hospitalité à l'égard des habitants de bidonvilles s'est accompagnée d'une grande fermeté vis-à-vis de nouveaux arrivants. L'incapacité (ou l'absence de volonté) manifeste de la municipalité strasbourgeoise d'assurer à la fois la sortie de bidonvilles des ménages présents dans sa commune et d'accueillir de nouvelles personnes, largement critiquée par le secteur associatif, marque les **limites d'un engagement purement local** et témoigne de la nécessité d'une dynamique nationale de stabilisation des habitants de bidonvilles sur leur territoire.

17. Voir : <http://www.lalsace.fr/actualite/2016/09/28/la-mairie-sonne-la-fin-des-bidonvilles-a-strasbourg>

18. M. D Dreyssé, « Strasbourg chasse la pauvreté, pas les pauvres », revue Projet n°348, octobre 2015.

19. I. Trouvé, « Capitalisation des expériences de la mission Bidonvilles de Médecins du Monde à Strasbourg », mémoire soutenu en juin 2016, p. 26.

HÔTEL SOCIAL
(115)

3

Enfants
scolarisés
(3 mois)

MARS 2014 - SEPTEMBRE 2014
LES MUREAUX (78)

5

SQUAT
Enfants
scolarisés
depuis
mars 2016

MARS 2016
MONTIGNY LES
CORMEILLES (95)

8

SQUAT
Enfants
scolarisés
depuis
mars 2016

ENCORE AUJOURD'HUI
MONTIGNY LES
CORMEILLES (95)

PÉRIODE À LA RUE

PARCOURS D'UNE FAMILLE EN ERRANCE FORCÉE

MADAME & MONSIEUR M. ET LEURS 4 ENFANTS

2012-2016

SEPTEMBRE 2014 - MARS 2016
RUE COIGNET
SAINT-DENIS (93)

4 BIDONVILLE
Enfants
scolarisés
(1 an et 3 mois)

MAI 2013 - MARS 2014
LA COURNEUVE (93)

2 BIDONVILLE
Refus de
scolarisation
de la mairie

PÉRIODE À LA RUE

PÉRIODE À LA RUE

AVRIL 2012 - 2013
PORTE D'AUBERVILLIERS
PARIS (75)

1 BIDONVILLE
Enfants
scolarisés
(3 mois)

7 HÔTEL SOCIAL
(115)

AOÛT 2016
CHAMPIGNY SUR MARNE (94)
vacances scolaires

HÔTEL SOCIAL
(115)
6 JUILLET 2016
VILLEJUIF (94)
vacances
scolaires

PROPOSITION 3:

LEVER LES OBSTACLES À LA DOMICILIATION POUR PERMETTRE UN ACCÈS AU SOCLE MINIMAL DE DROITS

La domiciliation est « la clef de voûte garantissant l'accès aux droits communs des personnes vivant en bidonvilles »²⁰ car elle permet aux personnes sans domicile fixe et sans adresse postale d'avoir accès à un ensemble de prestations et de droits fondamentaux conditionnés par la détention d'une telle adresse. L'absence de domiciliation est donc source d'une réelle atteinte à la dignité humaine et une cause indéniable de **non recours** aux droits, en particulier sociaux, et aux soins. **Lever les obstacles à la domiciliation des personnes vivant en squats et bidonvilles constitue un préalable à toute démarche visant leur sortie par le haut.**

Si la réforme de la domiciliation devrait aider à limiter les refus abusifs de la part des municipalités et centres communaux d'action sociale (CCAS), il conviendrait également de doter ceux-ci de **moyens adaptés au volume de travail** inhérent à ces domiciliations. Par ailleurs, **les blocages politiques à la domiciliation des personnes doivent être levés et les seules évolutions législatives récentes ne suffiront certainement pas à changer les pratiques** dans tous les territoires. La loi doit s'appliquer sans exception. Les décisions négatives de domiciliation formulées au guichet (« ici, on ne domicilie pas les Roms ») assorties du refus de remettre aux personnes un document attestant de cette décision, pratiques à l'évidence discriminatoires, doivent cesser. Ces pratiques abusives continuent pourtant à être recensées, comme à Maubeuge, où le CCAS, seule structure en capacité de procéder aux domiciliations depuis la fin de l'agrément de l'association qui s'en chargeait jusqu'alors, refuse d'instruire les demandes de domiciliation des personnes Roms vivant en squats. L'article L264-4 du Code de l'Action sociale et des familles prévoit à cet égard que les refus de domiciliation émanant des CCAS doivent être

motivés. Au-delà des recours juridiques ou de la saisine du Défenseur des Droits qui pourront être engagés à chaque fois que nécessaire, **de nombreux efforts de sensibilisation et de formation restent à fournir en la matière, afin d'assurer un respect, par l'ensemble des CCAS, de leur obligation légale de domiciliation des personnes sans domicile prévue le Code de l'Action sociale et des familles.**

20. CNCDH, Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles, 20 novembre 2014, §30.

EN PRATIQUE:

DANS LE NORD, L'UNION DÉPARTEMENTALE DES CCAS S'EN MÊLE

- Le département du Nord connaît d'importantes difficultés économiques et sociales. Leur accumulation et la problématique humanitaire majeure des exilés dans le département cristallisent les tensions autour de l'accueil des populations étrangères. La concurrence des publics et la classification des précarités, dans un contexte de saturation aggravée des dispositifs d'accueil d'urgence, y prennent une ampleur particulière. L'accueil des citoyens européens précaires vivant dans des squats ou bidonvilles, et notamment leur accès à une domiciliation, se heurte à ces difficultés et s'avère assez disparate selon les communes.

En 2013, l'Union départementale des CCAS du Nord a pris l'initiative d'une action de sensibilisation auprès de ses adhérents. Elle leur a fait parvenir un courrier leur rappelant leurs obligations en termes de domiciliation des personnes sans domicile. Une remontée d'informations a alors pu établir une **forte demande de formation de la part des services concernés**. L'Union départementale des CCAS du Nord a commandé à l'Union nationale des CCAS une formation à la domiciliation des personnes originaires d'Europe de l'Est vivant en situation de grande précarité, dans des squats ou bidonvilles. Celle-ci a cherché à **améliorer la connaissance de ce public par les agents d'accueil des CCAS et à déconstruire les préjugés** à leur égard. Malgré une demande expresse de la part des CCAS, la participation à cette formation a été limitée à une dizaine de participants, ce que regrette la responsable de l'Union départementale, qui en est à l'initiative. Par ailleurs, l'UD-CCAS du Nord a également fait parvenir à l'Association des Maires du Nord un courrier rappelant aux maires leurs obligations et leurs responsabilités, afin de lever les blocages à l'accueil et à la domiciliation des personnes originaires d'Europe de l'Est vivant en situation de grande précarité.

L'UD-CCAS du Nord poursuit ses démarches de sensibilisation et prévoit d'organiser, en partenariat avec l'inter-collectif Roms Nord-Pas-de-Calais, une nouvelle formation à destination des maires et des directeurs généraux des services communaux. L'Association des maires du Nord, à qui cette démarche a été proposée en 2016, affiche sa volonté

de s'y impliquer. Le taux de participation à cette formation dépendra notamment de sa capacité à communiquer auprès de ses membres afin de les encourager à s'y inscrire. Elle doit à cet égard mener une campagne de communication volontariste, afin de créer une dynamique collective à l'échelle du département et de sortir des engagements purement locaux.

Cette action, si elle n'a pas permis de lever toutes les difficultés de domiciliation des personnes vivant en squats ou bidonvilles dans le département, mérite cependant d'être remarquée. **Prenant pleinement en compte l'aspect systémique et global des blocages à la domiciliation des personnes vivant en squats et bidonvilles, cette démarche gagnerait à être développée** dans de nombreux autres départements confrontés à des difficultés de domiciliation.



L'ACCÈS AU LOGEMENT, C'EST POSSIBLE !



La reconnaissance concrète du droit au logement progresse lentement, au fil des réformes législatives et des procédures intentées par des requérants mal logés. Sur le terrain législatif, la loi ALUR, votée en 2014, a enfin vu ses principaux décrets d'application publiés en 2015 et 2016 et doit désormais faire l'objet d'un suivi d'application rigoureux.

En pratique, les logements abordables manquent cruellement et l'encadrement des loyers dans le parc privé peine à se généraliser. Dans un contexte de « décrochage des couches populaires »²¹, près de **4 millions de personnes sont mal logées** en France (sans-domicile, personnes hébergées chez des tiers, habitants de logements insalubres ou surpeuplés, etc.). **Le secteur de l'hébergement d'urgence est quant à lui en état de saturation aggravé** et les principes d'inconditionnalité et de continuité de l'accueil - d'abord remis en question dans les faits²² - le sont désormais aussi par la jurisprudence. Alors que le code de l'action sociale et des familles prévoit que « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence », le Conseil d'Etat estime à l'égard des ressortissants étrangers qui font l'objet d'une obligation de quitter le territoire, que seules des circonstances exceptionnelles faisant obstacle à leur départ justifient un accueil en hébergement d'urgence. L'analyse de la jurisprudence montre que ces circonstances ne sont reconnues qu'en de très rares occasions, notamment lorsque le requérant est accompagné de jeunes enfants et qu'au moins un membre du ménage présente une pathologie lourde. En pratique, **les solutions d'hébergement proposées à l'occasion des expulsions de squats et bidonvilles, sont presque systématiquement en sous-nombre, lorsqu'elles existent.**

Une enquête flash nationale réalisée par la FNARS le 7 novembre 2016 révèle une **« explosion du nombre de familles sollicitant le 11523 »** : ce soir-là, par manque de places disponibles, 590 personnes en famille n'ont pas pu obtenir d'hébergement à Paris, 193 à Lille et 44 à Toulouse. En Seine-Saint-Denis, 162 mineurs ont dormi à la

rue, parmi lesquels 32 enfants de moins de 3 ans. Ces chiffres alarmants ne rendent pourtant pas entièrement compte du nombre de ménages à la rue, dont une partie renonce à contacter le 115.

Dans ce contexte, les gouvernements successifs ont lancé plusieurs chantiers visant à diversifier et améliorer l'offre d'hébergement : plan d'humanisation des centres d'hébergement démarré en 2009, plan de réduction des nuitées hôtelières lancé en février 2015, pérennisation de places d'hébergement hivernales afin de sortir de la « gestion au thermomètre » de l'hébergement d'urgence. Mais **les efforts, trop timides, engagés par l'Etat n'ont à ce jour pas permis d'inverser la tendance.** Le rapport 2016 sur l'état du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre dresse le portrait d'une « **politique du logement en panne d'ambition** », incapable d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés, et constate notamment que « la volonté affichée de privilégier le logement pérenne plutôt que l'hébergement d'urgence ne se traduit pas clairement dans les actes ou dans le budget ». Le concept du « logement d'abord », défendu par le mouvement associatif²⁴, qui privilégie l'accès au logement par rapport aux parcours en escalier au sein de structures d'hébergement, reste encore à être concrétisé.

21. Fondation Abbé Pierre, 21ème rapport sur l'état du mal-logement.

22. Voir précédent rapport d'observatoire, pp. 71/72.

23.<http://www.fnars.org/espace-presse-aside/espace-presse-cp-menu/7172-explosion-du-nombre-de-familles-sollicitant-le-115>

24. Notamment le Collectif des Associations Unies, qui réunit 34 organisations nationales de lutte contre les exclusions.

PROPOSITION 4:

INSCRIRE LA RÉSORPTION DES SQUATS ET BIDONVILLES DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT

L'existence de squats et bidonvilles ne relève pas d'un « problème Rom », qui s'expliquerait par des modes de vie ou des caractéristiques communautaires. Au contraire, elle révèle l'acuité de la crise du logement en France et l'inefficacité des politiques sociales du logement pour en limiter les effets. La résorption des squats et bidonvilles implique la pleine intégration de cette problématique dans le champ de la politique publique du logement des personnes défavorisées, dans une démarche de mobilisation du droit commun. Cela nécessite que les documents cadrant l'action publique intègrent explicitement cet objectif. Les diagnostics territoriaux à 360°, prévus par le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté, doivent prendre en compte tous les sites d'habitat précaires, bidonvilles et squats. Dans l'ensemble des départements concernés, la réécriture des Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDAHLPD) doit être l'occasion d'établir un plan d'action, accompagné de moyens dédiés et d'indicateurs d'évaluation. Ces plans, prévus par la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, constituent une véritable feuille de route pour les pouvoirs publics en vue de favoriser l'accès à l'hébergement et au logement des personnes défavorisées.

Les critiques adressées par le secteur associatif par rapport à la stratégie régionale pour les campements illicites en Ile-de-France en témoignent : l'élaboration de documents spécifiques, non contraignants et hors du droit commun, risque d'encourager l'inertie des pouvoirs publics locaux réticents à accueillir sur leur territoire des populations jugées indésirables, laissant en première ligne les communes solidaires et les associations. A l'inverse, l'inscription explicite de la problématique des squats et bidonvilles dans les documents de cadrage de l'action publique favoriserait la mobilisation des autorités locales et leur donnerait les clés pour agir.

Parce qu'il influence les solutions politiques, le choix des termes au sein de ces documents est particulièrement important. La notion de bidonville, définie par la loi n°64-1229 du 14 décembre 1964 comme des « terrains sur lesquels sont édifiés

des locaux d'habitation insalubres et irrécupérables », renvoie naturellement à la mobilisation des outils de lutte contre l'habitat indigne, dont relève cette forme d'habitat. La notion de campements illicites ou de campements provisoires, au contraire, tend à justifier une certaine inertie des pouvoirs publics en mettant l'accent sur leur caractère illégal ou leur nature temporaire, et doit donc être évitée. Dans ce cadre de la lutte contre le mal-logement, la désignation des habitants de bidonville par une entrée ethnique est également à bannir, parce qu'elle n'a aucune justification pratique ni cadre juridique pertinent. Une telle approche repose sur de supposées spécificités ethniques, jamais avérées, et tend à masquer la forme particulièrement dégradée d'habitat qui constitue pourtant le problème à résoudre.

Tous les outils mobilisables pour organiser et financer des projets de sortie de squats et bidonvilles (résorption de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux, maîtrises d'œuvre urbaine et sociale, projet d'investissement d'avenir, financements européens, etc.) doivent être désignés et explicités au sein des Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées afin d'encourager les pouvoirs publics locaux à s'en saisir. Ces derniers sont en effet souvent démunis face à des **dispositifs complexes s'inscrivant dans un domaine particulièrement technique**. Aussi, flécher explicitement les dispositifs vers les problèmes qu'ils peuvent contribuer à résoudre permettrait de faciliter le déclenchement de l'action publique.

EN PRATIQUE:

RELOGEMENT DE FAMILLES À ALÈS, DE L'INTÉRÊT DE MOBILISER LES OUTILS DE RÉSORPTION DE L'HABITAT INDIGNE AU BÉNÉFICE DES HABITANTS DE BIDONVILLES

- Le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) du Gard intègre une forte dimension de **lutte contre l'habitat précaire envisagé comme une composante de la lutte contre l'habitat indigne**. A cet égard il indique que « lutter contre l'habitat précaire nécessite une approche globale et partenariale, incluant les ménages eux-mêmes » et appelle à une forte mobilisation des élus locaux et intercommunaux. L'objectif a été repris et décliné à l'échelle du programme local de l'habitat intercommunal d'Alès, territoire sur lequel se trouvaient deux bidonvilles. Ces sites ont été identifiés dans le cadre d'une démarche de repérage prévue par le PDALPD du Gard et qualifiés de situations « très critiques ».

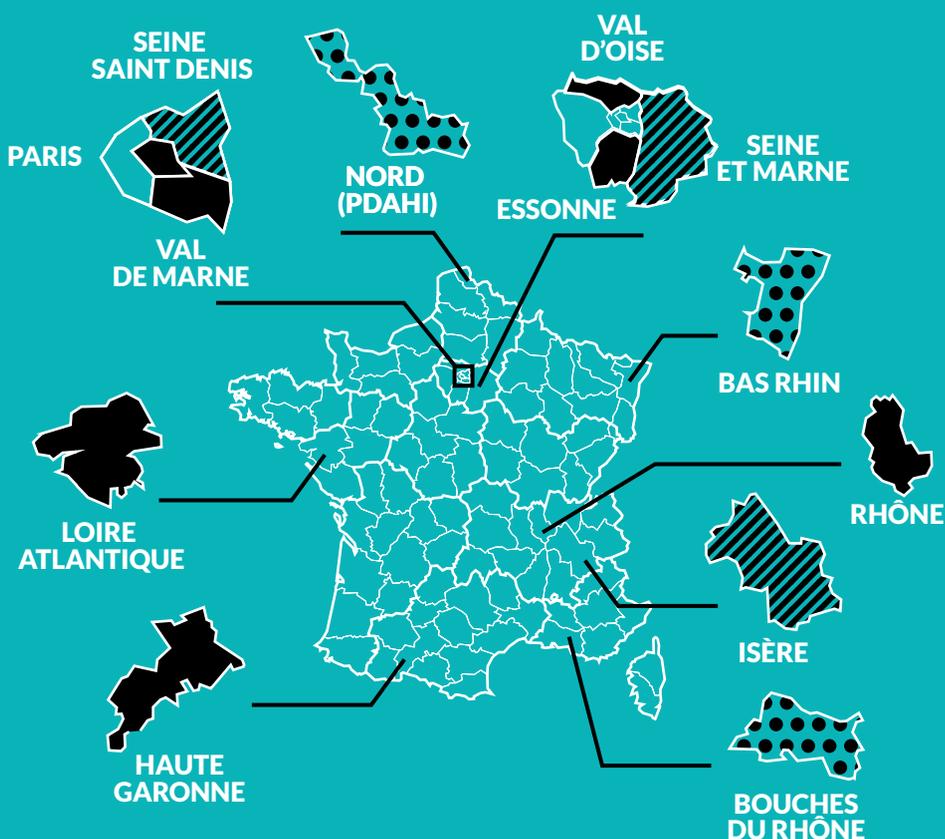
Les familles ne souhaitant pas être séparées, un projet de construction de logements sur un terrain municipal a été engagé, dans le cadre d'une opération de résorption de l'habitat indigne irrémédiable ou dangereux financée par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH²⁵). L'opération de relogement des 17 familles concernées témoigne de l'intérêt que présente la mobilisation des outils de la politique de lutte contre l'habitat indigne au bénéfice des habitants de bidonvilles. En effet, les acteurs locaux, soutenus par l'objectif de lutte contre l'habitat indigne fixé au sein du PDALPD et du programme local de l'habitat (PLH), ont pu **trouver une temporalité adaptée à la situation, mettre en place un cadre d'action efficace sous la forme d'une MOUS et trouver les financements nécessaires**. L'ANAH, au titre de sa mission de soutien à l'amélioration de l'habitat, a financé à 100% les frais d'aménagement du terrain ainsi que la MOUS, à hauteur de 700 000 euros. Les frais de construction ont quant à eux fait l'objet d'un cofinancement par la ville et la métropole, l'Etat, le Fonds européen de développement régional (FEDER), le département et la région. Il aura fallu quatre années pour mener à bien cette opération de relogement, durée largement inférieure aux durées moyennes des opérations de résorption de l'habitat insalubre qui s'étalent généralement sur huit ans. Si le volume, relativement limité, de l'opération en est une des causes, une telle diminution des délais s'explique également, selon les acteurs locaux, par une forte mobilisation de la ville et de l'agglomération ainsi que par un effort soutenu de concertation et de coordination.

25. Voir Cahiers de l'ANAH, n° 145, « Gard : les acteurs locaux se mobilisent contre l'habitat indigne ».

SQUATS ET BIDONVILLES



QUELLE PRISE EN COMPTE DANS LES PLANS D'ACTION
POUR LE LOGEMENT ET L'HÉBERGEMENT
DES PERSONNES DÉFAVORISÉES ?



N'ABORDE PAS
LA QUESTION



QUESTION MENTIONNÉE
MAIS SANS PROPOSITIONS
DE SOLUTIONS



QUESTION MENTIONNÉE
AVEC OBJECTIFS ET INDICATEURS
D'ÉVALUATION

Analyse réalisée sur la base des plans départementaux disponibles en décembre 2016
dans les départements les plus concernés par les squats et les bidonvilles

PROPOSITION 5:

FAVORISER L'ACCÈS AU LOGEMENT AUTONOME

L'hébergement à l'hôtel de ménages issus de squats et bidonvilles est particulièrement inadapté. L'instabilité qu'il induit complique considérablement les processus d'insertion des personnes, notamment sur le plan de l'emploi ou de la scolarisation.



**Parole d'habitant(e),
Ivry-sur-Seine, novembre 2016 :** « Après une expulsion, on m'a proposé une fois un hébergement à l'hôtel, mais c'était très loin de l'école de mon fils. Il fallait que je me lève à 5h du matin pour arriver à l'heure avec le petit. Ça n'a duré qu'un mois de toute façon. On est arrivé sur ce terrain après cela ».

L'approche consistant à privilégier l'accès au logement autonome des habitants de squats et bidonvilles rejoint les engagements pris par l'Etat pour réduire le recours aux nuitées hôtelières. Elle permet aux personnes de se stabiliser dans leur environnement et d'activer sereinement les leviers qui leur permettront de sortir durablement de la précarité. Les résultats du programme expérimental « un chez-soi d'abord »²⁶ en témoignent : quatre ans après son lancement, 85% des personnes sont toujours logées et suivies. Pour la majorité d'entre elles, on constate une amélioration de leur situation médicale : meilleure observance des traitements et diminution de la durée d'hospitalisation. Sur le plan social, toutes les personnes ont créé ou recréé des liens avec leur entourage et 20% des participants ont accédé à l'emploi. Le succès d'un dispositif d'accès direct au logement pour des personnes présentant des pathologies mentales plaide pour son développement au bénéfice de publics dont la principale difficulté relève de leur situation d'extrême précarité. **L'accès au logement ne doit pas être considéré comme l'ultime étape d'un parcours d'insertion réussie mais comme une condition de réussite de ce parcours.**

La mise à disposition de logement peut prendre des formes variées, selon le contexte local, les éléments de diagnostic obtenus et la situation des personnes. Il est nécessaire d'apporter une **réponse ajustée et graduée, en fonction de la variété des situations individuelles et familiales.** Ainsi, dès lors qu'une personne est éligible aux aides au logement et/ou tire des revenus suffisants de son travail, elle devrait pouvoir accéder à un **logement de droit commun, dans le parc privé ou dans le parc social.** A cet égard, une action volontariste de l'Etat sur le terrain de l'encadrement des loyers dans le parc privé, de la construction de logements véritablement sociaux, de la mise en place d'un système universel de garantie des loyers et de la lutte contre les discriminations dans l'accès au logement est nécessaire.

Pour les ménages dont la situation n'est pas encore stabilisée, **l'intermédiation locative** s'avère particulièrement intéressante. Ce dispositif vise à « sécuriser et simplifier la relation entre le locataire et le bailleur grâce à l'intervention d'un tiers social »²⁷. L'intermédiation locative sous forme de mandat de gestion repose sur la mise en relation d'un bailleur avec un ménage par une agence immobilière à vocation sociale, dont le rôle consiste également à percevoir le loyer pour le compte du propriétaire et à assurer l'accompagnement du ménage. Il s'agit donc d'une **forme sécurisée d'accès direct au logement**. L'intermédiation locative existe également sous forme de location/sous-location qui consiste, pour une association agréée, à louer en son nom un logement et à le sous-louer à un ménage en difficulté. Dans ce cadre, il est possible de prévoir, à l'issue d'une période déterminée, le glissement du bail au nom du ménage, qui devient alors locataire en titre de son logement, à condition d'être en capacité d'assumer le loyer. **Ce dispositif, avantageux fiscalement pour le propriétaire, est intéressant pour le ménage dont il fluidifie le parcours résidentiel en assurant un passage du logement de transition au logement autonome de droit commun** sans impliquer de déménagement.

Sous toutes ces formes, **l'intermédiation locative présente l'intérêt de prévoir un accompagnement des ménages, généralement nécessaire pour permettre un maintien dans le logement**. Ce dispositif est également intéressant financièrement pour l'Etat : alors que l'hébergement hôtelier d'une famille avec trois enfants lui coûterait 19 000 euros par an, le dispositif Solibail (programme d'intermédiation locative en Ile-de-France) ne lui revient qu'à 9 000 euros²⁸.

Le développement de l'intermédiation locative implique de l'Etat un effort financier visant à rendre plus attractifs ces dispositifs pour des bailleurs privés ainsi qu'une campagne de communication permettant de les valoriser et de les faire connaître. En 2015, on comptabilisait environ 25 300 places en intermédiation locative dans le dispositif francilien « Solibail », volume encore très insuffisant au regard des besoins.

Parole d'habitant(e), Paris, novembre 2016 :

« Pendant 4 ans j'ai été logé à l'hôtel mais depuis un mois j'ai emménagé dans un nouvel appartement avec mes parents à Savigny-sur-Orge. C'est tout nouveau ! L'avantage de l'appartement c'est que si je veux partir pour la soirée pour voir mes cousins jusqu'à minuit ou une heure du matin je peux, alors qu'à l'hôtel, à partir de minuit je ne peux plus. Et si je veux faire à manger, je peux le faire quand je veux, alors qu'à l'hôtel à partir de 10h on ne peut plus. A l'hôtel tu ne peux pas crier, c'est normal. Tu ne peux pas mettre la télé trop fort, les autres travaillent. Maintenant je mets la télé dans ma chambre, ça ne dérange personne ! Et puis c'est plus spacieux : à l'hôtel c'était une pièce pour 4 personnes. Maintenant on a deux chambres et un salon. »

26. Ce programme mené entre 2011 et 2016 dans quatre villes s'adresse à un public sans domicile souffrant de pathologies psychiatriques, et vise un « accès dans un logement ordinaire directement depuis la rue, moyennant un accompagnement soutenu pluridisciplinaire au domicile ».

27. <https://www.anil.org/votre-projet/vous-etes-propretaire/bailleur/lintermediation-locative/>

28. http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/solibail_lemag_cle5ee89d.pdf

EN PRATIQUE: MONTAUDRAN ET MAXÉVILLE, DEUX OPÉRATIONS DE RELOGEMENT RÉUSSIES

• A l'été 2016 s'est déroulée à Toulouse une opération de relogement d'envergure qui a concerné 329 personnes vivant dans des bidonvilles du quartier de Montaudran. Cette opération, préparée en amont par les services de la ville de Toulouse et la préfecture dans le cadre d'une MOUS, est le résultat d'une **mobilisation concertée des acteurs locaux**. Plusieurs centaines de personnes s'étaient installées sur des terrains vagues appartenant à la mairie, à la métropole ainsi qu'à des sociétés d'aménagement. Face à cette occupation, **une première demande d'expulsion avait été refusée par le tribunal, qui, dans le cadre d'un contrôle de proportionnalité, avait estimé qu'une expulsion non accompagnée de solutions de relogement aurait des conséquences trop graves sur les habitants**. Cette décision, confirmée en appel, repose sur une appréciation des faits (durée d'occupation du terrain, démarches effectuées par les habitants, existence d'un suivi social, etc.). En réaction, **les propriétaires ont alors décidé de monter un projet de sortie de bidonvilles pour ces habitants**, qui a abouti à la mise à disposition de 74 appartements appartenant à l'Etablissement public de coopération intercommunale du Grand Toulouse, à la commune, à la métropole et à des bailleurs sociaux. **Devant la mobilisation des acteurs locaux, le juge a pu, sans crainte pour l'avenir des personnes concernées, accéder à la demande d'expulsion de nouveau présentée.**

L'opération a cependant comporté certaines limites, qui constituent autant de pistes d'amélioration pour l'avenir : absence de communication avec les associations actives sur le terrain, manque de transparence envers les habitants – voire pressions – ayant abouti au départ spontané de plusieurs personnes avant l'opération, défaut d'anticipation et de liaison avec les services publics aboutissant à des ruptures de droit... De surcroît, **dans le cadre d'une classification des situations de vulnérabilité, désormais systématique, les hommes célibataires se sont vu proposer des solutions de moindre qualité et ont été orientés vers des structures d'hébergement d'urgence. Ces derniers, dont une majorité a préféré retourner à la rue gonfleront encore, demain, les chiffres du recensement des bidonvilles de la DIHAL, tandis que les**

personnes qui ont été orientées vers des hébergements stables dans du logement diffus ont bon espoir de sortir, enfin, de ces radars.

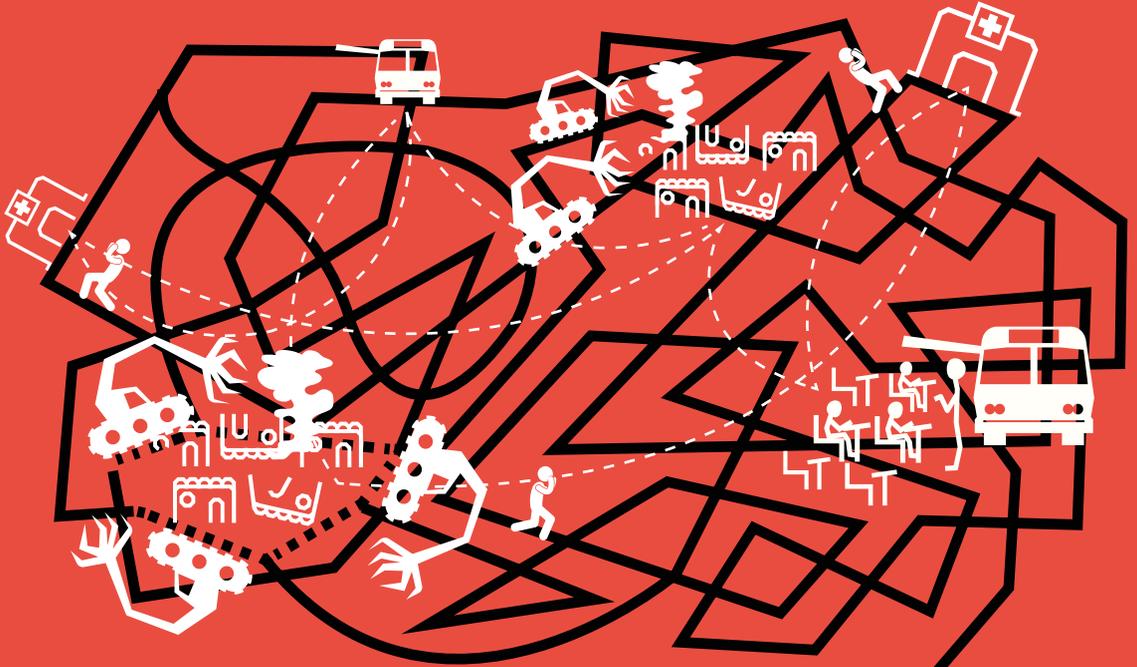
A **Maxéville**, en Meurthe-et-Moselle, un projet de relogement de familles vivant en bidonville vient également de s'achever. Au départ, une petite centaine de personnes s'était installée sur un terrain faisant face à des bâtiments en attente de commercialisation. Un accord avait alors été trouvé entre la municipalité et les habitants afin de déplacer leurs abris vers un autre terrain appartenant à la communauté d'agglomération de Nancy. Les pouvoirs publics locaux se sont engagés dans une recherche de solutions de relogement, pendant que les associations assuraient un accompagnement des personnes. Les habitants se sont quant à eux engagés, dans le cadre d'un contrat moral passé avec la ville, à scolariser leurs enfants et à empêcher l'installation de nouvelles familles sur le terrain.

Dans une seconde phase, des actions d'insertion par l'emploi et le logement ont été mises en œuvre via un partenariat entre la ville, l'Etat et l'association ARELIA (domiciliation, cours de français, etc.). Elles ont concerné les 40 personnes encore présentes sur le site à cette date. A partir de juin 2015, un membre de chaque famille a pu accéder à un CDD d'insertion, permettant d'assurer la solvabilité du ménage. **La phase de relogement, qui s'est déroulée entre janvier et avril 2016, repose sur le dispositif de l'intermédiation locative ; le bail est dans un premier temps signé par l'association ARELIA qui sous-loue les logements aux ménages et le glissement des baux est prévu à partir de 2017.** Le succès de cette opération s'explique selon la DIHAL par l'existence d'une réelle dynamique territoriale rendue possible par l'implication de la communauté urbaine du Grand Nancy, par une situation peu tendue au niveau du logement ainsi que par « la construction de relations de confiance avec les bailleurs (dispositifs de sécurisation des parcours) ». Cette analyse rappelle, s'il en était besoin, que **l'accès au logement des personnes vivant en squats et bidonvilles dépend de la capacité des pouvoirs publics à améliorer la gouvernance de leur action et à se coordonner avec les acteurs locaux.**

LOGEMENT



AVOIR UN LOGEMENT STABLE,
C'EST OUVRIR DES PERSPECTIVES NOUVELLES



SCOLARISATION SANTÉ CITOYENNETÉ EMPLOI!
VIE PRIVÉE VIE SOCIALE



DU DIALOGUE ET DES MOYENS POUR PASSER D'UNE POLITIQUE D'EXPULSION À UNE POLITIQUE DE RÉSORPTION DES SQUATS ET BIDONVILLES



L'action publique en direction des squats et bidonvilles, dénuée de vision d'ensemble, reste caractérisée par l'incohérence et l'injustice : tandis que certaines collectivités mettent en place, en partenariat avec le secteur associatif, des projets visant l'amélioration des conditions de vie des habitants de squats et bidonvilles et leur accompagnement vers une sortie par le haut, les expulsions mettent à mal tous ces efforts. En conséquence **les démarches, le travail de concertation et les dépenses déjà engagées sont sacrifiés.**

Cette incohérence se manifeste par une **mobilisation inégale et partielle des textes et dispositifs** applicables. Ainsi, la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations de démantèlement des campements illicites, sorte de vade-mecum des expulsions de bidonvilles censé « concilier des intérêts d'ordre public avec le nécessaire respect des droits de l'Homme des personnes concernées »²⁹ peine définitivement à être appliquée dans son volet social. Selon le recensement de la Ligue des droits de l'Homme et du European Roma Rights Centre, **seules 29 des 111 opérations d'expulsion exécutées en 2015 ont été accompagnées de propositions d'hébergement temporaires.**

Une mission nationale d'appui à la résorption des bidonvilles avait par ailleurs été confiée à ADOMA³⁰ en mars 2014 et fait l'objet d'une convention cadre, arrivée à son terme à la fin de l'année 2016 et qui ne sera pas renouvelée. A l'heure du bilan, **force est de constater que les résultats de la mission sont particulièrement décevants.** Son déploiement est soumis à l'intervention du préfet, qui doit solliciter les services d'ADOMA dans le département. Or, si la mission a été sollicitée 16 fois depuis son lancement, elle ne l'a plus été depuis mars 2015, alors que cette période aurait dû correspondre à la phase d'opérationnalité complète du dispositif. Entre désinvestissement des préfets et jeu institutionnel de la « patate chaude », seules

515 personnes ont été hébergées par ADOMA depuis le début de la mission et 105 ont accédé à un logement. A la fin de la mission en décembre 2016, 180 personnes sont encore hébergées par ADOMA mais en bonne voie pour accéder au logement. Parallèlement, ADOMA s'est vu confier par la Préfecture de région Ile-de-France la gestion d'une **plateforme d'accueil, information, orientation et suivi des publics en squats et bidonvilles** (Plateforme AIOS). Reposant sur une équipe mobile et sur des antennes implantées dans trois départements, la plateforme est censée réaliser des diagnostics sociaux sur les lieux de vie, repérer les personnes particulièrement vulnérables et mettre en place un accompagnement global. **Or, l'articulation entre cette mission et les procédures d'expulsion constitue un exemple flagrant de la schizophrénie politique précédemment mentionnée.** A Wissous ou encore à Pierrefitte, l'intervention de la plateforme, trop tardive par rapport à la date de l'expulsion, n'a pas permis de dégager de solutions pour les habitants, tandis qu'à Saint-Denis, des obligations de quitter le territoire (OQTF) ont été distribuées à plusieurs personnes vivant dans le bidonville, notamment des personnes accompagnées par la plateforme AIOS. **Précipitées par une expulsion imminente, ces interventions ne permettent pas d'engager un réel accompagnement des personnes et limitent l'efficacité de la plateforme autant que la crédibilité de la politique de résorption des squats et bidonvilles.**

Dans son précédent rapport d'observatoire, le CNDH Romeurope constatait par ailleurs un **« manque cruel de concertation et de collaboration entre acteurs associatifs et acteurs publics »**. Sur ce terrain, les évolutions restent très aléatoires selon les territoires et les volontés politiques locales. A Champs-sur-Marne par exemple, les tentatives répétées du Collectif Romeurope du Val-Maubuée pour établir un dialogue avec la mairie, le conseil départemental, la communauté d'agglomérations ou la préfecture restent systématiquement lettre morte. Le 20 octobre 2015 s'est toutefois tenue une conférence régionale sur les campements illégaux en Ile-de-France réunissant, sous l'égide du préfet de région, des élus locaux, des associations et les services de l'Etat. **Si la démarche visant à rassembler autour de la table les acteurs concernés a été saluée par les parties prenantes, la faible participation de municipalités autres que celles déjà largement concernées par la présence de bidonvilles ainsi que l'absence de certains services de l'Etat témoignent du peu d'intérêt pour cette question.** Cette conférence a abouti à l'élaboration d'une stratégie régionale pour les campements illégaux en Ile-de-France mais la grande majorité des observations présentées par le CNDH Romeurope dans ce cadre n'ont pas été prises en compte. La stratégie régionale rappelle des droits élémentaires et propose certaines pistes intéressantes mais elle reste sans caractère contraignant et sa mise en œuvre est illusoire si l'Etat n'affirme pas une réelle volonté et ne se dote pas de moyens supplémentaires.

29. Lettre du Ministre de l'Intérieur au Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, 12 février 2016.

30. Société d'économie mixte, filiale du Groupe SNI (Caisse des Dépôts), anciennement Sonacotra.

PROPOSITION 6:

AMÉLIORER LA GOUVERNANCE EN CRÉANT DES ESPACES DE CONCERTATION ENTRE ACTEURS

Pour améliorer l'action publique envers les personnes vivant en squats et bidonvilles, il conviendrait de **créer des espaces de concertation associant l'ensemble des acteurs actifs dans le champ de la résorption des squats et bidonvilles** et de l'accompagnement de leurs habitants, en les associant à cette démarche. L'accès à ces espaces ne doit pas être limité aux associations les plus connues ou les plus proches des pouvoirs publics. Il ne peut être réservé aux associations de type « opérateur », comme c'est parfois le cas. Il doit notamment être ouvert aux collectifs de citoyens réunis pour venir au soutien des habitants de bidonvilles, dont la connaissance des problématiques et des situations personnelles de ces habitants peut permettre d'individualiser leur accompagnement, en sortant des approches collectives et communautaires. En ce sens, **la concertation avec les acteurs de la société civile permet d'améliorer les solutions proposées et d'assurer leur adaptation aux problématiques rencontrées par les habitants.**

L'échelon territorial de mise en place de tels espaces de concertation doit s'adapter à la diversité des réalités de terrain. En Ile-de-France, la mise en place d'une conférence d'envergure régionale se justifie au regard de la configuration territoriale et de la nécessité de dépasser les difficultés liées au cloisonnement des dispositifs par département. Sur d'autres territoires cependant, l'échelon départemental – voire métropolitain – semble plus approprié. Lorsque cela se justifie, l'échelon communal ou intercommunal peut également être privilégié.

Ces espaces de concertation, organisés sur une base régulière, permettraient aux différents acteurs de dresser un bilan commun de la situation sur leur territoire et de proposer des pistes d'action, facilitant ainsi l'intégration de la problématique au sein des Plans départementaux d'action pour l'hébergement et le logement des personnes défavorisées, dont l'intérêt a déjà été démontré. Ils permettraient en outre de suivre de manière efficace des situations urgentes.

Cette participation doit s'inscrire dans une dynamique ascendante permettant une réelle prise en compte des constats dressés sur le terrain par le secteur associatif et

de ses propositions. Or c'est généralement l'inverse qui est constaté ; les collectifs de soutien et les associations étant plutôt invités à « assister » qu'à participer, dans une logique descendante peu valorisante pour ces acteurs et peu pertinente au vu des besoins sur le terrain. Quant aux personnes concernées elles-mêmes, elles ne sont jamais invitées. La concertation autour de la stratégie régionale pour les campements illégaux en Ile-de-France, dans le cadre de laquelle la participation du secteur associatif à la conférence régionale et dans les groupes de travail est restée en deçà des attentes de travail en co-construction, témoigne de cet écueil. Si la transparence est un élément central de la bonne gouvernance, la participation du secteur associatif aux instances publiques de décision ne saurait se limiter à une simple information. Pour la puissance publique, la tentation est grande d'organiser des consultations de façade, dont le fond ne serait pas – ou que très partiellement – décliné sur le terrain opérationnel dans le cadre des politiques et dispositifs mis en œuvre. **L'instrumentalisation du secteur associatif à des fins de communication politique – risque bien réel dans ce type de démarches partenariales – doit à tout prix être évitée.**

EN PRATIQUE: DIALOGUE ET CONCERTATION À MARSEILLE ET REZÉ

- Le précédent rapport d'observatoire du CNDH Romeurope mentionnait l'exemple marseillais pour illustrer « un travail de co-construction qui commence à se mettre en place » entre les acteurs publics et associatifs.
- A la fin de l'année 2016, force est de constater que la dynamique alors en place sur le territoire s'épuise depuis le départ, en juillet 2015, de la sous-préfète à l'égalité des chances qui avait impulsé la création de ce comité de suivi multi-partenarial. Alors que cette instance se réunissait à un rythme bimestriel, les réunions sont désormais irrégulières ; les différents partenaires ne se sont rencontrés que trois fois entre la prise de fonction du nouveau préfet à l'été 2015 et la fin de la rédaction de ce rapport, en décembre 2016. Les collectivités locales - à qui les convocations de « dernière minute » envoyées par la préfecture permettent difficilement de mobiliser leurs équipes - continuent à pratiquer la stratégie de la chaise vide. Les associations rencontrent par ailleurs de grandes difficultés pour entrer en contact avec le nouveau préfet, en amont ou en aval de ces réunions. Celui-ci a cependant annoncé la constitution de groupes de travail thématiques, dont les associations espèrent qu'ils se mettront en place sans attendre la réunion d'un prochain comité de suivi.

A Rezé, commune de l'agglomération nantaise, un processus de concertation s'est mis en place dans le cadre d'une conférence citoyenne, procédé de démocratie participative permettant à des citoyens de se réunir pour aborder collectivement une problématique publique et formuler des préconisations à destination des pouvoirs publics. Constatant la présence sur le territoire de citoyens européens en situation de grande précarité, c'est autour de cette problématique que s'est organisée la conférence citoyenne. Mise en place en mars 2015, elle a rendu ses préconisations un an plus tard. Pendant cette période, les membres de la conférence ont pris contact avec l'ensemble des acteurs concernés (institutions et associations) et ont organisé des visites sur les lieux de vie pour rencontrer les habitants ainsi que les riverains. Ces nombreuses auditions ont été jugées nécessaires par les membres de la conférence, conscients de la complexité des problématiques et de la nécessité de s'appuyer sur les connaissances des acteurs de terrain ainsi que sur les

observations des personnes concernées.

En mars 2016, la conférence a rendu son rapport dont les nombreuses préconisations ont été soumises au Conseil municipal et ont abouti à l'adoption de plusieurs engagements vis-à-vis des citoyens européens vivant dans la commune en situation de grande précarité. Il s'agit d'un véritable projet de ville en plusieurs étapes : moratoire sur les expulsions, sécurisation des terrains occupés, ouverture d'espaces de stabilisation temporaire et accompagnement des personnes vers le logement.

En organisant un dialogue ouvert autour de la question des bidonvilles, en y associant l'ensemble des parties prenantes et en prenant réellement en compte leurs observations, la commune de Rezé se place dans une dynamique très positive, assez exceptionnelle pour être remarquée. Elle se donne ainsi les moyens d'une politique ambitieuse, à l'échelle locale.

PROPOSITION 7:

RÉORIENTER LES FONDS CONSACRÉS AUX EXPULSIONS VERS UNE RÉELLE POLITIQUE DE RÉSORPTION DES SQUATS ET BIDONVILLES

L'efficacité des actions menées en faveur de la résorption des squats et bidonvilles dépend largement des moyens financiers qui y sont affectés. Or, **l'enveloppe disponible pour développer des projets est très insuffisante** et la diminution du budget de la DIHAL, qui correspond à un quart de son enveloppe initiale (de 4 à 3 millions d'euros), ne manque pas de questionner la volonté politique qui sous-tend cette évolution. En effet, alors que les besoins augmentent, une baisse drastique du budget alloué à des actions visant la résorption des bidonvilles paraît totalement incompréhensible, notamment vu la faiblesse de l'enveloppe initiale. **Rapporté à l'échelle individuelle, ce budget correspond à 170 euros par an et par personne³¹.** Or, la campagne inter-associative intitulée « 25 ans de politiques coûteuses et inutiles d'expulsion des bidonvilles » rappelle que les expulsions ont un coût élevé pour la collectivité : « une étude de cas récente montre que les [trois] expulsions successives d'un même groupe d'une centaine de personnes sur trois ans ont coûté près de 400 000 euros (FMSH, Rapport MigRom, 2015) »³². Selon ces estimations qui sont certainement en deçà des coûts réels, **la puissance publique aura donc dépensé environ 1300 euros par expulsion et par personne.** Dépenses inutiles puisqu'en l'absence de solutions de relogement, le bidonville s'est reconstitué, obligeant les pouvoirs publics à procéder de nouveau à l'expulsion des mêmes personnes. **L'inversion de l'équilibre des dépenses liées à des occupations de terrain est de bon sens, tant d'un point de vue d'efficacité individuelle que sociétale. En toute logique, il convient donc d'orienter les moyens financiers vers les solutions d'insertion des personnes plutôt que vers les opérations d'expulsion, qui ne conduisent qu'à la pérennisation des bidonvilles qu'elles prétendent pourtant combattre.**

Au-delà du financement des projets réalisés avec les habitants de bidonvilles, **c'est l'ensemble des politiques publiques de l'habitat qui sont à revaloriser.** Comme l'indique la Fondation Abbé Pierre « la lutte contre les bidonvilles est une lutte contre le mal-logement »³³. A ce titre, la construction de logements accessibles, la mise en place d'un véritable mécanisme de garantie des loyers ou encore la mobilisation

du parc privé à des fins sociales doivent constituer des chantiers prioritaires, qui nécessitent une volonté et des investissements importants de la part de l'Etat. **Dans un contexte de pénurie de logements sociaux et de cherté des loyers dans le parc privé, ces dépenses apparaissent nécessaires pour résorber les bidonvilles sans faire jouer la concurrence des publics, et à terme, éviter leur réapparition.** Or, le rapport 2016 sur l'état du mal-logement dresse un état des lieux fort décevant des politiques sociales du logement qui se placent dans un « cadre financier si contraint (...) que les progrès ne peuvent être que marginaux »³⁴. Pourtant, comme l'a récemment rappelé la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), « **les dépenses publiques de logement devraient être considérées comme un investissement, et non uniquement comme un coût.** Une politique du logement volontariste permettra à terme de prévenir les coûts économiques et sociaux induits par le mal-logement (nuitées hôtelières, impact sur la santé, sur l'insertion professionnelle, sur la réussite scolaire...) et d'entretenir la croissance et l'emploi »³⁵.

31. Sur la base du recensement d'avril 2016 effectué par la DIHAL, qui estimait le nombre d'habitants de bidonvilles et grands squats à 17 500 personnes environ.

32. http://www.25ansbidonvilles.org/wpcontent/uploads/2015/11/20151111_Plaquette_Collectif_25_ANS_lecture_Web.pdf

33. M. Domergue & F. Huyghe, « Un symptôme du mal-logement », revue Projet n°358, octobre 2015.

34. Fondation Abbé Pierre, Rapport 2016 sur l'état du mal-logement, p. 195.

35. CNCDH, Logement : alerte sur un droit en crise, 32 actions locales pour faciliter un accès effectif et non discriminatoire au logement, novembre 2016.



LES ENFANTS VIVANT EN SQUATS ET BIDONVILLES SONT DES ENFANTS COMME LES AUTRES !



Le sort des enfants, qui représenteraient près de 30 % de la population vivant en bidonvilles³⁶, est particulièrement alarmant. Ces enfants sont en effet confrontés à l'insécurité permanente, des points de vue psychologique, social, sanitaire, scolaire ou alimentaire... L'action des pouvoirs publics, bien loin de leur assurer la protection qu'elle devrait, tend même parfois à empirer leur situation.

Sur le plan de la scolarisation, qui est **obligatoire pour les enfants de six à seize ans, des refus abusifs d'inscription à l'école** persistent parce que les autorités locales tendent à faire primer la situation des parents (considérés comme des étrangers en situation irrégulière et/ou des occupants sans titre) sur l'intérêt supérieur des enfants. Or, **en les privant de leur droit fondamental à l'instruction, c'est l'avenir de ces enfants que l'on met en péril**. A Saint-Ouen par exemple, le maire a refusé, à la rentrée 2016, la scolarisation d'enfants vivant dans un bidonville au motif de leur expulsion prochaine. Face au refus ferme de la mairie de Saint-Ouen de respecter ses obligations, il a fallu l'intervention concertée d'associations, du Défenseur des droits ainsi que de la Préfecture, et une mise en demeure officielle par cette dernière, pour parvenir à scolariser les enfants concernés. Quand, à l'issue d'un long combat, les enfants parviennent à intégrer l'école, **une expulsion vient généralement briser les parcours scolaires**. Que les familles soient hébergées provisoirement à l'hôtel ou simplement contraintes de se réinstaller ailleurs, ce changement de lieu de vie implique bien souvent une déscolarisation, et toutes les démarches sont à reprendre.

Le désœuvrement, l'exclusion sociale et la précarité peuvent pousser une partie de ces jeunes vers des pratiques à risque (errance, consommation de produits psychoactifs, délinquance, prostitution...), les exposant ainsi à des dangers supplémentaires qui peuvent parfois aller jusqu'à la traite des êtres humains. Pour les cas les plus graves, **en mobilisant principalement la réponse pénale, les pouvoirs publics font fi des besoins de protection de ces enfants**. Dans son dernier rapport sur la traite et l'exploitation des êtres humains, la CNCDH constate que le traitement judiciaire des

faits de délinquance commis sous la contrainte par des mineurs est particulièrement répressif, au détriment des mesures éducatives pourtant prévues à titre prioritaire par l'ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante. **Choquante parce que ces mineurs devraient être avant tout considérés comme des victimes et non comme des délinquants, cette répression est également dangereuse parce qu'elle tend à renforcer l'emprise des réseaux d'exploitation sur ces enfants. A cet égard, la signature d'une convention pluri acteurs visant à orienter les mineurs victimes de traite des êtres humains vers la protection de l'enfance, sous l'égide de la mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains constitue une avancée, encore timide, qu'il faut amplifier.**

En dehors du champ de la répression des délits commis par des mineurs, **la protection des enfants en situation de danger dans les squats et bidonvilles, dans toute la diversité de situation qu'elle recouvre, est totalement occultée par les pouvoirs publics.** En la matière, l'évolution du cadre légal est pourtant encourageante. La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance va dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'enfant et de ses besoins³⁷ ainsi que des difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés. Ces évolutions législatives positives doivent désormais se matérialiser sur le terrain, dans le cadre d'une harmonisation des pratiques, à ce jour trop disparates.

36. Lors du recensement d'avril 2016, la DIHAL a recensé 3 602 enfants mineurs sur les 330 sites (représentant 12 732 personnes) pour lesquels cette donnée a été renseignée.

37. La protection de l'enfance vise « à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits ». Article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles.

PROPOSITION 8:

RECONNAÎTRE ET DÉVELOPPER LA MÉDIATION SCOLAIRE

L'Education nationale échoue à assurer une égalité réelle entre les enfants vivant en squats et bidonvilles, particulièrement défavorisés, et les autres. L'accumulation des difficultés rencontrées par ces enfants pour accéder à l'école et s'y maintenir dans de bonnes conditions limite grandement les bénéfices qu'ils en tirent. Le Défenseur des droits s'inquiète à cet égard « du sort et de l'avenir d'un nombre élevé de jeunes qui quittent le système scolaire sans avoir acquis les compétences de base leur permettant de se préparer aux défis de leur vie »³⁸. Les mauvaises conditions d'accès à l'éducation des élèves allophones vivant en squats et bidonvilles s'inscrivent pleinement dans la problématique du rôle de l'école dans la réduction des inégalités, à propos de laquelle le Conseil national d'évaluation du système scolaire a récemment dressé un constat alarmant.

Les moyens – humains et matériels – affectés au dispositif éducatif dédié aux enfants allophones nouvellement arrivés manquent cruellement, impactant directement leur accès à l'éducation. Les affectations sont tardives, les enseignants trop peu nombreux et les places insuffisantes dans de nombreux territoires. Par ailleurs, les conditions de vie en bidonvilles et squats, la promiscuité et l'absence d'espace personnel compliquent considérablement la réalisation des devoirs et la poursuite d'une scolarité normale pour les enfants. Enfin, les expulsions à répétition interrompent brutalement les parcours scolaires. **Devant l'ampleur des difficultés, de nouvelles réponses doivent être proposées pour rendre réelle et pérenne leur scolarisation.** Ce constat plaide pour le développement de la **médiation scolaire au sein même des académies**. Sur le même principe que la médiation sanitaire, dont l'utilité est désormais reconnue dans la loi, la médiation scolaire permet de **faciliter le dialogue entre l'institution et les parents d'élèves**, de lever les incompréhensions et les appréhensions mutuelles et de fluidifier les parcours des élèves. Comme l'indiquait déjà le précédent rapport d'observatoire du CNDH Romeurope, **la médiation scolaire est actuellement trop peu reconnue et trop peu financée**. La présence de médiateurs scolaires au sein des académies est très rare, et devrait être développée. L'exemple de Montpellier, développé ci-dessous, témoigne de l'intérêt d'une action de médiation scolaire portée par l'Education nationale.

38. Défenseur des Droits, rapport droits de l'enfant 2016, « Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun », p.8.

EN PRATIQUE:

À MONTPELLIER, MOBILISATION GÉNÉRALE AUTOUR DE LA MÉDIATION SCOLAIRE

- L'académie de Montpellier fait figure d'exception en matière de médiation scolaire auprès des élèves allophones vivant en bidonvilles. Constatant que l'affectation des enfants dans les dispositifs UPE2A et UPE2A-NSA³⁹ ne suffisait pas à garantir une scolarisation régulière et réussie, **le CASNAV⁴⁰ a développé avec le GIP-Formavie un projet de médiation scolaire en direction de ces élèves et de leurs parents, intitulé Connexions.** Ce projet, cofinancé par le Fonds Social Européen, s'inscrit dans les chantiers prioritaires du programme académique que sont la scolarisation des élèves à besoins éducatifs particuliers et la lutte contre l'absentéisme et le décrochage scolaire.

Un médiateur scolaire parlant le roumain et le romani, intervient dans les huit bidonvilles montpelliérains, auprès de 350 enfants. Son action vise à renforcer le lien entre l'école et les familles, faciliter la scolarisation, lutter contre le décrochage scolaire, renforcer la mixité sociale et favoriser l'intégration et le dialogue entre les familles et les établissements scolaires. Il organise pour cela de nombreuses actions, sur les lieux de vie et à l'école, en direction des élèves et de leurs familles aussi bien que des équipes éducatives. Des ateliers d'aide à la parentalité ont par exemple été organisés sur des terrains, ou dans des établissements scolaires, afin de sensibiliser les parents, principalement les mères de famille, à la problématique scolaire. Ces ateliers, organisés en langue roumaine ou en romani, permettent à chacun d'exprimer librement ses interrogations ou ses craintes, de mieux comprendre le système scolaire et de mieux saisir l'intérêt qu'un parcours scolaire assidu peut représenter pour un enfant. De même, des ateliers sociolinguistiques sont proposés aux parents et jeunes adultes. Ces ateliers ont lieu dans les écoles ou dans les lieux culturels voisins du terrain.

Conscients que le partenariat était un enjeu fondamental pour lever les obstacles à la scolarisation, le CASNAV et le GIP-Formavie en ont fait un axe majeur du projet. Connexions a été un levier pour mettre en place une action concertée et une stratégie coordonnée entre tous les partenaires institutionnels, publics et associatifs concernés

qui se sont fortement mobilisés. Le CASNAV sensibilise et forme les équipes éducatives, il coordonne l'ensemble des actions du projet et fait le lien avec les partenaires. L'association AREA et la Cimade assurent un accompagnement global des ménages, avec le soutien de la Direction Départementale de la Cohésion Sociale. La mairie apporte son aide au financement de la cantine, dans le cadre de la Caisse des écoles et envisage aussi le soutien à des activités périscolaires. Le Conseil départemental de l'Hérault organise un déplacement des services de la protection maternelle et infantile (PMI) sur les terrains ainsi qu'un accompagnement physique des personnes vers la PMI. Il assure également l'accès aux transports scolaires des élèves, dans le cadre d'une convention avec la Ligue des Droits de l'Homme. Ces exemples non exhaustifs témoignent d'une réelle implication de l'ensemble des parties prenantes et expliquent les résultats encourageants de la première année de mise en œuvre du projet, en termes d'inscription scolaire, d'assiduité et de savoirs acquis.



Parole de Julien Radenez, médiateur scolaire à Montpellier :

« Je suis l'interface entre la famille et l'institution. Je sensibilise à l'intérêt de l'école et j'informe sur le fonctionnement du système éducatif français. J'accompagne l'élève et ses parents dans le parcours scolaire. Je souhaite que tous poursuivent leurs études jusqu'à l'obtention d'un ou plusieurs diplômes. Je me préoccupe également d'améliorer l'autonomie des personnes, afin de ne pas créer de dépendance à la médiation ».

39. UPE2A : Dispositif scolaire dédié à l'accueil des enfants allophones nouvellement arrivés et UPE2A-NSA : Dispositif scolaire dédié à l'accueil des enfants allophones nouvellement arrivés non scolarisés antérieurement.

40. Centre Académique pour la Scolarisation des enfants Allophones Nouvellement Arrivés.

PROPOSITION 9:

ACCOMPAGNER ET PROTÉGER LES ENFANTS ET LEURS FAMILLES EN DIFFICULTÉ

La protection des mineurs en situation de danger, qui relève de la compétence des départements, peine à s'adapter à la situation et aux besoins particuliers de ces enfants. Les informations préoccupantes relatives à de possibles situations de danger ne donnent pas systématiquement lieu à une évaluation par les services compétents et les mesures d'assistance éducative en milieu ouvert ou d'aide à la parentalité, qui seraient pourtant adaptées, ne sont que très rarement mises en place. **L'instabilité territoriale des familles, liée aux fréquentes expulsions de leur lieu de vie, est souvent invoquée par les services pour expliquer leur incapacité à agir.** Quand des mesures sont engagées, elles sont parfois suspendues lorsque surviennent des difficultés liées à la barrière linguistique ou à l'extrême précarité de la famille. Dans ces conditions, l'intervention des services de protection de l'enfance échoue bien souvent vis-à-vis de ce public, au détriment de l'intérêt supérieur de l'enfant. Or, un récent décret relatif à l'évaluation de la situation de mineurs à partir d'une information préoccupante⁴¹ prévoit la réalisation de cette évaluation par une équipe pluridisciplinaire qui doit prendre en compte la situation des parents, au regard de leurs ressources et de leurs conditions de vie notamment. Cette évolution réglementaire va dans le sens de la proposition portée par le CNDH Romeurope : sans transiger avec les principes encadrant la protection de l'enfance, il engage les professionnels à adapter les dispositifs à la réalité des situations de vie des familles concernées.

Par ailleurs, **la protection de l'enfance est parfois détournée de sa vocation première à des fins de régulation de la présence de familles à la rue dans l'espace public.** A Paris notamment, on constate des cas de placements d'enfants qui accompagnaient leurs parents pratiquant la mendicité dans les rues de la capitale. Les enfants sont systématiquement rendus à leurs parents à l'expiration du délai légal ou après intervention d'un juge, témoignant de l'inadaptation d'une telle mesure à leur situation. Le placement rompt brutalement les liens entre l'enfant et sa famille, ce qui peut s'avérer très perturbant, comme en témoigne le nombre important de fugues parmi les enfants placés. Lorsque le danger provient de facteurs externes (comme de l'extrême précarité des familles), **des mesures d'éducation en milieu ouvert,** éventuellement complétées par des mesures d'aide à la parentalité sont souvent plus adaptées. **Elles assurent un maintien de l'enfant dans son**

milieu familial et lui garantissent en ce sens une certaine stabilité affective et émotionnelle, particulièrement importante pour contrebalancer la stigmatisation et le rejet dont ces enfants peuvent être victimes dans la société. De telles mesures sont certes plus complexes à mettre en œuvre qu'un « simple » placement, car elles impliquent pour les services une démarche d'aller-vers les familles, des déplacements réguliers sur les lieux de vie et nécessitent de dépasser les nombreuses difficultés liées aux conditions de vie des ménages. Mais, dans un souci de cohésion sociale et de protection des droits des enfants, la recherche pleine et entière de l'efficacité de la protection devrait constituer la priorité des pouvoirs publics et les mesures éducatives en milieu ouvert devraient à ce titre être privilégiées.

Alors que les pouvoirs publics sont appelés, par de nombreux acteurs institutionnels et associatifs à prendre en charge les mineurs non accompagnés en errance dans le Calaisis et à Paris, le CNDH Romeurope souhaite rappeler que d'importants efforts restent également à accomplir dans le champ de la protection des enfants vivant ou non avec leur famille dans des squats et bidonvilles. A cet égard, le renforcement de la formation des services de la protection de l'enfance, prévu dans le cadre de la loi sur la protection de l'enfance, pourrait permettre de sensibiliser les équipes à l'intervention auprès des familles concernées. En effet, **face à la persistance des préjugés, notamment culturels, autour des personnes Roms, seul un changement de regard de la part de l'ensemble des services administratifs semble de nature à engager une évolution des pratiques.** Les risques et les maltraitements auxquels sont soumis les enfants vivant en squats et bidonvilles sont divers et peuvent aussi bien s'inscrire dans de simples stratégies de survie développées par les familles que dans le cadre de réseaux organisés d'exploitation ou de traite. Ils appellent donc des réponses différenciées par les pouvoirs publics, dans une approche qui doit systématiquement faire primer l'intérêt supérieur de l'enfant. **La réponse tout sécuritaire, à la fois inefficace et dangereuse, témoigne d'un manque de connaissance de la diversité des situations et des besoins, auquel il faut désormais remédier.**

Il y a urgence à rénover les pratiques dans le champ de la protection de l'enfance en **priviliégiant les liens avec les familles plutôt que les placements, et en cessant de réprimer les familles pour leur pauvreté,** créant des doubles peines inefficaces et dangereuses pour le développement de l'enfant.

EN PRATIQUE:

LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE À MARSEILLE : UNE PRISE EN COMPTE HÉTÉROGÈNE DE L'INTÉRÊT DE L'ENFANT

- L'association l'École au Présent, qui intervient auprès de nombreux enfants vivant en squats et bidonvilles, fait état de **pratiques divergentes de la part des unités éducatives en milieu ouvert (UEMO) et des tribunaux marseillais**. Ainsi, elle constate avec indignation que **les convocations au tribunal pour des enfants placés sous protection judiciaire de la jeunesse sont parfois envoyées par voie postale à des adresses inexistantes, comme « camp de Roms de la Rose »**. Dans ces conditions, **les courriers ne parviennent pas à leurs destinataires, alors que l'absence des enfants à l'audience leur est généralement préjudiciable**. En s'exonérant de prendre en compte les difficultés de domiciliation des personnes vivant en bidonvilles, ce type de pratique limite considérablement l'intérêt du dispositif.

Une évolution positive est cependant en cours au sein de certaines UEMO, qui, conscientes des besoins spécifiques que présentent ces jeunes et des difficultés pour assurer un suivi dans des conditions de vie aussi précaires, tentent de s'adapter et de mobiliser des réponses alternatives. Le cas d'un adolescent placé sous protection judiciaire de la jeunesse illustre cette dynamique. En France depuis huit ans, la famille vivait depuis plusieurs années dans un squat marseillais. Les enfants étaient tous scolarisés et des démarches visant l'accès au logement et à l'emploi avaient été engagées avec l'aide de soutiens associatifs, notamment l'École au Présent. Poussé par l'extrême précarité dans laquelle se trouvait la famille, un des enfants a été impliqué dans une affaire pénale de recel provenant d'un vol, pour laquelle il est en attente de jugement. Sur décision du juge, une mesure éducative préjudicielle a été prononcée, elle est exercée par un éducateur de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ). L'éducatrice en charge de son suivi s'est alors rapprochée de l'ensemble des acteurs qui avaient assuré l'accompagnement de la famille, afin de mieux cerner leurs problématiques et leurs besoins. Elle s'est rendue sur place pour rencontrer la famille, démarche qui a été facilitée par une mise en relation assurée par l'École au Présent. En associant une personne de confiance, elle a pu établir

un dialogue ouvert avec l'enfant et sa famille, en dépassant les craintes que cette dernière pouvait avoir envers l'institution judiciaire. Constatant que la situation de danger dans laquelle se trouvait l'enfant s'expliquait par la grande précarité de ses parents et non par leur comportement, elle a identifié l'accès au logement comme priorité d'intervention. La famille concernée a été sélectionnée par la DDCS pour accéder à un logement en intermédiation locative. L'éducatrice a donc contacté la direction de la DDCS pour soutenir la famille et faire remonter aux institutions sa volonté manifeste de s'intégrer, permettant d'accélérer le processus. **Si la famille a finalement accédé au logement, c'est donc grâce à la coordination des acteurs associatifs et des services de protection de l'enfance, dont les actions complémentaires se sont mutuellement nourries et enrichies.**

La situation de ce jeune a également poussé les services à s'interroger, en interne, sur leurs pratiques professionnelles. Par exemple, constatant que le discours éducatif axé sur le projet professionnel (formation, contrat d'apprentissage, lycée professionnel...) était en total décalage avec la réalité de vie de ces enfants, l'équipe a abordé cette problématique lors d'une session d'analyse des pratiques, en cherchant à mieux adapter, à l'avenir, leurs discours. **Cette capacité de remise en question est particulièrement importante car, si les services de protection de l'enfance rencontrent de nombreuses difficultés pour assurer un suivi adapté aux besoins des enfants vivant en squats ou bidonvilles, l'identification de ces difficultés constitue une première étape pour les dépasser.**



LA SANTÉ DES PERSONNES VIVANT EN SQUATS ET BIDONVILLES : SOIGNER PLUTÔT QU'EXPULSER !



La santé est définie par l'Organisation mondiale de la Santé comme « un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité »⁴². Le droit aux soins et à la santé est protégé par un ensemble de conventions internationales et européennes mais, en droit interne, il oscille, néanmoins, au fil des réformes législatives, entre avancées et reculs. La mise en place, par la loi de finances de 2016, de la Protection Universelle Maladie (Puma), en est l'illustration. La réforme simplifie le régime de la protection maladie en faisant de l'activité professionnelle et de la résidence stable et régulière ses deux fondements exclusifs. L'ouverture des droits dès la première heure de travail constitue une réelle avancée pour les habitants de squats et bidonvilles, libérés de la nécessité de justifier d'un nombre d'heures préalables ou d'un montant de cotisation minimum. Mais, en supprimant la possibilité de maintien de droit pendant un an, la réforme risque de causer d'importantes difficultés aux titulaires de titres de séjour de très courte durée, et à l'occasion de tous les renouvellements. Si ce risque concerne principalement les ressortissants extra-européens, il peut cependant concerner certains habitants de squats et bidonvilles qui sont ressortissants européens.

Les personnes étrangères en situation irrégulière présentes sur le territoire français depuis plus de 3 mois peuvent demander à bénéficier de l'Aide Médicale d'Etat (AME), qui est une prestation d'aide sociale. Or, comme l'indiquait le précédent rapport d'observatoire du CNDH Romeurope, « l'AME représente un fort enjeu politique » et fait l'objet d'attaques récurrentes⁴³. Son existence est remise en question dans une grande partie des programmes politiques des candidats aux présidentielles de 2017, malgré des arguments économiques faibles et des risques de santé publique évidents. De plus, les bénéficiaires de l'AME sont particulièrement susceptibles de subir des refus de soins discriminatoires, comme l'indique le Défenseur des droits dans son rapport sur les droits fondamentaux des étrangers de mai 2016.

Les difficultés persistantes à accéder à une forme de protection maladie et aux services de soins, l'accumulation des risques sanitaires liés à l'extrême précarité des conditions de vie des personnes vivant en squats et bidonvilles, la priorité donnée aux expulsions sur les problématiques de santé sont autant d'éléments qui rendent ineffectif, à l'égard des habitants de squats et bidonvilles, le droit aux soins et à la santé. Selon une enquête réalisée par Médecins du Monde, **la couverture vaccinale est particulièrement faible** dans ces lieux de vie et les mauvaises conditions d'hygiène entraînent l'apparition de pathologies (notamment dermatologiques et digestives) qui, en l'absence de traitement adapté et rigoureusement suivi, peuvent comporter de graves conséquences. Les enfants sont particulièrement exposés à ces risques et **le taux de mortalité infantile dans les squats et bidonville serait cinq fois supérieur à la moyenne nationale**⁴⁴.

42. Préambule à la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé, tel qu'adopté par la Conférence internationale sur la Santé, New York, 19-22 juin 1946; signé le 22 juillet 1946 par les représentants de 61 Etats. 1946; (Actes officiels de l'Organisation mondiale de la Santé, n° 2, p. 100) et entré en vigueur le 7 avril 1948.

43. Par exemple, un décret du 3 février 2015 qui réduit le « panier de soins » pris en charge par l'AME.

44. Pour plus d'information sur l'état de santé des personnes, voir http://www.medecinsdumonde.org/mdm/rroms/DP_ROMS_JUILLET2011.pdf ainsi que le rapport d'observatoire 2015 de l'accès aux droits et aux soins de la mission de France de Médecins du Monde : <http://www.medecinsdumonde.org/fr/actualites/publications/2016/11/15/rapport-de-lobservatoire-2016>

PROPOSITION 10:

PRENDRE EN COMPTE LES RISQUES SANITAIRES DANS LES PROCÉDURES D'EXPULSION

En cas de risque épidémique, priorité doit systématiquement être donnée à la réalisation des campagnes de dépistage, vaccination et de traitement. Toute expulsion devrait être reportée le temps nécessaire à la réalisation de ces opérations sanitaires, qui répondent à de véritables enjeux de santé publique. Mais, alors que les associations et les agences régionales de santé tentent de s'organiser pour repérer les situations à risque et les prendre en charge à temps, certaines préfetures poursuivent leurs procédures d'expulsion, en dépit des logiques et des impératifs de santé publique. Les expulsions sont paradoxalement souvent demandées par les pouvoirs publics locaux pour des motifs sanitaires et sécuritaires, alors qu'in fine, celles-ci fragilisent ou mettent en danger la santé des personnes et des familles et ont des effets néfastes en termes de santé publique.

La prise en charge des maladies chroniques ou de publics spécifiques, comme des femmes enceintes ou des nourrissons, exige une certaine stabilité alors que les expulsions peuvent conduire à des ruptures de suivi médical et de traitement. Elles renforcent également les difficultés financières des personnes et peuvent aboutir à des situations de privation alimentaire dont les conséquences peuvent être catastrophiques sur la santé de personnes déjà fragilisées. Ainsi, à Saint-Denis, une femme enceinte atteinte de tuberculose a dû être hospitalisée en urgence en réanimation, suite à des complications survenues en raison de son état de dénutrition et d'épuisement avancé. Cette patiente, qui suivait correctement son traitement, n'aurait jamais dû atterrir aux services des urgences de Saint-Denis. Dans son cas, l'expulsion du bidonville dans lequel elle vivait, et l'errance contrainte qui s'en est suivie ont directement mis en péril son rétablissement et conduit à l'aggravation de son état de santé⁴⁵, induisant également un surcoût financier totalement inutile en matière de prise en charge des soins.

La politique de contrainte à l'errance forcée a des conséquences néfastes en matière de santé publique dès lors qu'il s'agit de maladies à fort potentiel épidémique qui ne sont pas prises en charge. Face aux conséquences potentiellement dramatiques d'une expulsion programmée alors qu'une alerte sanitaire a été signalée, le CNDH Romeurope appelle les autorités à suspendre sa mise en œuvre et à engager toutes les mesures de soins et de protection nécessaires.

45. Pour plus de détails sur ce cas, voir : M. Duteurtre, L. Otal, H. Yous, « Des droits arrachés au forceps », revue Projet n°348 – octobre 2015, pp. 26-30.

EN PRATIQUE : UNE PRISE EN COMPTE DISPARATE DES RISQUES PAR LES AUTORITÉS PRÉFECTORALES EN ILE-DE-FRANCE

- Les équipes de Médecins du Monde ont développé dans la région Ile-de-France des **actions de dépistage et de suivi des situations sanitaires à risque dans les squats et bidonvilles**. Elles alertent les Agences Régionales de Santé et les autorités préfectorales de ces situations afin d'enclencher l'action publique dans un délai rapide, mais constatent des **réactions assez disparates de la part de ces autorités**. Ainsi, en février 2016, les forces de l'ordre ont procédé à l'expulsion du bidonville de la petite ceinture, porte des Poissonniers à Paris. Pourtant, une semaine avant l'expulsion, le juge de l'exécution du Tribunal de Grande Instance de Paris avait accordé quatre mois de délai aux familles afin de « pérenniser leur prise en charge médicale », suite à l'alerte de Médecins du Monde concernant l'existence de risques sanitaires importants sur le bidonville. **Faisant fi de cette décision de justice, les autorités préfectorales ont procédé, en plein cœur de l'hiver, à l'expulsion des personnes visées par la procédure**. Dans une lettre ouverte notamment adressée au préfet de police de Paris, Médecins du Monde a dénoncé cette position indéfendable et a rappelé qu'une « stabilité sanitaire minimum est nécessaire aux actions de santé publique et à l'observance des traitements jusqu'à leur terme »⁴⁶. D'autres préfetures, comme celle de Seine-Saint-Denis ne prennent généralement pas en considération les besoins de santé des habitants de squats et bidonvilles ni l'impact des expulsions sur leur accompagnement aux soins et les conséquences que celles-ci peuvent produire en termes de santé publique. A l'inverse, les autorités préfectorales du Val-d'Oise sont parfois plus à l'écoute des alertes sanitaires. En 2015, deux alertes concernant des bidonvilles d'Argenteuil et de Sarcelles, transmises par Médecins du Monde à l'Agence Régionale de Santé et signalées par cette dernière à la préfecture, ont permis de reporter les expulsions de ces terrains. Cependant cette réactivité est également sujette à variations : en décembre 2016, malgré des alertes transmises par Médecins du Monde concernant la situation sanitaire d'un terrain à Montmagny, l'expulsion a été confirmée. **L'Ile-de-France est marquée par la mobilité des personnes entre les départements dans le cadre d'une errance forcée, réalité de terrain qui s'oppose aux frontières administratives. Aussi, la prise en compte des risques sanitaires par une seule préfecture est par nature insuffisante. En la matière, une prise de conscience régionale est absolument nécessaire, et le rôle de la préfecture d'Ile-de-France, central.**

46. <http://www.medecinsdumonde.org/fr/actualites/bidonville/2016/02/23/lettre-ouverte>

PROPOSITION 11:

PÉRENNISER LES ACTIONS DE MÉDIATION EN SANTÉ

Les personnes vivant en squats ou bidonvilles rencontrent de nombreux obstacles dans leurs parcours de soins : **instabilité liée aux expulsions à répétition, difficultés d'accès à la protection maladie, barrière de la langue, illettrisme**. A cela s'ajoute la discrimination dont font souvent l'objet les personnes ayant une appartenance réelle ou supposée à la minorité rom. **Dans ces conditions, l'accès aux soins se limite trop souvent à la gestion de l'urgence**. La médiation sanitaire, qui vise à assurer l'intercompréhension entre les personnes et les professionnels de santé, à prévenir les discriminations, à lever les freins systémiques à l'accès aux soins et à améliorer l'accès aux droits, fait donc parfaitement sens vis-à-vis de ce public. Elle permet, par l'intervention d'un tiers professionnel, de rapprocher les institutions de santé et les personnes qui en sont le plus éloignées. En tant que méthode d'intervention, la médiation sanitaire a largement fait ses preuves et sa généralisation est appelée de ses vœux par de nombreux acteurs. Ainsi, si la CNCDH reconnaît que le travail de médiation mené par les associations ne peut « couvrir l'ensemble des besoins ni amenuiser l'impact majeur des expulsions sur les parcours de soins », elle plaide cependant pour une « systématisation de ces dispositifs »⁴⁷. Même si cet engagement manque de mise en œuvre concrète, la stratégie régionale en Ile-de-France recommande l'extension de la médiation sanitaire à tous les bidonvilles de la région. **La médiation sanitaire vient par ailleurs de se voir consacrée par la loi sur la rénovation de notre système de santé qui a en a intégré une définition à l'article L.1110-13 du Code de la Santé publique**⁴⁸.

La médiation sanitaire s'est fortement développée sur les territoires, notamment dans le cadre du **Programme National de Médiation Sanitaire** piloté par l'ASAV⁴⁹. Ce programme, dont les résultats sont particulièrement encourageants, est arrivé à son terme à la fin de l'année 2016. Il sera selon toute vraisemblance poursuivi dans le cadre d'une convention liant la Direction générale de la santé et la FNASAT. Le CNDH Romeurope félicite la reconduction de ce programme national, qui présente une réelle plus-value en termes de coordination des actions pour l'amélioration de l'accès aux soins pour les habitants des bidonvilles.

Par ailleurs, **la généralisation et la pérennisation dans le droit commun des actions de médiation en santé est souhaitable pour tout public en difficulté d'accès aux soins, parmi lesquels les habitants de squats et bidonvilles**. Dans la mesure où les **Programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins** (PRAPS) constituent

une véritable feuille de route à l'échelle régionale en matière d'action sanitaire, l'inscription des personnes vivant en squats et en bidonvilles parmi les publics cibles de ces programmes est nécessaire. Ce n'est pas encore le cas à ce jour, certains PRAPS, à l'instar de celui de Provence-Alpes-Côte-D'azur, n'envisageant pas de manière explicite ce public, ses problématiques et ses besoins. Les arbitrages effectués par les ARS ou les services santé des Direction départementales de la cohésion sociale (DDCS) et des conseils régionaux en matière de financement de projets dépendent directement des orientations et chantiers prioritairement définis par ces programmes. Aussi, assurer une prise en compte de la situation des habitants de squats et bidonvilles dans ces documents de programmation permettrait de mobiliser davantage les potentiels financeurs dans l'action de médiation en direction de ce public et l'offre de soins adaptée à leurs problématiques (développement de l'aller-vers, interprétariat, etc.). **Le recrutement de médiateurs au sein des structures publiques de santé en serait encouragé, alors que cette démarche reste à ce jour principalement associative.** Une telle démarche inscrirait dans le droit commun les actions menées auprès d'habitants de squats et bidonvilles et permettrait d'assurer dans ce champ une véritable cohérence territoriale. En effet, **la médiation sanitaire n'est pas, en elle-même, une réponse à des problématiques de santé, mais un outil de mobilisation des acteurs, un facilitateur. Pour être efficace, elle doit s'inscrire dans un projet territorial de santé, impliquant l'ensemble des acteurs** (PMI, centres de vaccination, professionnels de santé, etc.). La généralisation de la reconnaissance explicite des habitants de squats et bidonvilles comme public cible au sein de tous les programmes régionaux de prévention et d'accès aux soins permettrait d'améliorer l'articulation entre la médiation sanitaire et les autres actions relevant du domaine de la santé.

47. CNCDH, Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles, 20 novembre 2014.

48. La médiation sanitaire vise « à améliorer l'accès aux droits, à la prévention et aux soins des personnes éloignées des systèmes de prévention et de soins, en prenant en compte leurs spécificités ».

49. Ce programme a fait l'objet d'une présentation détaillée dans le précédent rapport d'observatoire du CNDH Romeurope, p. 99.

EN PRATIQUE: DANS L'AGGLOMÉRATION NANTAISE, DES ACTIONS DE MÉDIATION SANITAIRE PILOTÉES PAR MÉDECINS DU MONDE

- La délégation Pays de la Loire de Médecins du Monde mène, depuis 2002, un programme de veille sanitaire et de promotion de la santé auprès des personnes vivant en bidonvilles dans l'agglomération nantaise, avec une équipe bénévole pluridisciplinaire. A partir de 2011, la délégation a intégré le programme national de médiation sanitaire piloté par l'ASAV, et est devenue l'un des sites pilotes de la recherche-action à l'œuvre. Elle a développé un programme de médiation en santé intitulé « Programme Médiation Santé », intégrant un volet important d'éducation à la santé et fonctionnant avec une médiatrice salariée ainsi que des bénévoles aux profils divers (médecins et infirmiers principalement mais également des travailleurs sociaux par exemple), soutenus par une coordinatrice régionale. Trois sorties hebdomadaires sont organisées sur les lieux de vie des personnes, lesquels fluctuent au gré des expulsions. En 2015, les actions de médiation ont concerné les populations de 9 lieux de vie et 476 personnes ont été accompagnées et régulièrement suivies par l'équipe.

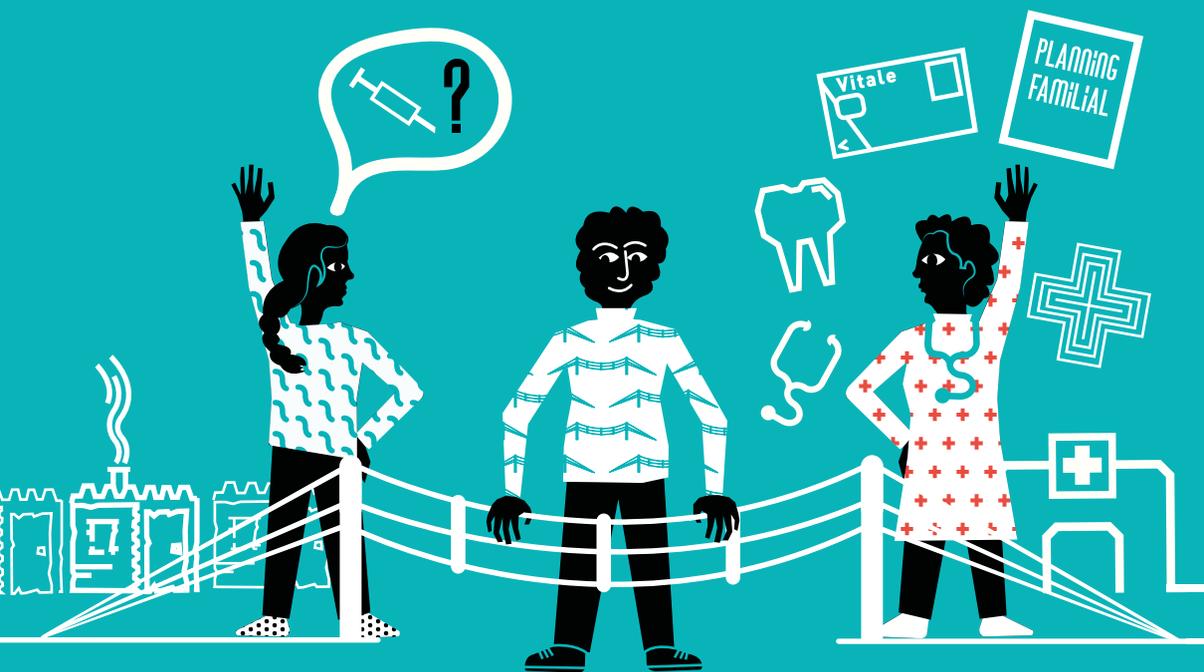
Au fil des années, cette équipe a pu établir une véritable **relation de confiance avec les personnes**, ce qui s'avère utile pour engager des actions adaptées à leurs besoins, dans des domaines particulièrement intimes, par exemple la santé sexuelle et reproductive. Mais la médiation sanitaire assure également un **rôle d'interface entre les publics et les institutions de santé, dans une logique d'accès au droit commun**. En ce sens, la médiatrice sanitaire développe également des actions auprès des professionnels de la santé : sensibilisation à l'interculturalité, plaidoyer en faveur du développement de l'interprétariat professionnel en milieu hospitalier, co-construction d'outils de prévention, réunions de suivi de situations individuelles avec l'ensemble des acteurs, etc.

Médecins du Monde cherche à transférer sa méthodologie d'action et à faire profiter de son expérience d'autres acteurs, en particulier les acteurs publics, afin **d'inscrire l'accès à la santé des habitants de bidonvilles dans le cadre du droit commun et de faire reculer le besoin de médiation**. Ainsi, dans le cadre des engagements pris par la commune de Rezé suite à une conférence citoyenne organisée sur le thème de l'accueil des populations migrantes, et notamment celui de généraliser les actions de médiation en santé sur le territoire de la commune, l'équipe du programme « Médiation bidonville » se tient à disposition des élus et des services pour appuyer leurs démarches futures visant l'amélioration de l'accès aux soins et à la santé des habitants de bidonvilles.

MÉDIATION EN SANTÉ



UNE INTERFACE ENTRE LES PERSONNES VIVANT
EN SQUAT ET BIDONVILLES
ET LES ACTEURS DE SANTÉ



PROPOSITION 12:

DÉVELOPPER LA CONNAISSANCE DES PROBLÉMATIQUES DE SANTÉ MENTALE EN SQUATS ET BIDONVILLES

La santé mentale est envisagée par l'Organisation Mondiale de la Santé comme un des aspects de la santé, « un état de bien-être dans lequel une personne peut se réaliser, surmonter les tensions normales de la vie, accomplir un travail productif et contribuer à la vie de sa communauté », dépassant largement la seule absence de troubles mentaux. Comme démontré précédemment, les expulsions à répétition des squats et bidonvilles et l'errance qui en résulte ont une influence certaine sur la santé des personnes qui en sont la cible. A ces phénomènes s'ajoutent une situation d'extrême précarité, un sentiment de rejet et d'exclusion - qui affectent également la santé mentale des personnes - et des stratégies de survie, comme la pratique de la mendicité, qui influencent l'estime de soi. Ces éléments restent particulièrement méconnus, globalement passés sous silence et quasiment jamais pris en charge. Pourtant, les équipes de Médecins du Monde constatent sur le terrain des troubles anxio-dépressifs et des troubles psychiques graves sans qu'une réponse y soit apportée car les structures spécialisées sont saturées et ne proposent généralement pas de prise en charge adaptée.

Aussi, l'engagement d'une démarche d'amélioration de la connaissance de ces problématiques dans les squats et bidonvilles demeure nécessaire. La connaissance des souffrances des patients, de leur expression et de leurs moyens de résilience constituent la base d'une intervention efficace.

Dans cet esprit, le CNDH Romeurope recommande la conduite de recherches-actions, financées par l'Etat, sur le thème de la santé mentale et du bien-être psychosocial des habitants de squats et bidonvilles, dont les résultats permettraient d'envisager et d'organiser des actions adaptées.



L'INDISPENSABLE ADAPTATION DES DISPOSITIFS D'ACCÈS À L'EMPLOI AUX BESOINS DES PERSONNES



Trois ans se sont écoulés depuis la fin des mesures transitoires⁵⁰ qui restreignaient considérablement l'accès à l'emploi salarié des ressortissants roumains et bulgares depuis l'adhésion de ces deux Etats à l'Union Européenne. Pourtant, **l'accès à l'emploi reste particulièrement complexe pour les citoyens européens vivant en squat, en bidonvilles ou à la rue.** Même si cette ouverture du marché du travail a permis une insertion professionnelle de quelques-uns, le marché du travail sinistré et le taux de chômage important intensifient la concurrence entre les candidats à l'emploi, notamment dans les métiers à faible qualification. Le champ de l'emploi est également marqué par d'importantes discriminations en fonction de l'origine réelle ou supposée des candidats⁵¹ et **les préjugés à l'encontre des personnes Roms ou identifiées comme telles leur sont, en la matière, particulièrement préjudiciables.**

L'absence de maîtrise du français et l'analphabétisme, directement liés à la discrimination et à la marginalisation qu'ont connues les personnes, aussi bien en France que dans leur pays d'origine, constituent également des obstacles majeurs à leur insertion professionnelle. Alors que **l'acquisition du français « apparaît comme le facteur déterminant l'insertion »⁵²**, l'offre de cours de français constitue une véritable nébuleuse au sein de laquelle il est difficile pour les personnes et pour les associations qui les accompagnent, de se repérer : français langue étrangère, alphabétisation, français à visée professionnelle, ateliers de savoirs sociolinguistiques et français à objectif spécifique sont autant de dispositifs s'adressant à des publics différents en termes de niveau initial et visant des objectifs variés. **Pour un apprenant non francophone, trouver une formation adaptée à son niveau et à son projet relève d'un véritable parcours du combattant et l'offre est globalement insuffisante pour répondre à l'ensemble des besoins.**

Face au creusement des inégalités dans le champ de l'emploi, de nombreux dispositifs d'insertion professionnelle ont été créés pour répondre aux difficultés d'entrée ou de retour dans le monde du travail que rencontrent les personnes défavorisées,

marginalisées et/ou non diplômées. Parmi eux, le dispositif d'insertion vers l'emploi Garantie Jeune prévu dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté a d'abord été expérimenté dans plusieurs territoires, puis progressivement étendu avant sa généralisation à partir du 1er janvier 2017. Aux termes du nouvel article L. 5131-6 du Code du Travail, la Garantie Jeune est un droit ouvert aux jeunes de 16 à 25 ans sans emploi et sous plafond de ressource correspondant au niveau du RSA. Elle repose sur un accompagnement vers l'emploi (ateliers collectifs, formation linguistique, aide à la recherche d'expériences professionnelles et de formation) ainsi que sur la mobilisation d'un réseau d'entreprises partenaires qui accueillent les jeunes dans le cadre de stages, de périodes d'immersion ou d'un contrat de travail. En parallèle la Garantie Jeune assure à son bénéficiaire une aide financière de 461 euros par mois pendant toute la durée de son accompagnement (de six mois à un an), montant dégressif en fonction des nouvelles sources de revenus du jeune au cours de son parcours. **Ce type de dispositif gagnerait à être développé au bénéfice des jeunes vivant en squats et bidonvilles, qui ne peuvent raisonnablement s'engager dans des dispositifs non rémunérateurs.**

50. Mesures prises en application des traités d'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union européenne, qui obligeaient les ressortissants de ces Etats à demander une autorisation de travail pour occuper un emploi salarié.

51. Voir : Défenseur des droits, résultats de l'appel à témoignages, Accès à l'emploi et discriminations liées aux origines, septembre 2016.

52. L. Bourgeois, A. Le Clève, E. Masson-Diez, O. Peyroux, Recherche action « Du bidonville à la ville : vers la «vie normale» ? » novembre 2015, p. 80.

PROPOSITION 13:

RENDRE ACCESSIBLES À TOUS LES DISPOSITIFS D'EMPLOI

Les conditions de vie et les expulsions à répétition constituent des obstacles majeurs à l'accès à l'emploi des personnes vivant en squats et bidonvilles. Cependant, on constate que leur insertion professionnelle dépend aussi largement de leurs parcours personnels, de leurs expériences antérieures ou encore de leur maîtrise du français. En ce sens, **la situation de l'emploi est relativement hétérogène et les parcours individuels inégaux**. Certaines personnes sont particulièrement éloignées de l'emploi en raison de leur âge, de leur état de santé, de leur situation familiale ou encore de leur trajectoire. **Paradoxalement elles tendent à être moins accompagnées vers l'insertion professionnelle que celles qui en sont plus proches**. Les acteurs censés accompagner les ménages dans leurs démarches d'insertion professionnelle, n'interviennent souvent qu'auprès d'un nombre restreint de personnes, sélectionnées pour leur « **potentiel d'insérabilité** ». Si cette sélection peut en partie s'expliquer par des moyens limités qui réduisent la marge de manœuvre des opérateurs, elle n'est pas pour autant acceptable dès lors qu'elle consiste à laisser de côté les personnes les plus éloignées de l'insertion professionnelle. A cet égard, **la recherche de résultats rapides peut constituer un point d'achoppement majeur des dispositifs d'accompagnement vers l'emploi**.

Il pèse également à l'encontre de ces personnes une forme de **suspicion infondée en ce qui concerne leur volonté réelle de s'intégrer**. Leur implication dans des activités économiques de survie (notamment le ferrailage) est souvent considérée comme le signe d'un repli sur soi communautaire ou l'expression d'une volonté de s'inscrire dans un mode de vie différent de celui du reste de la population. La stratégie régionale pour les campements illicites en Ile-de-France en est l'illustration. Une des priorités de la stratégie consiste à « donner une chance aux personnes volontaires pour s'engager dans un parcours d'insertion », sous-entendant l'absence de volonté de s'intégrer chez un certain nombre de personnes. Le texte distingue ouvertement « les personnes qui souhaitent véritablement s'intégrer dans la société française » de « celles qui préfèrent plutôt les activités de débrouille, de ferrailage, de mendicité ou d'activités délictueuses et/ou d'aller-retours avec les pays de départ ». Or, **les stratégies de survies développées par les personnes ne constituent pas une « préférence » mais une nécessité, et ne présagent pas de leur volonté d'intégration**. Ce type de raisonnement par système d'opposition conduit à exiger des personnes

qu'elles choisissent entre leurs besoins immédiats et leurs perspectives d'avenir. Pour prouver leur volonté d'intégration et ainsi espérer bénéficier d'une « chance d'intégration », elles devraient abandonner toutes les activités qui leur permettent de survivre au quotidien. Dans les faits, on constate que les personnes qui pratiquent la mendicité, la ferraille ou d'autres activités informelles sont fréquemment laissées de côté dans le cadre des dispositifs d'accompagnement mis en œuvre auprès des habitants de squats et bidonvilles.

Dévalorisants pour les personnes rejetées, les processus de sélection des personnes sur des critères d'insérabilité ou de volonté de s'intégrer conduisent également à limiter l'efficacité des dispositifs d'accompagnement. Extrêmement précarisées et privées d'accompagnement, certaines personnes se tournent vers des situations professionnelles à risque et se retrouvent parfois dans des situations d'exploitation économique avérée. Il s'agit désormais d'inverser la tendance, en **concentrant les efforts vers les publics présentant le plus fort besoin d'accompagnement et en adaptant les dispositifs à leur situation.** Cet effort ne doit cependant pas se réaliser au détriment des personnes plus proches de l'emploi, pour lesquelles l'accompagnement reste nécessaire, même si plus limité. Accompagner l'ensemble des habitants de squats et bidonvilles vers l'insertion professionnelle nécessite avant tout de **reconnaître l'égalité légitimité de tous à prétendre à l'emploi.** Le droit au recommencement, pour les personnes qui ont refusé un accompagnement ou ne sont pas parvenues à s'impliquer réellement dans un processus d'insertion professionnelle doit être reconnu, surtout au regard de leurs conditions de vie. Il ne s'agit pas de déresponsabiliser les personnes, mais seulement de prendre en compte la complexité de leurs problématiques, et de s'y adapter.

EN PRATIQUE: À SAINT-ETIENNE, UN PROJET D'ACCOMPAGNEMENT VERS L'EMPLOI QUI S'ADAPTE AUX PERSONNES

- A Saint-Etienne, sept associations se sont regroupées en collectif pour accompagner les ressortissants roumains et bulgares vivant sur le territoire au moment de la levée des mesures transitoires en 2014, ce qui a rendu possibles les démarches d'insertion vers l'emploi de ces personnes.
- **S'appuyant sur ses diverses compétences internes, le collectif a développé un projet d'accompagnement nommé Sam tusa (nous sommes avec toi en langue romani). Si l'objectif principal du projet est l'accès à l'emploi, il comporte également des volets d'action sur l'accès aux droits (Sécurité sociale, MSA, CMU, CAF, prime d'activité, domiciliations, titres de séjour, impôts, aide à la gestion du budget...), au logement, à la langue française et à l'alphabétisation, qui visent à soutenir les démarches d'insertion professionnelle.** Le projet prend en compte l'accumulation des difficultés rencontrées par les personnes et s'adapte aux besoins de celles qui sont le plus éloignées de l'emploi.

Le projet repose sur des permanences bihebdomadaires fonctionnant sur le **principe de l'accueil inconditionnel** et permettant d'assurer un premier niveau d'information aux personnes. Les perspectives et les objectifs de chaque personne sont affinés au fur et à mesure que l'accompagnement se poursuit et des stratégies adaptées leur sont proposées. Diverses mesures facilitent le passage vers l'emploi des personnes : aide à la rédaction d'un CV, inscription à Pôle Emploi, accompagnement aux rendez-vous avec le conseiller Pôle Emploi, ateliers sociaux-linguistiques visant la maîtrise (au moins orale) du français, simulations d'entretien d'embauche, participation aux forums de l'emploi, etc. L'association mobilise un réseau de partenaires diversifié pour permettre de dégager des solutions pour chaque personne en recherche d'emploi : fondations et associations, groupements d'entreprises, missions locales, Pôle Emploi, centres sociaux, etc. Le partenariat avec Pôle Emploi fonctionne particulièrement bien et permet de proposer aux personnes des formations rémunérées, des mises en situation de travail et des séances d'évaluation professionnelle.

Après 3 ans de mise en œuvre, le projet Sam tusa compte 247 inscrits, 134 CV rédigés et 60 sorties positives (vers une formation rémunérée, une mission, un CDD ou un CDI).

PROPOSITION 14:

PROPOSER AUX JEUNES DES DISPOSITIFS D'INSERTION ADAPTÉS INTÉGRANT UN SAS D'APPRENTISSAGE DU FRANÇAIS

Comme l'indique l'étude réalisée par Trajectoires sur les parcours d'insertion de personnes vivant en bidonvilles, « l'accès direct au marché de l'emploi « ordinaire » est rare »⁵³ et le passage par des contrats d'insertion professionnelle est généralement nécessaire. Or, sur les différents territoires, le constat est unanime : malgré un accueil plus ouvert par les missions locales, **l'insertion professionnelle des jeunes vivant dans des squats et bidonvilles se heurte, dès le départ, à de nombreuses difficultés. La majorité des dispositifs exige en effet la réunion de conditions préalables qui peuvent s'avérer bloquantes pour ces jeunes : maîtrise minimale du français, codes sociaux-culturels, etc.** Les missions locales sont démunies face à des jeunes plus marginalisés que leur public habituel, et ces jeunes restent souvent bloqués à l'entrée des dispositifs d'insertion. L'absence ou l'insuffisance de scolarisation antérieure explique que certains jeunes n'aient pas le niveau de maîtrise de la langue française nécessaire pour un intégrer un dispositif d'insertion professionnelle tandis que d'autres se démotivent rapidement, peu habitués aux contraintes liées à ce type de dispositif. Pour ces jeunes qui n'ont connu que le bidonville, il est souvent nécessaire de passer par une étape « passerelle » préalable, proche du modèle de la médiation, qui leur permet d'acquérir les savoirs fondamentaux linguistiques, culturels et comportementaux. Le secteur associatif tente de répondre à ce besoin, en proposant aux jeunes des programmes de préparation à l'entrée dans les dispositifs d'insertion. **Si de tels programmes sont aujourd'hui nécessaires, l'assouplissement des conditions d'entrée au sein des dispositifs d'insertion professionnelle dédiés aux jeunes permettrait d'en limiter le besoin. Il s'agirait d'une mesure d'équité, visant à rendre les dispositifs d'insertion vers l'emploi réellement accessibles à ceux qui en ont besoin.**

Parole d'habitant(e), Paris, novembre 2016 :

« Quand tu ne parles pas le français, tu ne peux rien faire par toi-même. Avant j'étais comme ça, mais j'ai pris beaucoup de cours de français grâce à la mission locale. C'était dur, j'avais toujours besoin de quelqu'un pour m'accompagner et c'était compliqué pour moi. Après j'ai commencé à réfléchir en français et maintenant je me débrouille ! »

Dans la majorité des cas, **les modalités des dispositifs d'insertion sont de surcroît très éloignées des problématiques quotidiennes et déconnectées des besoins immédiats de ces jeunes. En effet, à partir de 16 ans, une majorité d'entre eux exprime le souhait de travailler et le besoin de gagner leur vie.** L'enquête menée par le Collectif pour le Droit à la Scolarisation des Enfants Roms auprès d'adolescents vivant en bidonvilles et squats en témoigne : pour les jeunes âgés de 16 à 18 ans « sur 47 jeunes interrogés, 10 souhaitent continuer l'école, y aller ou suivre une formation, 17 voudraient travailler et 2 désirent arrêter l'école »⁵⁴. Or, les parcours d'insertion sont longs et demandent souvent un investissement à temps plein, empêchant la poursuite d'une activité rémunératrice. Cela représente un véritable facteur de blocage pour ces jeunes, au regard de leur réalité de vie. A cet égard **la généralisation de la Garantie Jeune et le développement du Service Civique sont des progrès à amplifier.** L'indemnisation à laquelle ils ouvrent droit permet d'articuler un projet d'insertion sur le long terme avec les besoins immédiats de ces jeunes.

53. L. Bourgeois, A. Le Clève, E. Masson-Diez, O. Peyroux, Recherche action « du bidonville à la ville : vers la «vie normale» ? » novembre 2015, p. 84.

54. Collectif pour le Droit des Enfants Roms à l'Education, « Ados en bidonvilles et en squats, l'école impossible ? », Etude sur la scolarisation des jeunes âgés de 12 à 18 ans, p. 12.

EN PRATIQUE:

EN ESSONNE, LE SECOURS CATHOLIQUE PRÉPARE LES JEUNES DE BIDONVILLES À L'ENTRÉE DANS LE DISPOSITIF D'INSERTION Avenir JEUNES

- En Essonne, la délégation du Secours catholique a constaté la **nécessité de construire des passerelles entre les acteurs de l'insertion et les habitants de bidonvilles, en particulier les jeunes**, et a développé un projet pour y répondre. Dans une première phase, l'équipe bidonvilles du Secours Catholique a identifié, parmi les dispositifs mobilisables, l'intérêt que pouvait représenter le dispositif Avenir Jeunes – Pôle de projet professionnel⁵⁵. Elle a ensuite contacté la mission locale en charge de l'orientation des jeunes ainsi que l'organisme responsable de la formation associé au dispositif Avenir Jeunes en Essonne. Ces échanges lui ont permis de comprendre les éléments qui bloquent l'entrée de ces jeunes dans le dispositif. Ce dernier étant relativement coûteux, **les organismes tendent à filtrer l'entrée, en s'assurant que les jeunes qui l'intègrent ont une maîtrise suffisante du français et une capacité à respecter les codes sociaux-culturels imposés par les structures d'insertion**. Fortes de ces échanges qui leur ont permis d'identifier les leviers d'action à activer, les équipes bidonvilles et apprentissage du français du Secours Catholique ont monté le **projet « Insertion Jeunes en bidonvilles » visant à préparer les jeunes à leur entrée dans un dispositif d'insertion de droit commun**. Le projet est organisé autour de cours collectifs, à raison de deux heures par semaine, portant sur l'apprentissage de codes (assiduité et ponctualité, politesse, etc.) et l'acquisition des savoirs linguistiques de base, dans une approche très pragmatique axée sur la préparation du test d'entrée. En fonction de leur niveau initial, cette période de préparation dure entre 1 et 3 mois. A l'issue de cette phase, les jeunes peuvent passer le test d'entrée dans le dispositif de formation, généralement avec succès. Ce projet, qui constitue une micro-réponse à l'échelle locale, prouve que **si l'accès des jeunes vivant en bidonvilles aux dispositifs d'insertion peut se heurter à différents obstacles, ces derniers sont surmontables à court ou moyen terme**. Le dialogue instauré entre les acteurs de l'accompagnement des publics en bidonvilles et les structures d'insertion

professionnelle, notamment les missions locales, constitue à cet égard la clé du succès. Malheureusement, ce projet qui repose sur la mobilisation de bénévoles, est actuellement à l'arrêt suite au départ de l'animatrice de l'équipe bidonvilles. Si le Secours Catholique espère pouvoir prochainement recruter de nouveaux bénévoles pour relancer le projet, **ces difficultés inhérentes au secteur associatif plaident pour le développement de sas d'apprentissage du français dans le cadre des dispositifs d'insertion portés par les structures de l'insertion professionnelle elles-mêmes.**



LIBERTÉ DE CIRCULATION ET DROIT AU SÉJOUR DES CITOYENS EUROPÉENS : UN CADRE LÉGAL INJUSTE ET DES PRATIQUES ILLÉGALES



La libre circulation des citoyens européens constitue l'un des fondements de l'Union européenne, ce que ne cesse de rappeler sa jurisprudence. Pourtant, le législateur et le juge français ont tendance à inverser les orientations européennes, en interprétant restrictivement la liberté de circuler et en s'autorisant largement à la limiter. La loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers, qui crée une mesure d'interdiction de circulation sur le territoire applicable à des citoyens européens et rend possible l'éloignement de ces mêmes citoyens présents sur le territoire français depuis moins de trois mois pour des motifs d'ordre public, constitue une nouvelle illustration de ce particularisme. Les plus précaires en sont les premières victimes.

Cette dynamique restrictive est la manifestation d'une volonté politique d'éloigner les personnes jugées indésirables sur le territoire, ce que démontre également le « plan migrants » présenté sous la forme d'une circulaire interministérielle à l'été 2015, qui fait de la lutte contre l'immigration illégale un des piliers de sa stratégie et semble conditionner l'accueil de certains à l'éloignement systématique des autres.

Concrètement, il s'agit d'augmenter les contrôles et d'améliorer leur efficacité, de revaloriser les dispositifs d'aides au retour pour les étrangers extra-européens ou encore d'optimiser les capacités de rétention administrative. Dans ce sens, l'Etat a expérimenté des centres de préparation au retour, sortes de structures hybrides à mi-chemin entre le centre d'hébergement et le centre de rétention. A Lyon, le centre de préparation au retour accueille des familles de citoyens européens, dont les enfants sont scolarisés et dont la présence en France date de plusieurs années⁵⁶.

En pratique, les habitants de squats et bidonvilles se voient régulièrement notifier des obligations de quitter le territoire (OQTF) dans des conditions contestables, sans examen de leur situation individuelle. Pourtant, les préfectures sont tenues d'assurer un tel examen, au regard des conséquences majeures que peuvent avoir les procédures d'éloignement du territoire sur les personnes concernées. Or, si le droit au séjour des étrangers extra-européens doit être matérialisé par

un document (titre de séjour ou récépissé préfectoral), ce n'est pas le cas pour les citoyens européens. L'examen de la situation individuelle de ces derniers est donc complexe et implique de connaître la durée de présence en France de l'intéressé, son activité, sa situation familiale, ses ressources, etc. **Les conditions dans lesquelles les OQTF sont généralement notifiées aux personnes, dans le cadre d'opérations collectives, rendent par nature très difficile cet examen individuel et aboutissent à des procédures expéditives : OQTF pré-remplies, ne présentant aucun élément relatif à la situation personnelle de l'intéressé, délivrées peu de temps avant la destruction du bidonville.** Si de nombreuses OQTF sont donc susceptibles d'être annulées par le tribunal administratif en raison de ces irrégularités de fond ou de forme, de nombreuses personnes préfèrent se conformer à la mesure, même illégale, plutôt que de s'épuiser dans des démarches juridiques. **Ce phénomène de non-recours tend à masquer l'étendue des pratiques abusives et illégales** concernant le droit au séjour des ressortissants européens précaires.

Lorsque les personnes ne quittent pas d'elles-mêmes le territoire, **le placement en rétention administrative est fréquent, en particulier pour les ressortissants roumains**; la nationalité roumaine étant la 5ème nationalité la plus représentée parmi les étrangers enfermés en centre de rétention administrative et la première parmi les pays membres de l'Union⁵⁷.

56. <https://rebellyon.info/A-Lyon-le-centre-de-preparation-au-retour-16704>

57. Rapport 2015 sur la rétention, ASSFAM / Forum Réfugiés-Cosi / France Terre d'Asile / La Cimade / Ordre de Malte.

PROPOSITION 15:

ABROGER L'INTERDICTION DE CIRCULATION APPLICABLE AUX CITOYENS EUROPÉENS

Le CNDH Romeurope appelle à l'abrogation de la mesure d'interdiction administrative de circulation sur le territoire mise en place par la loi du 7 mars 2016 : elle permet d'interdire à un citoyen européen de pénétrer et de séjourner en France pendant un maximum de trois ans, l'abrogation de la mesure ne pouvant être sollicitée que dans des conditions très restrictives. Comme s'en est inquiété le Défenseur des droits, « il est difficile de ne pas anticiper que cette disposition (...) vise en réalité les citoyens roumains et bulgares, d'origine « Rom » réelle ou supposée, dont le Défenseur des droits n'a de cesse de dénoncer la stigmatisation »⁵⁸.

Lorsqu'elle est prise sur le fondement de l'abus de droit⁵⁹, la mesure d'interdiction de circulation sur le territoire dépasse largement le cadre fixé par la directive 2004/38/CE⁶⁰. Celle-ci n'autorise en aucun cas de telles restrictions fondées sur l'abus de droit, notion dont l'interprétation faite par le droit interne est par ailleurs contestable. Le droit interne étant dans ce champ soumis au droit européen, c'est en fait la France qui se rend coupable d'abus de droit, en élargissant de sa propre initiative la marge de manœuvre que lui laisse le droit européen. La possibilité laissée à l'administration d'interdire à un ressortissant européen de circuler sur le territoire au motif d'un prétendu abus de droit doit donc être supprimée.

La mesure d'interdiction du territoire peut également être notifiée avec une OQTF fondée sur des motifs d'ordre public. La directive 2004/38/CE prévoit effectivement la possibilité pour les Etats membres de limiter la libre circulation des citoyens européens afin de protéger l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique. Elle prévoit cependant que **ces limites doivent respecter le principe de proportionnalité et précise également que « ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques »**. Or, comme le précédent rapport d'observatoire du CNDH Romeurope l'avait indiqué, le Conseil d'Etat interprète la notion de « menace réelle, actuelle et suffisamment grave à l'encontre d'un intérêt fondamental de la société » de manière extrêmement extensive, allant jusqu'à l'appliquer à des cas qualifiés d'escroqueries à la charité publique⁶¹. Alors que la loi du 24 juin 2016 visant à lutter contre les discriminations à raison de la précarité sociale, ajoute, parmi les motifs de discrimination prohibés prévus à l'article 225-1 du Code pénal « la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique », et malgré l'interdiction

explicite posée par le droit européen de limiter la circulation des personnes pour des raisons économiques, **les juridictions françaises pénalisent lourdement les stratégies de survie développées par les personnes en situation d'extrême précarité.**

Les conséquences pourraient être majeures pour les personnes visées : dans un contexte de renforcement des contrôles aux frontières, cette mesure risque d'impacter lourdement l'accès au territoire français des citoyens européens. De manière plus problématique, cette mesure pourrait, en ce qu'elle prive les personnes de droit au séjour pendant une période pouvant aller jusqu'à trois ans, se révéler **catastrophique sur le plan de l'accès aux droits, largement conditionné par le respect du droit au séjour.** Dans ce sens, elle tend à une précarisation accrue des citoyens européens vivant dans des bidonvilles et squats et éloigne les perspectives de sortie par le haut de ces personnes. Le bon sens impose d'abroger cette mesure gravement liberticide dont l'application, en renforçant les difficultés des personnes, ne peut que conduire à renforcer leur exclusion.

58. Défenseur des droits, avis n°15-17, 23 juin 2015, p.11.

59. Constitue un abus de droit le fait de renouveler des séjours de moins de trois mois dans le but de se maintenir sur le territoire alors que les conditions requises pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois ne sont pas remplies. Constitue également un abus de droit le séjour en France dans le but essentiel de bénéficier du système d'assistance sociale (article L511-3-1 du Code de l'entrée et du séjour et du droit d'asile).

60. Directive européenne relative à la liberté de circulation des citoyens de l'Union Européenne.

61. Pour plus de détails, se reporter au précédent rapport d'observatoire « Le droit et les faits », Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, septembre 2015 : https://www.romeurope.org/IMG/pdf/rapport_d_observatoire_-_cndh_romeurope_-_septembre_2015_.pdf

PROPOSITION 16:

METTRE UN TERME AU DÉTOURNEMENT DES PROCÉDURES DE RÉTENTION ET D'ÉLOIGNEMENT À DES FINS DE COMMUNICATION POLITIQUE

En vertu de la liberté de circulation dont jouissent les citoyens européens, **les enfermements et les expulsions sont absurdes et la majorité des personnes éloignées reviennent, parfois dès le lendemain.** Sauf à imaginer un recours massif à l'interdiction de circulation sur le territoire, dont l'incompatibilité avec le droit de l'Union a été précédemment mentionnée, cette politique est vaine. Tout comme les expulsions de lieux de vie, qui ne font que déplacer les bidonvilles et aggraver la précarité des personnes qui y vivent, **l'éloignement des citoyens européens précaires n'est pas une solution.**

Dans leur rapport commun, les cinq associations⁶² de soutien aux personnes étrangères intervenant en rétention interrogent à cet égard les **finalités réelles du placement en rétention de citoyens de l'Union européenne** à des fins d'éloignement vers d'autres Etats membres de l'Union. Si, pour un citoyen européen, revenir en France après en avoir été éloigné est facile, il est intéressant de constater que pour l'Etat français, éloigner un ressortissant européen vers son pays d'origine est également généralement bien plus facile qu'éloigner une personne à destination d'un Etat tiers. Le rapport associatif précité l'indique clairement : « le sort (...) des Roumains enfermés, illustre un recours à la rétention qui semble avoir pour principale finalité de faire du chiffre »⁶³.

Les pratiques constatées dans le Nord illustrent ce détournement des procédures. Elles consistent, pour les forces de l'ordre, à accompagner les personnes faisant l'objet d'une OQTF jusqu'à la Belgique, avant de les laisser revenir sur le territoire français. Cette pratique s'inscrit pleinement dans la politique du chiffre présentement dénoncée, puisqu'elle vise exclusivement à pouvoir comptabiliser le nombre d'OQTF exécutées et n'a manifestement pas vocation à assurer le départ effectif des personnes visées. Elle est **contraire au respect des droits des personnes visées, mais permet de grossir les chiffres des éloignements et d'alimenter ainsi une communication politique délétère.** Cette politique du chiffre, souvent dénoncée en matière pénale, n'a pas plus de sens dans le domaine de la rétention et de l'éloignement des personnes. **Coûteuse, inefficace et absurde, elle est par ailleurs largement discriminatoire.**

Si la saisine de la justice permet de sanctionner les procédures dont l'illégalité est manifeste, d'autres sont exécutées, précarisant au passage davantage les personnes qu'elles visent. L'inefficacité d'un tel système ainsi que les coûts humains et sociaux qu'il engendre plaident pour la recherche de solutions alternatives. Constatant que la rétention et l'éloignement des citoyens roumains précaires visent principalement à soutenir un discours politique de fermeté à l'égard de l'immigration irrégulière, **le CNDH Romeurope dénonce cette manipulation des personnes à des fins de communication politique. Il demande que soit mis fin aux enfermements et expulsions de citoyens européens et que soit pleinement respectée la liberté de circulation, afin de favoriser l'inclusion de tout citoyen européen dans la société française, indépendamment de sa situation sociale ou économique.**

62. Rapport 2015 sur la rétention, ASSFAM/Forum Réfugiés-Cosi/France Terre d'Asile/La Cimade/Ordre de Malte

63. Rapport 2015 sur la rétention précité, p.12.

EN PRATIQUE: À MONTPELLIER, ENTRE PRATIQUES ABUSIVES ET TIMIDES AVANCÉES

• Sur le territoire montpelliérain, s'est développé depuis 2016 un **système organisé et discriminatoire visant l'éloignement des citoyens européens précaires vivant en bidonvilles et squats**. La police aux frontières se rend sur les lieux de vie sur réquisition du procureur, aux fins officielles de recherche d'auteurs de vols ou de recels. Une fois sur les lieux, les policiers procèdent à des contrôles d'identité et administratifs, avant de confisquer les cartes d'identité des personnes, qui sont alors convoquées au poste de police pour les récupérer. Arrivées au poste, **les personnes se voient alors systématiquement notifier une obligation de quitter le territoire, pré-remplie, stéréotypée et ne prenant pas en compte leur situation personnelle**. L'affaire, vivement dénoncée par le secteur associatif, a fait l'objet d'un relais médiatique⁶⁴. Cette pression semble avoir permis une évolution des pratiques policières en matière d'éloignement des citoyens européens vivant en habitat précaire sur les terrains où la présence associative est forte. Les convocations au commissariat se déroulent dans des conditions normales, et en présence d'un interprète. La situation individuelle de chaque personne est prise en compte et l'inscription à Pôle Emploi ou en formation permet, comme la loi le prévoit, d'éviter la notification d'une OQTF. Dans un cas au moins, une OQTF délivrée à une personne inscrite à Pôle Emploi a même été abrogée par la préfecture, sans attendre une éventuelle annulation en justice, au motif de la recherche effective d'emploi de l'intéressé. **La situation, qui reste globalement problématique, tend de surcroît à s'aggraver depuis la récente entrée en vigueur de la mesure d'interdiction de circulation motivée par un prétendu abus de droit.**

64.<http://www.humanite.fr/roms-letat-sarrange-avec-la-loi-pour-expulser-plus-et-plus-vite-612551>
<http://m.lamarseillaise.fr/herault/societe/48760-migrants-les-rouages-de-l-expulsion-systematique>

RÉTENTION & ÉLOIGNEMENT

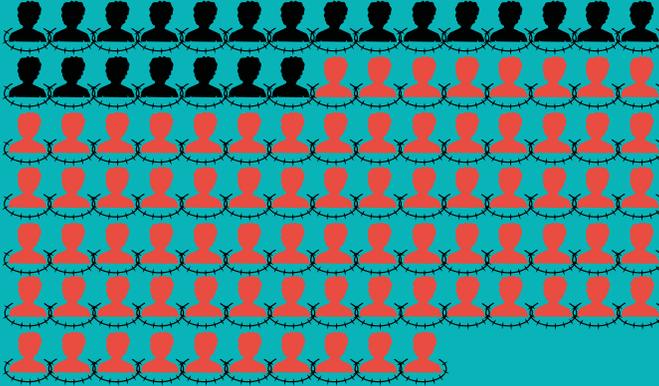
EN 2015

RÉTENTION

25 106 PERSONNES ONT ÉTÉ ENFERMÉES
EN CENTRE DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE.



DONT 1960
CITOYENS
EUROPÉENS



DONT 1534
RESSORTISSANTS
ROUMAINS

Nationalité roumaine :
5ème la plus enfermée en centre de rétention administrative
1ère parmi les citoyens européens

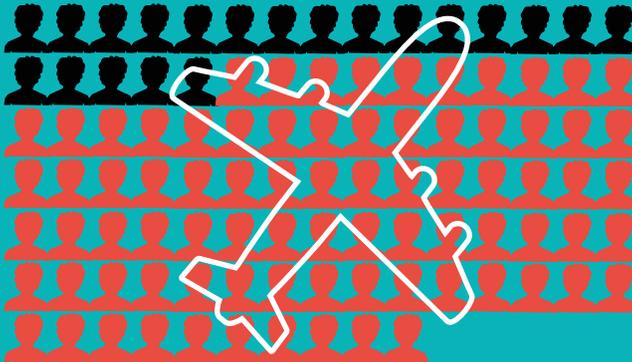
EN 2015

ÉLOIGNEMENT

11 449 PERSONNES ONT ÉTÉ ÉLOIGNÉES
DU TERRITOIRE DEPUIS UN CENTRE
DE RÉTENTION MÉTROPOLITAIN.



DONT 1691
CITOYENS
EUROPÉENS
ÉLOIGNÉS



DONT 1357
RESSORTISSANTS
ROUMAINS

Nationalité roumaine :
12% des éloignements forcés d'étrangers
80% des éloignements forcés de citoyens européens

Source : Rapport 2015 sur les centres et locaux de rétention administrative, Assfam, Forum Réfugiés, France terre d'asile, La Cimade et l'Ordre de Malte, juin 2016



HALTE À L'INSUPPORTABLE BANALISATION DU RACISME ENVERS LES ROMS !



La lutte contre le racisme, grande cause nationale de l'année 2015, a fait l'objet d'un plan national d'action portant sur la période 2015-2017. Piloté par la Délégation Interministérielle à la Lutte contre le Racisme et l'Antisémitisme (DILCRA) nouvellement placée sous l'autorité du Premier Ministre, ce plan vise à mobiliser la société civile, renforcer la sanction des actes racistes, améliorer la lutte contre la diffusion de la haine sur Internet⁶⁵ et former les citoyens. Deux ans après son adoption, plusieurs mesures ont été engagées : l'installation de comités opérationnels contre le racisme et l'antisémitisme dans les départements, la création d'une plateforme participative « Egalité contre le racisme » par le Défenseur des droits, la publication par les ministères de l'Intérieur et de la Justice des chiffres annuels des actes racistes et des condamnations pénales, la création d'une unité de lutte contre la haine sur Internet, etc. Le projet de loi Egalité et Citoyenneté contient également plusieurs dispositions relatives à la lutte contre le racisme, en particulier dans le champ pénal. Il fait de la motivation raciste, antisémite ou xénophobe une circonstance aggravante générale et rend possible la requalification des faits poursuivis afin de faciliter la sanction des infractions racistes. Enfin, il inscrit officiellement les stages de citoyenneté parmi l'arsenal répressif applicable.

Ces divers chantiers engagés contrastent cependant avec la banalisation du racisme envers les personnes Roms ou présumées Roms. Dans son rapport annuel sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) fait état d'indicateurs du niveau de racisme anti-roms alarmants, malgré une légère amélioration de la situation par rapport à l'année 2014. En 2016, 68% des personnes interrogées pensent que les Roms exploitent très souvent leurs enfants et près de 57% pensent qu'ils vivent essentiellement de trafics. Enfin, plus de 57% des répondants pensent qu'ils ne veulent pas s'intégrer en France. Si ce taux est en forte baisse par rapport à 2014, où il était de 77%⁶⁶, il reste particulièrement élevé et témoigne de la persistance des préjugés dans l'opinion publique.

Dans ce contexte, **les infractions à caractère raciste (provocation à la haine raciale, diffamation, injure raciste) visant des personnes Roms ou présumées telles sont nombreuses.** Si elles donnent parfois lieu à des condamnations, cela n'est pas systématique. Ainsi, en janvier 2016, Paul-Marie Coûteaux, candidat Front National aux élections municipales de 2014 dans le 6ème arrondissement de Paris, a été condamné à 3 000 euros d'amende pour avoir suggéré, sur son blog, qu'il fallait « concentrer [les Roms] dans des camps »⁶⁷. En revanche, en juin 2016, la cour d'appel de Paris a confirmé la relaxe du polémiste Eric Zemmour, poursuivi pour provocation à la haine raciale après avoir affirmé à la radio que « les Normands, les Huns, les Arabes, les grandes invasions d'après la chute de Rome sont désormais remplacés par les bandes de Tchétchènes, de Roms, de Kosovars, de Maghrébins, d'Africains qui dévalisent, violentent ou dépouillent »⁶⁸.

Cette libération de la parole parfois assumée par des élus (par exemple, le maire de Cogolin qui, filmant un bidonville venant d'être expulsé, a tenu des propos inacceptables sur les Roms, ou encore le maire du 6ème arrondissement de Paris qui s'est permis, dans un bulletin municipal, d'affirmer que « la plupart des Roms appartiennent à des réseaux mafieux qui n'hésitent pas à exploiter les plus faibles d'entre eux (...) ») **tend à banaliser le racisme et augmente le risque de passage à l'acte.** En 2015 et 2016, plusieurs cas d'agression contre des personnes roms ou présumées Roms ou contre leurs biens ont été signalés à Paris, à Pierrefitte, ou encore à Aubervilliers. A Marseille, en août 2016, l'escalade de la violence a pris une nouvelle tournure et des cocktails Molotov ont été lancés en direction d'un squat dans lequel vivaient plusieurs personnes roms. **Si ces agressions ne sont pas systématiquement identifiées comme racistes, elles sont encouragées par la diffusion de préjugés et de propos racistes dans la sphère politique, médiatique et sociale.**

65. En matière de lutte contre les discours de haine sur Internet, le plan reprend en partie les préconisations formulées par la CNCDH dans son avis du 12 février 2015 consacré à la question.

66. CNCDH, rapport annuel sur le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie 2015.

67. <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2016/01/27/97001-20160127FILWWW00319-un-membre-du-fn-condamne-pour-avoir-suggere-des-camps-de-roms.php>

68. http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2015/09/22/poursuivi-pour-incitation-a-la-haine-raciale-eric-zemmour-a-ete-relaxe_4767068_1653578.html

PROPOSITION 17:

IMPULSER UNE POLITIQUE PÉNALE VOLONTARISTE EN MATIÈRE D'INFRACTIONS RACISTES, SANS OUBLIER LES ROMS

En 2015, 7 251 affaires relatives à des infractions racistes ont été orientées par les parquets, dont 5 640 pour lesquelles au moins un auteur était connu. La moitié des affaires ont fait l'objet d'un classement sans suites, principalement parce que l'infraction n'était pas suffisamment caractérisée. La réponse pénale a concerné 2 571 auteurs d'infractions racistes, dont 58% ont fait l'objet d'une alternative aux poursuites (notamment le simple rappel à la loi). In fine, les condamnations effectives sont donc peu nombreuses et les peines prononcées très légères : **sur les 228 infractions de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence, injure et diffamation à caractère raciste ayant donné lieu à une condamnation, 88 peines d'emprisonnement, dont 40 ferme, ont été prononcées.** Les auteurs sont plus souvent condamnés à payer une amende, dont le montant moyen était d'environ 800 euros en 2015. Loin du satisfecit gouvernemental qui considère que cette évolution est le résultat d'une « politique pénale dynamique d'incitation à déposer plainte⁶⁹», le CNDH Romeurope estime que ces chiffres témoignent d'un **manque de volonté dans le champ de la politique pénale de lutte contre le racisme.** Or, le plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme rappelle qu'« en matière de racisme, aucun acte n'est anodin. Chacun affaiblit la République, et l'affaiblit d'autant plus qu'il est laissé sans réponse » et fait de la sanction de chaque acte raciste ou antisémite et de la protection des victimes une de ses priorités. Mais, **derrière un affichage moral clair contre le racisme, l'architecture du système pénal actuel, à peine suffisant pour assurer la lutte contre les formes les plus criantes et visibles du racisme, ne permet pas d'intervenir efficacement contre les formes banalisées et les expressions ordinaires du racisme anti-roms.**

En se concentrant sur quelques cas isolés, emblématiques ou criants, on passe sous silence les propos les plus insidieux et diffus. Comme par exemple ceux prononcés au plus haut sommet de l'Etat, lorsque Manuel Valls affirme que les Roms, ayant « des modes de vie extrêmement différents des nôtres et qui sont évidemment en confrontation (...) ont vocation à revenir en Roumanie ou en Bulgarie⁷⁰», propos qui n'ont fait l'objet d'aucune condamnation, la Cour de Justice de la République estimant qu'ils relèvent d'un « débat d'intérêt public » et les tribunaux ordinaires se déclarant incompétents pour juger des propos tenus par un ministre en exercice. **Ce type de discours légitime pourtant le non-accueil et la maltraitance institutionnelle,** comme

le fait remarquer le sociologue Eric Fassin : « Comment peut-on traiter des gens de manière inhumaine, d'autres êtres humains, tout en se revendiquant très humain ? Il faut bien qu'ils soient d'une autre race. On a besoin des races pour justifier le fait de traiter des êtres humains différemment – avec inhumanité⁷⁴».

La qualification juridique des faits est souvent trop complexe pour être effectuée par les justiciables eux-mêmes, qui sont contraints de faire appel à des associations spécialisées dont les moyens sont limités. **Quand bien même ce sont des spécialistes qui se saisissent des dossiers, force est de constater qu'il reste très difficile de prouver que les propos ou actes attaqués relèvent du racisme.** En effet, la qualification de racisme correspond aujourd'hui à sa forme la plus caricaturale et aucunement au racisme ordinaire vécu par les victimes. De surcroît, la banalisation du racisme à l'égard des Roms masque aux yeux d'une partie de l'opinion publique le caractère illicite de certains propos et limite encore la réactivité des citoyens ainsi que le nombre de signalements de propos haineux envers les Roms.

La mobilisation de la société civile pourrait être renforcée par le biais de campagnes de sensibilisation visant à créer, au sein du grand public, des réflexes d'identification des propos haineux et à encourager leur signalement. Par ailleurs, la centralisation et l'harmonisation des plateformes de signalement en ligne permettraient d'améliorer la lisibilité du dispositif et de simplifier les démarches pour les citoyens. La plateforme gouvernementale Pharos de signalement de propos haineux sur Internet devrait également voir ses moyens renforcés afin d'être en mesure de donner suite à l'ensemble des signalements pertinents. Par ailleurs, **alors que les personnes Roms font parfois l'objet de harcèlements policiers, notamment sur leur lieu de vie, elles sont a priori peu enclines à s'adresser à la police pour dénoncer des actes de racisme dont elles auraient été victimes.** Lorsque, malgré les craintes légitimes qu'elles peuvent avoir vis-à-vis des forces de l'ordre, elles prennent l'initiative de déposer plainte, **ces dépôts de plainte doivent être systématiquement acceptés** par les commissariats, afin d'assurer une réelle protection aux victimes. Sur le terrain du déclenchement de l'action publique, le CNDH Romeurope rappelle également que les procureurs peuvent prendre l'initiative des poursuites, dès lors qu'une infraction raciste est portée à leur connaissance ou qu'ils peuvent la constater, notamment dans les commentaires des articles de presse en ligne. A ce jour, cette possibilité est fort peu utilisée, en particulier s'agissant d'infractions commises à l'encontre de personnes Roms.

La faiblesse des peines prononcées dans les affaires d'infractions racistes tend par ailleurs à donner aux auteurs un sentiment d'impunité. La majorité des peines prononcées concernent des amendes et les rares peines de prison prononcées le sont généralement avec sursis. Ce constat semble indiquer un manque de prise de conscience, par les acteurs de la justice, de la gravité de ce type d'infractions. Une circulaire du 4 décembre 2015 du Ministère de la Justice rappelle que « la lutte contre le racisme demeure une priorité de politique pénale » et que les actes

délictueux doivent appeler « une réponse pénale systématique, rapide et adaptée ». Elle invite les acteurs de la justice à recourir de manière plus systématique aux stages de citoyenneté comme peine principale ou complémentaire en cas de condamnation pour une infraction raciste. Si le CNDH Romeurope reconnaît qu'un stage de citoyenneté peut constituer une réponse pédagogique pertinente, il ne saurait atténuer l'importance de la symbolique de la condamnation pénale en la matière. Les infractions racistes peuvent donner lieu à des peines de prison ferme ainsi que d'inéligibilité pour des titulaires de mandats publics. Seul l'usage par les juges de l'ensemble des outils répressifs à leur disposition permettra une réelle prise de conscience de la gravité des faits incriminés et parviendra à limiter le sentiment d'impunité encore trop fréquent en matière de propos racistes.

Le racisme ordinaire, dans sa répétition quotidienne, finit par atteindre les personnes visées, dans leur identité et leur dignité. Mais il est particulièrement difficile à combattre, dans le cadre d'une politique pénale qui ne s'attache, par manque de volonté et/ou par manque de moyens, qu'à lutter contre les expressions du racisme les plus emblématiques et les plus médiatisées. La politique pénale, en venant systématiquement rappeler que l'expression du racisme n'est pas une opinion mais un délit répréhensible par le droit, peut contribuer à faire évoluer les mentalités. Aussi, la publication sur Internet des décisions de condamnation, qui peut être demandée par le procureur, devrait être plus systématiquement recherchée. Comme le proposait la CNCDH dans son avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet, une circulaire adressée aux parquets pourrait utilement venir rappeler cette possibilité, trop peu sollicitée à ce jour.

69. <http://www.gouvernement.fr/communication-de-donnees-portant-sur-les-condamnations-prononcees-pour-des-infractions-a-caractere>

70. http://www.liberation.fr/societe/2013/09/24/pour-valls-seule-une-minorite-de-roms-veulent-s-integrer-en-france_934265

71. http://www.francetv.fr/temoignages/racisme-ordinaire/lanalyse-du-sociologue-eric-fassin_737

PROPOSITION 18:

SENSIBILISER LES RESPONSABLES DES MÉDIAS À LA LUTTE CONTRE LES PRÉJUGÉS ENVERS LES ROMS

Le racisme anti-Roms n'est pas l'apanage d'une minorité d'extrémistes. Fortement banalisé et présent, de manière plus ou moins implicite dans les discours et politiques publics, il peut être qualifié de systémique. Mais les médias ont, en la matière, une part de responsabilité importante au regard de leur influence sur l'opinion publique. Ils tendent en effet à souvent présenter les Roms comme une communauté homogène, présentant des caractéristiques communes négatives. Des termes dévalorisants et stigmatisants (délinquants, exploiters d'enfants, assistés...) leur sont ainsi généralement assignés de façon péremptoire et leur situation abordée de manière simpliste. Il est malheureusement observable en plusieurs endroits de France ou du monde que le maintien de personnes dans une situation d'extrême précarité et d'exclusion quant à l'accès aux droits fondamentaux favorise l'emprise des plus forts sur les plus faibles et nourrit les phénomènes d'exploitation et de traite des êtres humains. Bien que ces situations n'aient rien à voir avec une quelconque appartenance communautaire, de nombreux reportages et articles semblent l'oublier et présentent ces phénomènes comme s'ils étaient des « attributs culturels ».

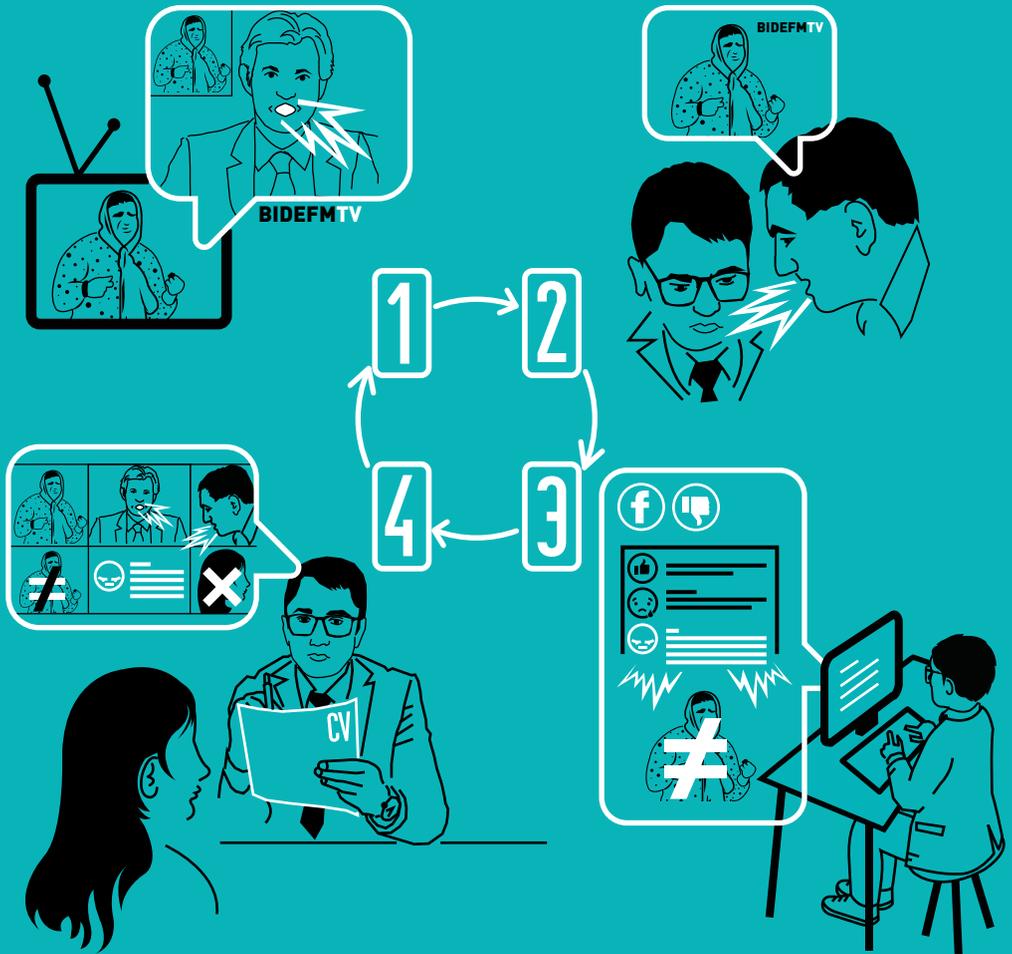
En outre, on constate une réelle incohérence dans le traitement journalistique des situations d'exploitation et des réseaux criminels, qui en dénonce l'existence sans se préoccuper du sort des enfants qui sont sous leur coupe et constituent les victimes. A cet égard, sans qu'il s'agisse d'établir un ordre hiérarchique moral, il convient de rappeler que les enfants subissant l'emprise de ces réseaux sont victimes de crimes, tandis que les actes qu'ils sont contraints de commettre relèvent de délits. Le **traitement médiatique stigmatisant, qui consiste à présenter les personnes sous l'angle de la délinquance ou de la criminalité**, quand cela ne concerne qu'une toute petite minorité de personnes, paraît contraire aux **règles déontologiques** de la profession de journaliste. En Belgique, le code de déontologie journalistique prévoit d'ailleurs expressément que « les journalistes ne mentionnent des caractéristiques personnelles que si celles-ci sont pertinentes au regard de l'intérêt général. Lorsqu'ils font état de ces caractéristiques, les journalistes évitent les stéréotypes, les généralisations, les exagérations et les stigmatisations. Ils s'interdisent toute incitation même indirecte à la discrimination⁷²».

Les préjugés négatifs qui infusent la majorité des programmes audiovisuels contribuent à générer au sein de l'opinion publique un **sentiment de différenciation vis-à-vis du groupe social concerné** et favorisent la construction de réflexes et de modes de pensée racistes qui peuvent aboutir à des **discriminations**. Même s'ils ne relèvent pas de l'injure, de la diffamation ou de la provocation à la discrimination, à la violence ou à la haine raciale, ces préjugés sont particulièrement préjudiciables aux personnes visées, qu'ils tendent à exclure et à marginaliser. **Pour les combattre, la sensibilisation des chaînes de médias est donc nécessaire et ne peut se limiter aux journalistes, qui sont soumis aux orientations et directives de la chaîne ou du média qui les embauche. Elle doit également s'adresser aux responsables de programmes et aux échelons de décision des grandes chaînes de médias.** Pour ce faire, les pouvoirs publics gagneraient à se reposer sur le savoir-faire associatif et à encourager un renforcement du dialogue entre le secteur associatif et le monde des médias. Le rapport annuel 2015 sur le racisme et l'antisémitisme de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme dresse à cet égard un bilan encourageant des actions associatives dans le domaine de **la déconstruction des préjugés à l'encontre des Roms**, dont il indique qu'elles « commencent manifestement à porter leurs fruits et à diffuser des connaissances plus fines des groupes rassemblés sous cette étiquette, au-delà des cercles très étroits des militants pour les droits de l'homme ». Cette démarche de sensibilisation, longue et complexe, doit être poursuivie et renforcée en direction des responsables des chaînes audiovisuelles, dont le rôle en termes de diffusion des préjugés est central.

Au-delà de la modération des contenus les plus préjudiciables, c'est vers un changement de représentation de la diversité en France que les médias doivent désormais s'engager. Ils pourront être épaulés dans cette démarche par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, à qui le projet de loi Egalité et Citoyenneté confie la mission de veiller « à ce que la diversité de la société française soit représentée dans les programmes des services de communication audiovisuelle et que cette représentation soit exempte de préjugés ». Alors qu'en 2015 le CSA a prononcé seulement une mise en demeure, une mise en garde ferme et cinq courriers de rappel à la loi, dont aucun n'a concerné des cas de racisme anti-Roms, il lui revient d'être particulièrement vigilant et de dénoncer toute dérive stigmatisante ou raciste.

LA FABRIQUE DES PRÉJUGÉS

×





PARTICIPATION ET AUTONOMISATION : LES PERSONNES CONCERNÉES ACTRICES ET NON PLUS SIMPLES SUJETS !



Les préjugés qui persistent autour des personnes Roms, notamment dans les médias ou dans les discours publics et donc dans l'opinion, contribuent à faire perdurer une vision uniforme de cette population. La politique d'expulsions répétées des lieux de vie s'appuie également sur une vision simpliste du bidonville, renommé « campement illicite » et envisagé comme un simple objet indésirable plutôt que comme le lieu de vie d'hommes, de femmes et d'enfants aux profils, aux parcours et aux destinées singuliers. **Victimes anonymes d'une politique d'expulsion brutale et de préjugés ethniques**, la participation des personnes à la réalisation de projets concernant leur lieu de vie est fort limitée et leur accompagnement rarement envisagé comme un outil d'autonomisation.

La participation des personnes précaires et marginalisées aux politiques publiques en général, et aux projets concernant leur lieu de vie ou leurs parcours en particulier, semble bien souvent oubliée. **Envisagés comme de simples bénéficiaires et non comme des acteurs, les personnes sont souvent exclues des phases d'élaboration des projets et absentes des instances décisionnaires.** Cet état de fait se vérifie particulièrement concernant les citoyens originaires d'Europe de l'Est vivant dans des squats et bidonvilles. La circulaire du 26 août 2012 relative à « l'anticipation et à l'accompagnement des opérations de démantèlement de campements illicites » était muette sur la question de la participation des personnes. Quelques années plus tard, la stratégie régionale pour les campements illicites en Ile-de-France, initiée par le préfet de région, ne contient aucun volet relatif à la participation des personnes concernées, qui n'ont d'ailleurs pas été associées à l'élaboration de cette stratégie.

Les travailleurs sociaux, peu nombreux à intervenir dans les bidonvilles, voient leur action limitée par les expulsions récurrentes – qui créent un contexte d'urgence permanente – ainsi que par le cadre de leur intervention, souvent inadapté à un public vivant en bidonvilles. **L'organisation sectorisée, la rigidité des modalités de suivi et l'approche parfois segmentaire du travail social expliquent notamment le**

peu d'efficacité de l'accompagnement institutionnel auprès de publics vivant en squats et bidonvilles. Par ailleurs on constate une lourde tendance à sélectionner, dans le cadre de divers programmes, les personnes les plus proches de l'emploi ou du logement et à laisser de côté les ménages les plus éloignés de l'insertion. Une telle démarche paraît tout à fait contre-productive dans la perspective de résorber durablement les bidonvilles. Face aux défaillances des institutions, le secteur associatif et la société civile tentent de s'organiser pour assurer l'accompagnement des publics en bidonvilles. Dans un contexte d'expulsions répétées, c'est souvent l'ouverture des droits qui est envisagée comme une priorité, **la dimension d'autonomisation des personnes passant alors au second plan.**

PROPOSITION 19:

ACCOMPAGNER LES PERSONNES VERS LEUR AUTONOMISATION

L'accompagnement des habitants de bidonvilles dans leurs démarches est un **levier souvent indispensable à leur sortie « par le haut »** et leur insertion dans la société. Pour être efficace, il doit s'inscrire dans une philosophie d'intervention dont découlent des méthodes spécifiques. Permettre à chacun de s'inscrire dans un projet de vie personnel « nécessite de passer de l'approche fondée sur des catégories préétablies (ethniques en l'occurrence), qui domine dans les politiques sociales aujourd'hui, à une approche individualisée (...)»⁷³. Il s'agit aussi pour l'accompagnant de se placer dans une posture bienveillante, rendant notamment possible la poursuite par les personnes de leurs activités informelles de survie (mendicité, ferrailage, biffe...). Les personnes doivent se sentir libres d'exprimer leurs projets, y compris lorsqu'ils concernent une migration de type pendulaire, impliquant des allers-retours entre la France et le pays d'origine. Cette notion de confiance entre accompagnant et accompagné constitue souvent un point d'achoppement des dispositifs institutionnels classiques.

Bienveillant mais non paternaliste, l'accompagnement doit viser l'autonomisation des personnes, et, systématiquement chercher à sortir de la logique d'assistanat.

Les personnes doivent être mises en capacité de décider pour elles-mêmes et être pleinement associées à la réalisation des démarches, ce qui implique de la part de l'accompagnant un effort pédagogique souvent chronophage. L'accompagnement doit se placer dans une **démarche d'aller-vers les personnes** et s'intégrer dans un **cadre souple**, non limité dans le temps. Il doit s'inscrire dans une **approche globale** incluant l'accès à l'ensemble des droits. Les problématiques rencontrées par les personnes vivant en bidonvilles sont en effet très interdépendantes et les blocages institutionnels, légaux ou personnels généralement imbriqués.

Sous l'impulsion de la Fondation Abbé Pierre, plusieurs associations agissant dans le champ de l'accompagnement aux droits liés à l'habitat ont travaillé à l'identification et à la définition de principes et de méthodes d'action, qui rejoignent, à de nombreux égards, ceux qui viennent d'être développés⁷⁴. Cette méthodologie d'action, partagée par de nombreux acteurs associatifs, fait ses preuves sur le terrain. Peu reconnue, elle gagnerait pourtant à être développée et pourrait constituer une source d'inspiration pertinente pour l'accompagnement social classique.

73. Urba-Rom, dynamiques d'insertion des publics en grande précarité : l'expérience des migrants roms en France, Regards croisés Action/recherche, Synthèse des rencontres, Sciences-Po Paris, 5 novembre 2011.

74. Fondation Abbé Pierre & Fors Recherche sociale, « L'accompagnement en matière d'accès aux droits liés à l'habitat », principes d'intervention et pratiques, synthèse, juin 2014.

EN PRATIQUE: AUX ENFANTS DU CANAL, ACCOMPAGNEMENT ET AUTONOMISATION DES VOLONTAIRES VONT DE PAIR

- L'association Les Enfants du Canal a lancé en 2013 le programme Romcivic : de jeunes volontaires en service civique s'engagent à réaliser des missions d'intérêt général visant à améliorer les conditions de vie des personnes vivant dans des bidonvilles d'Île-de-France. Leurs missions consistent à accompagner les personnes dans leurs démarches administratives et d'accès aux soins, à assurer le fonctionnement d'une laverie mobile et à favoriser la scolarisation des enfants. Ces actions sont réalisées en concertation avec un réseau de partenaires présents sur le terrain.
- Chaque année, 30 volontaires sont ainsi encadrés par l'association, les deux tiers de ces jeunes sont des citoyens européens eux-mêmes issus des bidonvilles. L'objectif est l'insertion de ces jeunes via le logement et le travail à l'issue de leur volontariat.

L'association a développé des méthodes d'accompagnement pour les jeunes citoyens européens issus des bidonvilles qui prennent en compte la spécificité de leur situation de vie et s'adaptent à leurs besoins. L'équipe encadrante assure un accompagnement socio-éducatif global des jeunes par un suivi quotidien où l'intervention sociale joue un rôle majeur : un suivi social des volontaires est réalisé pour l'accès aux droits (domiciliation, assurance maladie, etc.), l'accès à l'hébergement et au logement et en vue d'une insertion professionnelle. Pour cela, de nombreux partenaires associatifs mais également institutionnels sont mobilisés (Mission Locale de Paris, APHP, Mairie de Paris...). Cette dimension partenariale permet de dépasser les approches segmentaires de l'accompagnement, qui se heurtent bien souvent à l'interdépendance des problématiques. L'accompagnement repose sur un entretien mensuel, complété par une série d'échanges informels qui permettent un suivi en temps réel des jeunes volontaires. La proximité physique quotidienne entre les jeunes et l'équipe permet l'établissement d'un véritable lien de confiance et de relations interpersonnelles fortes. Un travail éducatif

est réalisé tout au long du volontariat pour qu'ils acquièrent une posture professionnelle : prendre les rendez-vous en dehors du temps de travail lorsque c'est possible, respecter un horaire, etc. L'équipe encadrante adapte les parcours d'accompagnement en fonction de la motivation, de la maturité et de la situation initiale de chaque jeune. Ces parcours peuvent ainsi prendre plus ou moins de temps. Pour anticiper ce besoin, ils ne sont pas limités dans la durée.

L'un des objectifs de l'accompagnement consiste à assurer une bonne compréhension par les jeunes de l'environnement administratif et socio-professionnel dans lequel ils sont amenés à évoluer. Cette recherche d'autonomisation, qui bénéficie en premier lieu aux jeunes volontaires, vise également à leur permettre de mieux intervenir auprès des personnes vivant en bidonvilles. Dès le premier entretien, un point sur la situation de chaque jeune est effectué par l'équipe qui lui explique, dans sa langue maternelle, le sens et l'intérêt des démarches qu'elle réalisera avec lui. A cette occasion, un jeune découvre parfois qu'il a des droits ouverts à l'assurance maladie ou qu'une demande de logement social a été faite à son nom sans qu'il sache de quoi il s'agit. Ce type de situation prouve que la dimension de participation des personnes est parfois tellement limitée que des démarches peuvent être réalisées à leur insu. Au fur et à mesure de l'accompagnement, le jeune apprend à mieux se repérer dans la nébuleuse administrative. A mi-parcours du programme, un entretien permet à l'équipe accompagnante de s'assurer que chaque jeune a bien saisi la nature et l'état d'avancement des différentes démarches engagées à son propos, auxquelles il a été systématiquement associé.

Depuis sa création en novembre 2013, le programme Romcivic a recruté 92 jeunes issus des bidonvilles. Parmi eux, près de 70 ont une activité rémunérée (CDDI, CDD, CDI, formation rémunérée, service civique, etc.) et une cinquantaine est en situation stable par rapport au logement (CHRS, logements sociaux, hôtels longue durée, etc.). Des résultats qui plaident pour le développement de cette méthode d'accompagnement.

PROPOSITION 20:

RENDRE AUX PERSONNES LEUR RÔLE D'HABITANTS : CONSULTATION ET PARTICIPATION

La consultation et l'association des habitants aux projets réalisés sur l'objet bidonville sont nécessaires pour en assurer le succès. Nombre de projets de sécurisation ou d'amélioration des conditions de vie dans des bidonvilles sont ainsi restés sans résultat car les habitants, envisagés comme de simples bénéficiaires, n'avaient pas été consultés, voire pas informés de la teneur du projet. Le rapport de projet de la mission bidonville de Médecins du Monde en Seine-Saint-Denis l'indique : « Sans volonté des bénéficiaires, les projets sont voués à l'échec. Si et seulement si les familles font preuve d'une réelle motivation, alors elles deviennent actrices du projet et il est possible d'avancer ». ⁷⁵

La méthodologie participative contribue à changer le statut de ceux qui sont contraints de vivre sur ces terrains : hier occupants sans titre, sans cesse chassés, ils deviennent des habitants, acteurs d'une démarche qui tend à les emmener vers le logement de droit commun. Elle permet aux personnes de changer de regard sur elles-mêmes et modifie les rapports sociaux à l'intérieur du bidonville. En miroir, elle peut également permettre de faire évoluer leur perception par le grand public ainsi que par la puissance publique.

Renforcer la participation des habitants aux projets engagés sur leur lieu de vie implique du temps, une organisation spécifique et potentiellement des moyens. A toutes les étapes de l'élaboration du projet, il s'agit pour les acteurs d'informer, de consulter et de prendre en compte les observations des personnes.

75. Mission Bidonvilles Médecins du Monde, Rapport de projet « Amélioration des conditions de vie en bidonvilles », Mai 2014 – Mars 2015.

EN PRATIQUE:

À IVRY, LES HABITANTS S'ORGANISENT AUTOUR DU PROJET VILLEENSEMBLE

- A Ivry-sur-Seine en Ile-de-France, l'association Convivances mène un
- projet de stabilisation temporaire de familles roumaines sur des terrains
- mis à disposition pour une durée déterminée. Un premier terrain a été
- ouvert, suite à la signature d'une convention avec le propriétaire privé,
- pour y accueillir une quarantaine de personnes. L'amélioration des
- conditions de vie est un axe d'action majeur du projet. Le remplacement
- des caravanes et cabanes actuellement utilisées, dont l'état de dégradation
- est avancé, est prévu grâce à la récupération de matériaux de construction
- fournis par le conseil départemental suite à la fermeture d'un autre espace
- d'insertion à Orly. Le raccordement postal a été obtenu et l'installation de
- poteaux électriques est en cours.

Avec l'aide d'un chef de projet salarié de l'association et d'autres partenaires professionnels, les habitants s'organisent par eux-mêmes pour améliorer les conditions de vie sur le terrain : gestion des poubelles et du courrier, élaboration des plans de construction des cabanes, organisation de l'entretien du terrain et des aménagements. Ils ont également été consultés lors de l'élaboration des plans de construction des habitats mobiles prévus et sont associés au processus de mise en œuvre de ces aménagements, dans une démarche de co-construction.

Une réunion hebdomadaire leur permet de faire le point sur l'organisation collective et l'avancée des travaux. Les décisions prises en commun et les dépenses effectuées par chaque habitant sont consignées dans un cahier de suivi. La mise en place d'un comité de vie locale composé d'au moins un membre de chaque famille est envisagée, avec, à terme, l'idée de désigner un bureau convié aux comités de suivi du projet.

La participation est plus difficile à assurer s'agissant des femmes, qui tendent à rester en retrait de l'organisation sociale collective. Le chef de projet cherche actuellement à lever les blocages encore persistants à leur participation active. Il s'agit d'un travail de longue haleine, particulièrement nécessaire pour assurer une égalité entre les sexes.

La participation des habitants à des réunions de quartier, afin d'expliquer le projet aux voisins, a par ailleurs permis de désamorcer d'éventuels conflits et d'améliorer le vivre-ensemble à l'échelle du quartier. Les habitants envisagent notamment d'organiser une réunion de quartier sur le terrain, une fois les travaux d'aménagement achevés.

En plaçant les habitants du terrain dans une position d'acteurs, le projet Villensemble montre qu'un changement d'approche est possible. **Si la gestion du terrain présente une dimension collective évidente, elle ne fait pas obstacle à ce que chaque individu y trouve sa place.**



PARTICIPATION



PROJET PARTICIPATIF



UN DIAGNOSTIC
PRÉCIS
ET GLOBAL



IMPLICATION
des habitants
dans la réalisation
du projet

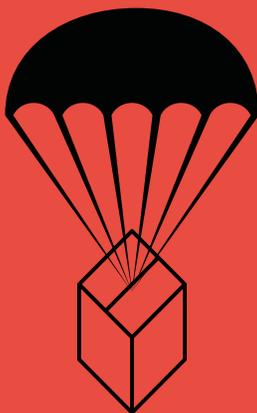
CONSTRUCTION DU PROJET
AVEC LES HABITANTS
(organisation horizontale)



PROJET DESCENDANT



UN DIAGNOSTIC
EXTERNE,
réalisé trop rapidement



ABSENCE
D'IMPLICATION
des habitants
dans le projet

ABSENCE DE CONSULTATION
des habitants sur leurs besoins,
leur organisation



conclusion

Comme en témoigne ce rapport, de nombreux acteurs de la société civile sont mobilisés pour venir en aide aux personnes vivant en squats et bidonvilles. Ensemble, habitants et soutiens se battent au quotidien, sur tous les terrains, pour améliorer leurs conditions de vie, faciliter leur accès aux droits et favoriser ainsi leur inclusion dans la société. Ce faisant, ils font preuve d'une grande inventivité, s'adaptent aux contextes locaux, font appel à des partenaires et affinent, sans cesse, leurs méthodes d'action. Parmi ces acteurs, certains font partie du Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, qui tire sa force et sa richesse de ses membres. Sur certains territoires, ce sont aussi parfois des élus ou des services de l'Etat qui initient des projets, permettant d'avancer vers plus de dignité pour les habitants de squats et bidonvilles. Mais ils restent trop peu nombreux, et **c'est bien face à une absence de volonté politique mais aussi administrative que les habitants des squats et bidonvilles se heurtent le plus souvent.**

Pourtant, des solutions sont possibles et la vie en squats ou en bidonvilles n'est pas une fatalité. Ce rapport montre qu'en suivant quelques principes essentiels et en mettant l'humain au cœur des politiques et dispositifs, l'accès au droit commun d'environ 15 600 personnes (soit 0,023% de la population en France) par l'amélioration des conditions de vie dans les squats et bidonvilles, la recherche de solutions alternatives aux expulsions systématiques, et une démarche visant l'inclusion de ces personnes dans la société française n'est pas insurmontable. Les priorités, facilement identifiables, concernent la stabilisation des personnes, l'accès au logement, à la santé et à l'éducation. **Une politique d'accueil des personnes et de résorption des bidonvilles et des squats est nécessaire, sans distinction des publics, ni préjugés racistes et cela avant tout dans une logique de respect des droits et de la dignité des individus. Il est plus que temps de changer de cap et une telle démarche est à portée de notre société, si tant est qu'elle fasse l'objet d'une dynamique partagée.**

LE COLLECTIF NATIONAL DROITS DE L'HOMME ROMEUROPE en quelques mots



Le Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, créé en octobre 2000, regroupe 41 associations et collectifs locaux, qui ont pour objet commun le soutien et la défense des droits des personnes originaires d'Europe de l'Est, Roms ou présumées Roms, vivant en bidonville, squat ou autres lieux de survie en France. Le CNDH Romeurope s'attache à défendre l'accès au droit commun et l'effectivité des droits de ces personnes en France. L'association se donne aussi pour but de combattre toute forme de racisme, de discriminations ou d'incitation à la haine en raison de la nationalité ou d'une appartenance ethnique réelle ou supposée.

LES ACTIONS DU CNDH ROMEUROPE REPOSENT SUR TROIS FONCTIONS



Une fonction d'observatoire, à travers des actions de veille juridique, la publication de rapports basés sur des remontées des membres présents sur le terrain et la capitalisation d'expériences mises en œuvre au niveau local.

Une fonction de plateforme d'échanges
et de mutualisation de pratiques et d'expériences

Une fonction d'interpellation politique
et de plaidoyer à l'échelle nationale et européenne

Collectif National Droits de l'Homme Romeurope

ABCR (Association Biterroise Contre le Racisme) – **ALPIL** (Action pour l'insertion sociale par le logement) – **AMPIL** (Action méditerranéenne pour l'insertion sociale par le logement) – **ASAV** (Association pour l'accueil des voyageurs) – **ASEFRR** (Association de Solidarité en Essonne avec les familles roumaines et rroms) – **ASET 93** (Aide à la Scolarisation des Enfants Tsiganes) – **Association Solidarité Roms de Saint-Etienne** – **ATD Quart-Monde** – **CCFD-Terre Solidaire** (Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement) – **LA CIMADE** (Comité intermouvements auprès des évacués) – **CLASSES** (Collectif Lyonnais pour l'Accès à la Scolarisation et le Soutien des Enfants des Squat) – **ECODROM** – **EURROM** – **FNASAT-Gens du voyage** – **Habitat-Cité** – **Hors la Rue** – **LDH** (Ligue des Droits de l'Homme) – **Les bâtisseurs de cabanes** – **Les Enfants du Canal** – **Médecins du Monde** – **MRAP** (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples) – **Première Urgence Internationale** – **Rencontres tsiganes** – **Roms Action** – **Romeurope 94** – **Rom Réussite** – **Secours catholique** (Caritas France) – **UJFP** (Union juive française pour la paix) – **Une famille un toit 44**.

Et le Collectif Romeurope 93, le Collectif Romeurope de l'agglomération nantaise, le Collectif de soutien aux familles rroms de Roumanie et d'ailleurs (95), le Collectif Romyvelines, le Collectif solidarité Roms Lille Métropole, le Collectif Solidarité Roms Toulouse, le Collectif Romeurope du Val Maubuée (77), le Collectif RomParis, l'Inter-collectif Roms Nord-Pas de Calais, le Collectif Romeurope Antony Wissous

COLLECTIF
NATIONAL DROITS DE L'HOMME
ROMEUROPE

Collectif National Droits de l'Homme Romeurope
59 rue de l'Ourcq, 75019, Paris

T : 01 40 35 00 04 06 35 52 85 46

www.romeurope.org



@CNDHRomeurope



@CNDH_Romeurope