

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 13-033/12-108/01**

**MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA SANTÉ**

**INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES
N° RM 2013-079P**

**MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE ET DE L'ÉNERGIE**

**CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
N° 008662-01**

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

**INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION
DE L'ÉDUCATION NATIONALE
ET DE LA RECHERCHE
N° 2013-038**

**ÉVALUATION DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT
DES PERSONNES PRÉSENTES DANS LES CAMPEMENTS**

MAI 2013

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 13-033/12-108/01**

**MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE ET DE L'ÉNERGIE**

**CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
N° 008662-01**

**MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA SANTÉ**

**INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES
N° M 2013-150**

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

**INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION
DE L'ÉDUCATION NATIONALE
ET DE LA RECHERCHE
N° 2013-038**

ÉVALUATION DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES PRÉSENTES DANS LES CAMPEMENTS

Etabli par

Inspection générale de l'administration

Marie-Louise SIMONI
Pierre BOURGEOIS

**Conseil général de l'environnement
et du développement durable**

Laurent RAVERAT

Inspection générale des affaires sociales

François-Xavier SELLERET

**Inspection générale de l'administration de
l'éducation nationale et de la recherche**

Philippe LHERMET
Gérard MARCHAND

MAI 2013

SYNTHÈSE

La présence sur le territoire national de ressortissants communautaires, issus des minorités Roms, et vivant dans des conditions de très grande précarité est une question récurrente pour les pouvoirs publics.

Cette question n'est pas récente, puisque la migration des populations d'origine Rom dans les pays européens commence à apparaître au tournant des années 90, au moment où la construction européenne prend une dimension nouvelle avec le principe de la libre circulation des personnes et où le démantèlement de l'ancien « bloc communiste » ouvre les frontières à l'Est. L'adhésion ultérieure de certains de ces pays à l'Union européenne ne s'est pas traduite par des mouvements de population massifs. Cependant elle a été perçue par des minorités comme une opportunité d'améliorer des conditions d'existence particulièrement difficiles.

Cela a été le cas pour des groupes ou des familles Roms, issus principalement de Roumanie et, dans une moindre mesure, de Bulgarie.

Ces personnes se sont installées en France, de façon plus ou moins durable, dans des conditions précaires, qu'il s'agisse de campements illicites ou de squats, en se concentrant majoritairement dans une quinzaine de départements de la région parisienne et de la province, en périphérie des grandes agglomérations ou dans les villes centres (Lille, Marseille, Nantes, Toulouse, Grenoble...). Cette population est évaluée, selon les informations recueillies par la mission, après un questionnaire adressé aux préfets de département, à environ 20 000 personnes.

L'occupation illicite des terrains et des squats conduit, après décision de justice, à l'évacuation des lieux. La prise en charge des populations est rendue difficile par le nombre d'occupants des sites et la composition des familles, souvent intergénérationnelle.

Le gouvernement a précisé, à travers la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, les lignes directrices à suivre par les préfets pour administrer ces situations. La mission interministérielle que le Premier ministre a confiée à l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) avait pour mandat d'évaluer les conditions de mise en œuvre de ces instructions et de proposer des modalités d'évolution et d'amélioration, notamment à partir des bonnes pratiques et des expérimentations conduites localement.

Entre janvier et mars 2013, la mission a analysé, sur le terrain, les situations de 14 départements et recueilli les retours d'expérience des principaux acteurs impliqués dans la gestion des dossiers locaux. Ces témoignages ont permis de dresser le constat que le présent rapport développe, sans chercher à atténuer la complexité de certaines situations.

Après avoir constaté les difficultés inhérentes à la situation précaire des campements, la mission a examiné la coordination des acteurs et la mise en œuvre des mesures préconisées par la circulaire du 26 août 2012.

1- Les mesures prises pour anticiper les évacuations : la nécessité de professionnaliser les diagnostics

Le pilotage du comité de suivi mis en place par les préfets pour coordonner l'action de l'Etat et de ses partenaires apparaît inégal en raison de la disparité des moyens mis en œuvre par les administrations et de l'adhésion plus ou moins affirmée des collectivités locales à la conduite de projets d'insertion. Dans l'ensemble, la mission a constaté que la volonté d'agir des intervenants - pouvoirs publics, collectivités, associations et ONG - ne saurait être mise en cause. Néanmoins, certains dispositifs généraux ne sont pas adaptés ou s'avèrent peu efficaces. Par ailleurs, dans certains départements, on relève un déficit de connaissance des publics Roms à l'origine d'une forme de passivité ou d'un sentiment de blocage devant les actions à entreprendre.

La première étape, qui est celle des diagnostics, dont la circulaire réaffirme l'importance, est diversement appréhendée. Le passage d'une approche antérieurement dominée par les problématiques d'ordre public et d'éloignement à un diagnostic plus global des situations individuelles et familiales ne peut être acquis sans un temps d'adaptation, voire d'apprentissage.

Selon les sujets, cette progression est plus ou moins aisée. Si les diagnostics relatifs à la santé ne semblent pas poser de difficulté majeure, la mission a relevé que le « diagnostic social », celui qui permet de prendre la mesure des situations personnelles et familiales, demeure difficile à réaliser sans une solide expérience des populations en grande précarité. La professionnalisation des intervenants est nécessaire.

Pour la mission, ce sont les diagnostics relatifs à l'emploi qui demeurent les plus embryonnaires. Cela manifeste une difficulté du service public de l'emploi à accompagner, en particulier dans le contexte économique actuel, un public qui cumule différents handicaps, dont assez souvent celui de l'absence de maîtrise de la langue française.

2- L'évaluation des dispositifs de droit commun : des situations fragiles, des prises en charge partielles

L'analyse de l'accès aux dispositifs de droit commun révèle des situations très fragiles et des prises en charge partielles. La vision qui s'en dégage est marquée par une grande hétérogénéité dans le recours effectif aux dispositifs existants.

S'agissant du droit à la santé, la mission a relevé que, comme pour d'autres publics caractérisés par une grande précarité, l'accès effectif au système de soins demeurerait complexe et long, même avec un accompagnement social structuré. Si la mission n'a pas, par exemple, rencontré de cas de refus d'ouverture de droits à l'Aide Médicale d'Etat (AME), elle constate des délais majoritairement assez longs.

Dans le domaine de la scolarisation, la situation peut être considérée comme mieux appréhendée par les services compétents, notamment pour ce qui concerne l'accès à l'instruction dans le primaire, mais avec de fortes disparités selon les communes dans les départements observés. Formellement, les inscriptions scolaires sont obtenues dans la plupart des cas, mais la mission a constaté des oppositions manifestes de la part d'élus allant jusqu'au refus d'inscription. Ceci constitue sans doute un des points de vigilance majeurs.

Par ailleurs, la réalité des parcours scolaires se heurte à des obstacles importants. Il peut s'agir de difficultés dues à l'éloignement des écoles, au déséquilibre des capacités d'accueil, au manque de personnels disposant des compétences nécessaires à la prise en charge d'élèves non francophones. La mission a observé également le risque de blocage que pouvait entraîner la prise en charge de groupes importants et la nécessité de veiller à prévenir la tentation d'organiser des « classes à caractère ethnique » qui sont contraires aux principes de l'École républicaine. Enfin, et ceci doit également être rappelé, le travail d'accompagnement social doit aussi servir à faire évoluer l'appréhension par les familles elles-mêmes de ce qu'est l'obligation d'assiduité scolaire et de son caractère impératif.

S'agissant du marché de l'emploi, la mission note que l'accès effectif de ces publics est très inégal. Cette situation s'explique par un niveau de compétences assez faible par rapport aux exigences des employeurs. Les métiers déclarés dans le pays d'origine sont le plus souvent ceux d'ouvrier agricole, du bâtiment, d'artisan, de mécanicien. Souvent, les intéressés ne sont pas en mesure de présenter les certifications correspondantes, car ils ont appris et travaillé de façon informelle ou n'ont pas pu conserver leurs documents. La différence des standards de qualification entraîne dans la plupart des cas la nécessité d'une mise à niveau par une formation. Cette situation est aggravée par l'état du marché de l'emploi qui pénalise lourdement les publics peu ou pas qualifiés. De ce fait, dans les cas où les intéressés obtiennent des contrats de travail, ceux-ci sont le plus souvent des contrats à durée déterminée, en dépit de l'appui des associations qui les accompagnent.

La difficulté à obtenir une autorisation de séjour, nécessaire pour la délivrance de l'autorisation de travail, même lorsque l'intéressé fait l'objet d'un parcours d'insertion accompagné, est également caractéristique. Il faut signaler aussi le faible positionnement des services du travail et de l'emploi sur le public Rom, ainsi que la réticence de ces services à délivrer des autorisations de travail pour ces publics dans certains départements. La mission, sauf dans de rares cas, n'a pas été en mesure d'observer d'évolution notable dans ce domaine, même après l'élargissement de la liste des métiers en tension et l'ouverture des contrats aidés, alors que l'application des mesures transitoires cessera, en tout état de cause, à la fin de l'année 2013.

Une partie de ces populations est désireuse de continuer à exercer dans un cadre légal, mais non salarié, les activités de ferrailage, de mécanique et de bâtiment. Une action autour de l'aide à la création d'entreprise ou sous le statut de travailleur indépendant serait de nature à leur permettre de développer une activité économique régulière. La majorité des associations privilégient néanmoins l'insertion par l'emploi salarié, au moins dans un premier temps.

A l'issue de l'évacuation des campements, les dispositifs d'accueil d'urgence sont peu adaptés à la structure des familles et les difficultés des structures classiques ne permettent pas de trouver, dans la plupart des cas, un hébergement au-delà de quelques jours. Il arrive également qu'aucune solution de relogement ne soit proposée en raison de la saturation des dispositifs.

3- Les dispositifs de stabilisation et d'insertion offrent des résultats transposables

Un nombre significatif de collectivités locales offrent des alternatives à la prise en charge des populations Roms et proposent des parcours d'insertion en partenariat avec les associations et organismes sociaux. On dégage trois types d'opérations :

- l'accueil sur des sites mis à disposition par les collectivités locales, avec délibération du conseil municipal et dans le cadre d'une convention d'occupation temporaire, après l'évacuation d'un campement ;
- le relogement dans des bâtiments désaffectés à l'initiative des associations ou de l'Etat, dans l'attente d'une solution plus satisfaisante, site d'insertion ou offre dans le parc social diffus ;
- l'accueil sur un site d'insertion, dans le cadre d'une opération de type maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), qui permet l'accompagnement social des familles et le suivi de leur parcours en matière d'accès aux droits.

Ainsi, plusieurs initiatives locales ont permis d'apporter une réponse pragmatique pour sortir de la simple « addition » de dispositifs de droit commun et mettre en œuvre une approche intégrée, depuis le diagnostic jusqu'à l'accès à l'emploi et au logement, à travers un accompagnement social dans la durée. Les actions les plus complètes sont les dernières citées : connues sous le nom de site ou de « village » d'insertion, de site de stabilisation, adossées à une opération de type maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), ou simplement conduites dans le cadre de conventions, elles existent dans plusieurs des départements visités par la mission, souvent depuis plusieurs années. La plupart d'entre elles ont été mises en place à l'initiative de collectivités territoriales, s'appuyant sur des opérateurs associatifs, mais certaines l'ont été sous l'impulsion de l'Etat.

Ces dispositifs se fondent, à partir d'un diagnostic social, sur la volonté des personnes prises en charge de s'insérer durablement, au terme de leur parcours, dans la société française. Il ne s'agit donc pas simplement de traiter la question sous l'angle de l'urgence, qui doit bien sûr être prise en compte, mais bien d'une logique d'insertion et d'intégration. **Ces éléments sont essentiels dans la mesure où ils permettent de reconsidérer clairement la question de l'installation au regard d'un véritable projet de vie en France.** Les expériences les plus anciennes montrent bien que le concept lui-même peut fonctionner, dès lors qu'il repose sur une relation fondée sur des droits et obligations reconnus de part et d'autre.

Deux conditions préalables sont en effet réalisées :

- les associations accompagnent les familles ou les personnes isolées dans un parcours d'accès aux droits (santé, scolarité, emploi) qui leur permet de s'adapter et d'être orientées vers un logement pérenne ; elles ont une convention d'objectifs avec la ou les collectivités partenaires ;
- les familles, qu'elles aient été choisies ou non après un diagnostic social, signent un engagement à appliquer des règles telles que la scolarisation des enfants et le respect de prescriptions pour la vie du site qui garantit leur adhésion au projet et met en jeu leur responsabilité.

Dans la majorité des cas, à l'exception de quelques ménages, ces processus recueillent une forte adhésion des intéressés et les échecs apparaissent limités, à l'exception d'un allongement de la durée de résidence quand un emploi n'a pu être trouvé, notamment pour les raisons exposées ci-dessus. Généralement, les familles parviennent à régler leur situation et accèdent à un logement au bout de deux à trois ans. Le rapport expose en détail des expériences conduites en province et en région parisienne.

Les difficultés de montage de ces opérations tiennent généralement à des facteurs externes :

- négociations complexes avec les partenaires publics pour la recherche de terrains disponibles ;
- réticence des élus en raison du faible seuil d'acceptabilité sociale de leurs administrés ;
- insuffisante mobilisation des financements, comme les fonds européens, pour la mise en œuvre.

4- Les conditions d'une évolution positive

L'amélioration de la connaissance concernant ces populations constitue un préalable indispensable. Le manque de données prive actuellement les autorités publiques d'indicateurs pour conduire leur action, et contribue à alimenter les controverses sur une question qui reste polémique. Il n'y a pas de consensus sur les finalités d'une action publique dans ce domaine. Le développement des enquêtes et des études pour recueillir des données objectives, l'établissement d'éléments de diagnostic partagés au niveau local et national, l'évaluation des actions menées doivent être considérés comme des priorités. Ce n'est que sur cette base que les pouvoirs publics pourront développer une approche pragmatique visant à organiser et faire converger les efforts de tous les acteurs.

L'addition des mesures de droit commun ne suffit pas à garantir un accès aux droits correct des populations Roms, souvent peu familiarisées avec les circuits administratifs. La circulaire du 26 août 2012 en instaurant un comité de suivi a lancé une approche partenariale qui doit être beaucoup plus globale. Pour améliorer la situation constatée par la mission, des lignes directrices peuvent être fixées :

- l'Etat devrait définir plus clairement sa feuille de route vis-à-vis de populations qui ont la particularité d'être des ressortissants européens et ne bénéficient pas, de ce fait, du droit d'asile, mais présentent souvent les mêmes caractéristiques que les demandeurs d'asile et peuvent connaître les mêmes situations de grande précarité que les ressortissants de pays tiers immigrant en France ; la majeure partie des interlocuteurs rencontrés ont souhaité que le positionnement des pouvoirs publics soit plus clair en ce sens ;
- les autorités doivent faire appliquer sans réserve les droits essentiels attachés à la scolarisation et à la santé.

Le principe de scolarisation des enfants de familles présentes dans les campements ne doit souffrir aucun manquement. C'est un droit inaliénable de l'enfant et il doit être une priorité de l'action des pouvoirs publics en accord avec l'esprit de l'École de la République.

Même si les conditions de déroulement d'une scolarité normale ne sont pas réunies dans les campements, l'inclusion dans les classes ordinaires doit constituer la modalité principale de scolarisation et demeurer en tout état de cause le but à atteindre, tout en recourant temporairement à des aménagements et à des dispositifs particuliers. La double entrée - scolarisation des enfants et alphabétisation des parents observée avec intérêt par la mission - devrait être encouragée et systématisée dans tous les projets de contractualisation mis en place sur les sites d'insertion.

L'amélioration de la condition sanitaire de ces populations passe par un meilleur accès aux droits et aux soins et s'inscrit donc dans le cadre plus général de la gestion des dispositifs de l'AME, de la CMU et d'accès aux soins des populations précaires qui a fait l'objet de recommandations, notamment dans divers rapports antérieurs de l'inspection générale des affaires sociales. Il s'agit en particulier de développer des actions vers et dans les campements, notamment autour de la santé des femmes et des enfants.

Ensuite, l'Etat et les collectivités territoriales ne peuvent agir pour ces sujets que dans le cadre d'une coopération permettant de définir des lieux d'accueil et des méthodes de prise en charge partagées. Le face à face, trop souvent constaté, de collectivités de plus en plus réticentes à s'engager et des préfets de département désireux de débloquer les situations de campements illicites impossibles à pérenniser, doit être dépassé. Un espace de concertation et d'arbitrage plus large doit être trouvé, notamment au niveau régional, encore trop peu utilisé. Une plate-forme de travail associant les pouvoirs publics, l'Etat et les collectivités, devrait être située à ce niveau. Cette évolution est d'autant plus nécessaire en Ile-de-France où les départements confrontés à la circulation des populations évacuées des campements ne parviennent plus à trouver de solution au sein de leur espace territorial.

Pour faciliter l'insertion des populations concernées qui ont un projet de vie en France, le choix des moyens appartient aux pouvoirs publics, en lien avec les opérateurs désignés, mais des outils permettant de fédérer ces actions sont nécessaires. Ce peut être la mise en place de plates-formes locales d'accueil, d'orientation et d'information, permettant d'identifier la population intéressée dans un département ou à cheval sur plusieurs départements dans les régions importantes (Ile-de-France, Nord). A cet égard, le projet d'une association opératrice d'insertion en Seine-Saint-Denis est exposé dans le rapport. Localement, ce projet a recueilli l'accord des autorités de l'Etat et des collectivités territoriales.

Une meilleure identification des populations pour améliorer leur connaissance est souhaitable. Les collectivités locales peuvent jouer un rôle dans cette optique et leur expérience devrait être mieux et plus largement partagée. La définition d'un cadre pour l'accueil et l'intégration des Roms, qui pourrait être élargi aux citoyens européens en situation de précarité et présentant un projet de vie en France, pourrait être proposée, notamment pour l'accès à la langue, à la formation, et à l'apprentissage de la citoyenneté.

La mission a également constaté sur le terrain la multiplication des opérations de coopération menées par les associations d'insertion pour faciliter le retour dans leur pays des personnes qui ne peuvent pas réaliser celui-ci sans appui et ne sont pas en mesure de s'établir dans un autre pays européen : familles séparées, personnes âgées ou isolées. Cet appui pour un retour est un parallèle à l'appui des familles et des personnes qui n'envisagent pas de retour et dont tous les liens familiaux se trouvent dans les pays européens autres que leur pays

d'origine. Il existe donc bien des situations et des projets d'avenir très différents qui peuvent être mieux cernés à l'issue du travail social.

Le travail de la France dans le cadre de la coopération décentralisée et du groupe de réflexion des ambassadeurs européens sur la question des Roms va dans le sens de ces initiatives. Établir les minorités Roms dans leur pays d'origine nécessite de réaliser des actions d'appui aux collectivités locales et aux territoires d'où elles viennent, eux-mêmes désireux de développer cette coopération, mais implique aussi la mise en œuvre effective des programmes européens d'inclusion destinées à ces minorités dans leurs pays, afin de les intégrer pleinement¹. Cet aspect se situe aux limites de l'étude demandée à la mission, mais il est important pour le déterminisme des situations, de nombreuses familles effectuant encore des allées-et-venues régulières entre pays d'accueil et pays d'origine.

¹ Seulement 10 % de la programmation FEDER et FSE a été consommée en Roumanie pour la période 2007-2013.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	15
CHAPITRE 1	
UN ETAT DES LIEUX COMPLEXE A ÉTABLIR.....	17
1.1. Le constat : un phénomène concentré sur une quinzaine de départements	17
1.2. Les estimations chiffrées sont très liées au contexte local.....	19
1.3. La typologie des campements : un univers difficile à cerner pour les autorités et pour les intervenants sociaux	20
1.3.1. L'effet d'échelle	20
1.3.2. Les conséquences	22
1.3.3. Des visions opposées entre méconnaissance, amalgame et rejet	23
CHAPITRE 2	
LA COORDINATION DES ACTEURS ET DES INTERVENANTS : UN CADRE D'ACTION INÉGAL SELON LES SITES	25
2.1. La coordination opérée par l'Etat pour mobiliser les acteurs : un dispositif récent, une maîtrise inégale.....	25
2.1.1. Le comité de suivi installé par le préfet : une initiative positive, des formats variables, un pilotage différent selon les départements	26
2.1.2. La participation et la contribution des acteurs locaux sont très variables.....	27
2.2. L'établissement des diagnostics : des intervenants disparates, un besoin de professionnalisation.....	28
2.2.1. Les meilleures méthodes déclinent différents diagnostics	28
2.2.2. Le diagnostic de sécurité peut être le premier réalisé	29
2.2.3. Les diagnostics de santé sont parfois réalisés par les intervenants de l'urgence sociale	29
2.2.4. Le diagnostic social implique une connaissance des populations précaires	30
2.2.5. Le diagnostic d'employabilité est plus rare.....	31
CHAPITRE 3	
L'ÉVALUATION DES DISPOSITIFS DE DROIT COMMUN : DES SITUATIONS FRAGILES, DES PRISES EN CHARGE PARTIELLES	33
3.1. L'accès aux soins : un droit discontinu	33
3.1.1. Un état de santé généralement dégradé	33
3.1.2. Des fragilités spécifiques pour les femmes et les enfants	34
3.1.3. Des patients relevant très majoritairement de l'AME.....	34
3.2. L'accès à la scolarisation : une politique publique relativement bien appréhendée, mais confrontée à des difficultés particulières et à des contraintes structurelles.....	38
3.2.1. L'évolution des textes après la circulaire du 26 août 2012	38
3.2.2. Les difficultés liées aux campements, les obstacles sociétaux et les contraintes structurelles	39
3.3. L'accès à l'emploi : un parcours très difficile.....	42
3.3.1. Des dispositifs de droit commun peu adaptés	42
3.3.2. Les obstacles retardant l'accès à l'emploi.....	43
3.4. L'accès à l'hébergement d'urgence ou temporaire : un parcours aléatoire	45
3.4.1. L'inadaptation des dispositifs d'hébergement d'urgence pour les familles	45
3.4.2. Les difficultés récurrentes des structures	46

CHAPITRE 4

LES DISPOSITIFS DE STABILISATION ET D'INSERTION : UN LEVIER

ORIGINAL QUI APPORTE DES RÉSULTATS TRANSPOSABLES..... 49

4.1. L'accueil temporaire sur des sites stabilisés : une alternative à l'hébergement

d'urgence..... 49

4.1.1. Les bâtiments désaffectés autorisés..... 49

4.1.2. Les terrains mis à disposition temporairement par les collectivités :..... 50

4.2. Les dispositifs d'insertion issus de l'expérience des collectivités locales : Nantes,

Lille, Orly, Aubervilliers, Montreuil 53

4.2.1. Les sites d'insertion de Nantes (Loire-Atlantique) : une expérience ancienne..... 53

4.2.2. Les sites d'insertion de Lille (Nord) : un programme de petites unités 54

4.2.3. Les sites d'insertion du Bouvray à Orly et à Choisy-le-Roi (Val-de-Marne) 55

4.2.4. Les sites d'insertion d'Aubervilliers et de Montreuil en Seine-Saint-Denis (MOUS)... 58

4.3. Les opérations en cours initiées par l'Etat..... 60

4.3.1. Une opération dans les Bouches-du-Rhône mobilisant du FEDER pour accueillir des familles dans des locaux réhabilités 61

4.3.2. Un dispositif d'intégration innovant : l'expérience « ANDATU » dans le département du Rhône 61

CHAPITRE 5

LES CONDITIONS D'UNE EVOLUTION POSITIVE 65

5.1. L'Etat doit définir des objectifs clairs 65

5.2. Les autorités doivent faire appliquer les droits essentiels des personnes et élargir les dispositifs spécifiques : éducation et santé 66

5.2.1. L'éducation, un droit inaliénable à faire respecter..... 66

5.2.2. L'octroi de la couverture santé et l'accès aux soins doivent être effectifs..... 71

5.3. L'Etat et les collectivités doivent construire une dimension territoriale partagée.... 73

5.3.1. Favoriser la réussite des sites et villages d'insertion en coopération avec les collectivités locales..... 73

5.3.2. Positionner le niveau régional pour la répartition des sites..... 75

5.4. Mettre en place des dispositifs nouveaux pour faciliter l'insertion des populations 76

5.4.1. L'inscription en mairie permet de déterminer la durée du séjour 76

5.4.2. La mise en place de plates-formes Accueil-Orientation-Information pour faciliter l'accès aux droits et le suivi des populations 77

5.4.3. Définir un cadre général pour l'accueil des citoyens européens en situation précaire et ayant un projet d'intégration 78

5.5. Encourager les actions avec les pays d'origine..... 79

5.5.1. La coopération bilatérale doit permettre de mieux structurer l'action des collectivités locales..... 80

5.5.2. Appuyer et diffuser les projets des associations..... 81

CONCLUSION..... 83

ANNEXES

ANNEXES I – Cadre de la mission

ANNEXES II – Mise en œuvre des mesures et bonnes pratiques

ANNEXES III – Opérations d'insertion

INTRODUCTION

Le Premier ministre a demandé qu'une mission interministérielle conduite par l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) « évalue les dispositifs d'accompagnement des personnes présentes dans les campements », à la suite de la diffusion aux préfets de la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.

1. Cadre de la mission

Cette évaluation devait concerner « l'ensemble des aspects interministériels de l'accompagnement : scolarisation, santé, travail et emploi, formation, droits sociaux, logement, mise à l'abri » en recensant « les dispositifs existants, qu'il s'agisse de ceux relevant du droit commun ou de dispositifs spécifiques comme les villages d'insertion, ainsi que des expérimentations en cours et des bonnes pratiques ». La mission devait aussi procéder à une appréciation du rapport coût/efficacité des dispositifs, ainsi que de l'analyse de leurs effets sur l'intégration des personnes, tout en portant une attention particulière aux personnes vulnérables.

La mission a rencontré en décembre 2012 le cabinet du Premier ministre et ceux des ministres signataires et leur a remis une note de cadrage². Il a été admis que la notion de « campements », telle qu'évoquée par la lettre de mission, doit s'interpréter de manière circonscrite. Seules ont été considérées dans le cadre des travaux les situations correspondant à des regroupements de plusieurs familles ou personnes, se déclarant d'origine Rom et issues de pays de l'Union européenne, notamment la Roumanie et la Bulgarie, occupant ou ayant occupé sans titre des propriétés ou des terrains non bâtis publics ou privés.

La mission a considéré que, de ce fait, la notion de « campements » n'englobe pas le cas des aires aménagées pour les « Gens du voyage » vivant sur le territoire national ou des aires dite « de grand passage » qui font l'objet d'une occupation prévue par la réglementation en vigueur. Elle a écarté, par ailleurs, de son champ d'analyse les situations particulières telles que les campements qui hébergent des immigrés clandestins existant dans les départements d'outre-mer comme la Guyane ou Mayotte.

2- Organisation de la mission et départements visités

Comme le prévoyait sa note de cadrage, la mission a rencontré les services et les administrations intéressées au niveau central, ainsi que le délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) lors de trois réunions (comité de pilotage, réunions internes). Elle s'est également rendue dans 14 départements de province et de la région parisienne. Lors de ces déplacements, elle a rencontré les préfets et les services de l'Etat, les élus des collectivités locales concernées (communes, communautés

² Cf. Annexe I.

d'agglomération et communautés urbaines, départements, régions), les associations de défense des occupants des campements, les associations d'insertion et d'accompagnement vers le logement, les bailleurs sociaux, les opérateurs, et toute personne qui a souhaité s'entretenir avec elle.

La mission s'est rendue en moyenne sur deux sites ou villages d'insertion dans chaque département, ainsi que sur des terrains ou des bâtiments occupés de façon illicite, en attente d'évacuation ou encadrés par les autorités et les associations. Lors de ces visites, elle était généralement accompagnée par des responsables de la préfecture, des élus ou leurs représentants, et des associations d'insertion travaillant sur les sites. Pour toutes ces visites, la mission a échangé avec des personnes et des familles présentes sur les lieux. Elle a également été reçue par des familles sur les sites d'insertion ou dans les logements qui leur ont été attribués dans le parc social.

L'organisation des déplacements a été pilotée par la mission en liaison avec les préfectures qui ont été des pôles de travail et de réunion dans la majorité des cas.

Un questionnaire sur la situation de chaque département a été adressé à tous les préfets, dans le cadre des questions hebdomadaires du secrétaire général du ministère de l'intérieur, pour permettre à la mission de s'informer sur la situation des campements, des populations et des dispositifs.

Pour chaque département, les sites visités ont été les suivants :

- **Isère** : site d'hébergement de La Tronche et de la Plaine de l'Isère ;
- **Loire-Atlantique** : site d'insertion de Couëron, un site d'insertion à Nantes ;
- **Bouches-du-Rhône** : caserne Cardot, Espace « solidarité et hébergement », site de Fontainieu ; visite d'une famille logée dans un appartement du parc social de la ville de Marseille ;
- **Rhône** : caserne de Sathonay-Camp ; visite d'un appartement occupé par une famille du projet « Andatu » ;
- **Moselle** : Visite de familles logées au foyer Fournel à Metz ;
- **Meurthe-et-Moselle** : campement illicite et terrain stabilisé de Maxéville ;
- **Nord** : sites d'insertion de Lille-Fives et de Fâches-Thumesnil ; campement illicite de la porte d'Arras ;
- **Alpes-Maritimes** : campement illicite de la Plaine du Var et un squat à Antibes ;
- **Haute-Garonne** : terrain de stabilisation de la Flambère ;
- **Aude** : site de Saint-Loup (gens du voyage) ;
- **Essonne** : campement illicite d'Ormy ;
- **Val-de-Marne** : site d'insertion d'Orly, dit « le Hameau du Bouvray », site d'insertion de Choisy-le-Roi ;
- **Val d'Oise** : campement illicite dit de « la Ruelle du pavillon » à Deuil-la-Barre ;
- **Seine-Saint-Denis** : sites d'insertion d'Aubervilliers et de Montreuil.

CHAPITRE 1

UN ETAT DES LIEUX COMPLEXE A ÉTABLIR

La mission s'est heurtée, comme tous ses interlocuteurs, à la difficulté d'établir un état des lieux fiable des campements et de leurs occupants en l'état actuel des connaissances.

1.1. Le constat : un phénomène concentré sur une quinzaine de départements

Le nombre des campements n'est généralement connu qu'au niveau départemental (préfet) ou communal (maire), avec une marge d'incertitude patente, les sites pouvant aller d'une ou deux familles à un millier de personnes. Les installations peuvent être très mobiles et ne durer que quelques jours ou fixes et pérennisées depuis plusieurs années. Cette variabilité a un effet sur la nature sociologique du campement, installation temporaire de quelques personnes ou grand bidonville implanté dans le tissu urbain.

Les populations occupant les campements sont également mal connues, dans leur nombre et leurs caractéristiques. Elles peuvent faire l'objet de « comptages » par les autorités lors de l'identification du campement, mais pas d'un recensement de type INSEE, se déplacent fréquemment, ne sont pas inscrites en mairie, puisque cette réglementation, si elle existe³, n'est pas mise en œuvre pour les résidents européens. Jusqu'au 1^{er} janvier 2014, elles doivent obtenir une autorisation de séjour pour travailler, mais elles ne font pas systématiquement ces demandes. Quand c'est le cas, les statistiques des demandeurs ne prenant en compte que la nationalité, il n'est pas possible de dire si les personnes concernées appartiennent à la population dite « Rom ». Cette population elle-même est commune à plusieurs États dont la plupart, à l'inverse de la Roumanie et de la Bulgarie, n'appartiennent pas à l'Union européenne (Serbie, Bosnie, Croatie, Moldavie...). Ainsi, il arrive que plusieurs nationalités cohabitent au sein des grands campements avec des statuts différents au regard des textes concernant les étrangers.

La mission, dans le but de disposer de données de base, a adressé aux préfets un questionnaire sur le nombre de campements dans leur département. Les deux tiers des préfetures ont répondu (65 départements de métropole). Ce questionnaire fait apparaître une situation très contrastée :

- pour les deux tiers de ces réponses (39 préfetures), les problèmes sont minimes ou le département ne compte pas de campement illicite ;
- pour un peu plus d'un tiers des réponses (26 préfetures représentant un quart du territoire), les départements sont confrontés à cette question, avec un nombre plus ou moins important de campements illicites et des expériences pour loger et insérer leurs occupants.

³ Article L.121-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Les chiffres relevés sont donc une estimation valable pour le mois de janvier 2013 sur la base des réponses communiquées à la mission. Le nombre d'occupants des campements estimé en janvier 2013, d'après les réponses au questionnaire, est donc plus proche de la fourchette haute (supérieur à 20 000) que de la fourchette basse indiquée par certaines sources (15 000) - d'autant que des départements qui ont omis de répondre ont des campements connus sur leur territoire (Gironde).

Très nettement, les sites les plus concernés sont les villes importantes et en particulier les agglomérations. Le centre de la France et les territoires ruraux sont très rarement au contact de campements.

Le fait marquant est que la moitié de cette population se trouve concentrée dans cinq départements de la région parisienne. Si l'on y ajoute une dizaine de départements de province, comprenant notamment les agglomérations de Lille, Marseille, Lyon, Nantes, Toulouse, Nice, Strasbourg, Montpellier et Grenoble, on parvient à 85 % des implantations. A l'heure actuelle, la question paraît donc bien liée à certains départements ayant des zones d'attractivité importantes et non à l'ensemble du territoire national⁴.

Réponses des préfets au questionnaire de la mission (janvier-février 2013) :

- Seine-Saint-Denis** : 116 campements -7488 personnes
- Essonne** : 26 campements - 1630 personnes
- Val-de-Marne** : 56 campements – 1200 personnes
- Seine-et-Marne** : 12 campements - 700 personnes
- Val-d'Oise** : 7 campements - 500 personnes

- Yvelines** : 2 campements - 155 personnes
- Hauts-de-Seine** : 1 campement à Châtenay-Malabry limitrophe avec l'Essonne – une vingtaine de personnes

- Nord** : 40 campements – 3 300 personnes, dont 900 à Lille
- Bouches-du-Rhône** : 35 campements et squats, dont 23 à Marseille, et 1300 personnes recensées
- Rhône** : 46 campements et squats -1126 personnes
- Loire-Atlantique** : 31 campements - 950 personnes
- Haute-Garonne** : 6 campements - 600 à 800 personnes
- Alpes-Maritimes** : 3 squats - 350 personnes
- Bas-Rhin** : 10 campements - 290 personnes
- Hérault** : 3 campements à Montpellier - 280 personnes
- Isère** : 2 campements - 129 personnes
- Pyrénées-Orientales** : 8 petits campements à Perpignan principalement - une centaine de personnes
- Côte d'Or** : 4 campements à Dijon - une centaine de personnes

- Loire** : 2 campement à Saint Etienne - 75 personnes
- Haute-Savoie** : 2 campements - 56 personnes

⁴ **Les départements indiquant un état « néant »** : Ain, Allier, Alpes-de-Haute-Provence, Ardèche, Ardennes, Aube, Aveyron, Calvados, Cantal, Cher, Corrèze, Haute-Corse et Corse-du-Sud, Côtes-d'Armor, Dordogne, Eure-et-Loir, Gers, Jura, Landes, Loiret, Lot, Lot-et-Garonne, Lozère, Maine-et-Loire, Marne, Haute-Marne, Mayenne, Morbihan, Oise, Picardie, Haute-Saône, Savoie, Deux-Sèvres, Tarn, Tarn-et-Garonne, Territoire-de-Belfort, Vendée, Vosges, Yonne.

- Moselle** : 1 campement - 53 personnes
- Seine-Maritime** : 2 campements et 4 squats - environ 50 personnes
- Gard** : 3 campements à Nîmes - une quarantaine de personnes
- Pyrénées-Atlantiques** : 1 campement - une trentaine de personnes (évacué)
- Pas-de-Calais** : 3 campements à Lens : une vingtaine de personnes
- Doubs** : 2 petits campements – une vingtaine de personnes
- Haute-Vienne** : 1 campement résiduel de 6 personnes
- Charente-Maritime** : 2 campements évacués – environ 80 personnes
- Loir-et-Cher** : un campement pris en charge par la ville de Blois.

1.2. Les estimations chiffrées sont très liées au contexte local

Les estimations chiffrées demeurent très liées au contexte local et ne peuvent en l'état actuel être recoupées d'un département à l'autre. L'estimation nationale comme les recensements locaux effectués restent imprécis pour différentes raisons.

Localement, les décomptes sont faits par différents services à différents moments : estimations faites en prévision des évacuations par les préfetures ou des associations dans le cadre d'un diagnostic, recensements des mairies effectués par les polices municipales ou des centres communaux d'action sociale (CCAS), contrôles des services de police et notamment de la police aux frontières (PAF). Les chiffres recueillis ainsi présentent des écarts significatifs.

Un exemple de décompte « fluctuant » à Toulouse :

Selon la réponse au questionnaire de la mission, l'évaluation de la préfecture s'établit à 6 sites (campements) répertoriés, regroupant 600 à 800 personnes (cf. ci-dessus). La mairie de Toulouse a, quant à elle, communiqué à la mission un recensement qui fait apparaître un nombre de sites plus important (10) mais regroupant « seulement » 400 personnes environ.

La mission note, sans pouvoir nécessairement dégager toutes les raisons d'un tel écart, que l'approche de la mairie, dans le cas examiné, semble plus précise sur la connaissance des petits sites (le document communiqué recense notamment de petits regroupements de 6 à 10 personnes - certainement plus « discrets »). Cela peut être dû au fait que les différents services de la collectivité qui, au titre de leurs missions, « quadrillent » le territoire de manière très fréquente, sont mieux à même d'identifier les petites structures que les services de l'Etat, notamment ceux chargés de la sécurité qui se concentrent sur les sites plus problématiques.

L'écart sur le nombre de personnes peut illustrer aussi la fluctuation des occupations à un instant « t » sur un site donné, l'approche de la mairie se concentrant davantage, dans le cas de Toulouse, sur les personnes « stabilisées », même de manière précaire, sans nécessairement pouvoir prendre en compte dans le dénombrement celles qui peuvent être là de manière plus ou moins pendulaire.

Cette difficulté se retrouve aussi dans le cas des opérations effectuées dans le cadre de la circulaire du 26 août 2012. Dans le cas de celle dite des « Berges de Garonne », le premier travail de recensement documenté par les services de la ville de Toulouse indiquait la présence de 131 personnes (90 adultes, 41 enfants). Lors de l'opération de démantèlement, le recensement des services de l'Etat ne fait plus apparaître que 89 personnes, dont 29 enfants, soit une attrition de près d'un tiers.

Faute de pouvoir disposer des données individuelles, il n'est pas possible de connaître précisément le devenir des personnes « manquantes ».

On peut admettre qu'une partie d'entre elles correspondraient au groupe s'étant déclaré désireux de retourner dans le pays d'origine (source : diagnostic mairie), mais cette hypothèse restait à vérifier.

Enfin, les situations correspondant à des expulsions de squats réalisées depuis la mise en place de la circulaire par les services de l'Etat, agissant à chaque fois dans le cadre d'un concours de la force publique, mentionnent des emprises non répertoriées dans les documents de la mairie (4 opérations entre le 19 septembre 2012 et le 26 janvier 2013).

En l'absence de stabilité des populations, les campements étant des lieux essentiellement précaires, les tableaux de bord sont sujet à fluctuations et ne peuvent se recouper, fût-ce à l'instant « t » lors des réunions mensuelles des comités de suivi.

La mission estime que la population résidant en campement peut être évaluée, au regard des observations qu'elle a recueillies, sur la base d'une fourchette haute de 20 000 personnes à minima. Des chiffres 2011-2012, effectués par les associations, indiquent le chiffre de 15 000 à 20 000 personnes. Cette incertitude sur 20 % à 25 % de la population ne peut pas être réduite en raison de l'imprécision et de l'hétérogénéité des types de décomptes actuels. Enfin, la libre circulation des occupants des campements comme ressortissants européens rend nécessairement imprécise l'estimation de leur présence sur le territoire. Un écart de 15 % à 20 % selon les périodes et les saisons n'est pas surprenant.

Les interlocuteurs rencontrés par la mission, qu'il s'agisse des pouvoirs publics ou des intervenants sociaux, s'accordent pour dire qu'on ne constate pas, pour la période observée, d'afflux de population, mais des allées-et-venues et, surtout, des déplacements de groupes au sein de l'aire régionale en Ile-de-France, en dehors des parties rurales, et au niveau interdépartemental dans certaines régions. Cette observation est à tempérer pour la région Rhône-Alpes qui est davantage un axe de passage.

1.3. La typologie des campements : un univers difficile à cerner pour les autorités et pour les intervenants sociaux

1.3.1. L'effet d'échelle

Les campements illicites présentent des situations très diverses. Cette diversité s'exprime par leur taille et la situation des occupants. La mission a observé la grande disparité de ces situations lors de ses déplacements. Elle a aussi constaté une double attente venant, d'une part, des collectivités et des propriétaires qui souhaitent le plus souvent l'évacuation des terrains sans délai et, d'autre part, des occupants eux-mêmes qui signalent souvent des situations assimilables à l'urgence humanitaire et réclament l'aide des pouvoirs publics. Trois des sites visités par la mission reflètent cette réalité « éclatée », sans épuiser la description de ces situations complexes et difficiles :

- **environ 80 personnes** pour une dizaine de familles (campement à Deuil-la-Barre dans le Val d'Oise) constitué de cabanes montées par les occupants et d'une ou deux caravanes ; le site apparaissait relativement maîtrisé du point de vue de l'organisation interne et des déchets, situé sur des terrains privés à l'écart de la ville, près d'une carrière ; les associations étaient très présentes ; les 32 enfants scolarisés de la maternelle au collège

bénéficiaient d'un soutien scolaire réalisé par une association⁵ amenant une antenne mobile (camion-école) au sein du campement ; la coopération avec les occupants ne posait pas de difficultés ; la maîtrise du français était globalement acquise ; les occupants demandaient un appui de la mairie pour leurs démarches ;

- **plus de 350 personnes** pour un nombre indéterminé de familles dans le campement d'Ormoy dans l'Essonne, ville de 1850 habitants⁶ ; ce campement, situé dans un bois sur un site naturel protégé et traversé par la rivière Essonne, était à cheval sur le territoire de trois communes (Ormoy, Villabé et Corbeil-Essonnes) ; des caravanes et des cabanes se trouvaient installées au milieu des débris, des immondices et des déchets dangereux, de nombreuses bouteilles de gaz étant laissées à l'abandon sur le terrain et dans le lit de la rivière ; les bennes du campement n'étaient plus vidées : l'amoncellement des débris posait des problèmes de santé et de salubrité ; la proximité d'un campement de cette taille en lisière d'un quartier pavillonnaire créait des tensions fortes avec les riverains ; de plus, la taille de la commune ne lui permettait pas d'engager d'actions proportionnées à l'importance du campement ; les occupants ont fait état d'une situation de délaissement, demandant que les enfants soient scolarisés et que les questions de santé soient prises en compte ; certains occupants indiquaient être sur les lieux depuis cinq ans et plus ;

- **de 700 à 800 personnes** pour le campement dit de la « Porte d'Arras » à Lille, installé dans le tissu urbain, sous un pont routier et en bordure d'une voie ferrée importante, sans accès à l'eau, sans toilettes mobiles ni bennes ; le campement était divisé en secteurs informels selon l'origine des occupants (Roumanie, Moldavie, Kosovo...) ; des trafics avaient été identifiés sur le site et la violence était présente entre les occupants à cause de litiges sur les emplacements, ou l'antagonisme de certains groupes ; la SNCF avait dû faire des travaux importants pour séparer le campement des voies ferrées sur une ligne très fréquentée ; le suivi par les associations était rendu difficile par la configuration des lieux et une certaine agressivité vis-à-vis des personnes extérieures ; la population des enfants n'était pas connue avec précision, et, selon les estimations fournies, les deux tiers d'entre eux n'étaient sans doute pas scolarisés ; le campement s'assimilait ainsi à un bidonville aux conditions de vie incompatibles avec la dignité humaine et la protection des enfants et des personnes vulnérables ; en outre, des contrôles de la PAF ont permis d'établir qu'entre octobre 2012 et mars 2013, près des deux tiers des occupants avaient changé sans que la population décroisse pour autant : il existait donc un apport régulier de population venue de l'extérieur qui contribuait au renouvellement du campement, sans qu'on puisse identifier clairement les allées-et-venues des occupants.

Cette description traduit les effets de taille. Elle n'est en rien une évaluation ou un jugement sur les occupants eux-mêmes ou la nature intrinsèque du campement. On constate que plus le campement est important, plus la multiplicité des facteurs induit de difficultés et est susceptible d'accroître la précarité avec tous les effets préjudiciables aux droits et à la protection des personnes.

Ainsi, les campements peu importants sont généralement de type « familial » et les autorités ne constatent pas formellement d'incidence du campement sur la délinquance. En revanche, les grands campements, à partir de 200 personnes et surtout au-delà, sont peu maîtrisables pour les autorités et les intervenants, et leurs occupants y affrontent des conditions de vie déplorables. Les campements les plus importants font l'objet plus

⁵ Association pour l'aide à la scolarisation des enfants tsiganes et autres jeunes en difficulté (ASET Val-d'Oise).

⁶ Ce campement a été évacué en mars 2013.

systématiquement d'observations des autorités de police et de gendarmerie sur la présence de délinquants (interpellations au sein du campement), l'existence d'un droit d'entrée acquitté par les occupants des caravanes ou des cabanes à un « chef » du campement (de 50 € à 300 € selon des témoignages), le délaissement ou la mise en danger d'enfants et d'adolescents.

L'ensemble des responsables et des acteurs sociaux s'accordent pour reconnaître que la prise en charge des campements au-delà de cent à deux cents personnes excède les moyens des pouvoirs publics, qu'il s'agisse des diagnostics, de l'accompagnement social, voire de la scolarisation. Une plus grande précarité est aussi constatée dans ces sites avec une difficulté accrue à traiter les questions de santé. Enfin, l'évacuation de campements de cette taille se traduit généralement par un apport de populations à d'autres campements non évacués, surtout dans le périmètre d'une communauté d'agglomération en province, ou d'un transfert de population sur des campements des départements voisins, cas récurrent de l'Ile-de-France. Cette conséquence n'apporte pas de réponse au problème de fond et ne fait que renvoyer les difficultés vers d'autres acteurs et territoires.

1.3.2. Les conséquences

Par ailleurs, la dangerosité des sites illicites caractérise souvent les occupations, comme la mission l'a aussi constaté dans ses déplacements : installation sur des terrains vagues souvent issus de friches industrielles non dépolluées, implantation sur la moindre parcelle disponible, comme ces cabanes montées au milieu d'un rond-point arboré vues à la sortie d'une grande ville, caravanes placées sous un pont routier au contact de voies à grande circulation, installations sur des terrains classés en zone Seveso, sur des délaissés de voie ferrée, etc. Ces campements font généralement l'objet d'arrêtés d'évacuation en urgence, mais leurs occupants ne sont pas relogés systématiquement dans des structures d'hébergement temporaire, pour différentes raisons examinées dans le chapitre suivant, et rejoignent d'autres campements ou trouvent de nouveaux sites qui peuvent être non moins dangereux.

Moins importante en effectifs, l'occupation de squats est également fréquente dans les grandes villes. Ces installations peuvent poser aussi des questions critiques de sécurité en raison de la vocation industrielle de certains bâtiments ou de leur délabrement s'ils sont désaffectés de longue date. Les incendies qui se déclarent dans ces squats ont des conséquences dramatiques.

Au-delà d'une taille critique, le campement évolue en bidonville pouvant abriter mille ou deux mille personnes et les solutions locales ne sont plus adaptées au changement d'échelle, même pour une commune importante. Les campements importants, par l'effet de masse, surtout lorsqu'ils sont inclus dans le tissu urbain, sont vite perçus comme présentant des situations impossibles à gérer, et appréhendés comme un sujet de sécurité plutôt que comme des lieux où la population doit être prioritairement aidée. La désorientation des pouvoirs publics, notamment pour certaines collectivités locales, est perceptible. Elle se traduit souvent par le refus de voir ou d'introduire une action autre que l'évacuation, en l'absence de procédures et d'outils de travail éprouvés pour ce type de phénomène.

En revanche, dans beaucoup de situations rencontrées, une taille inférieure à cent personnes permet d'installer suffisamment en amont le travail de diagnostic demandé par la circulaire du 26 août 2012 et de prévoir des mesures relais qui facilitent, voire évitent l'évacuation (accord avec les collectivités pour une installation temporaire sur un autre

terrain, prise en charge des enfants et des personnes vulnérables, accès aux soins et à l'école...).

L'enseignement à tirer est que les pouvoirs publics doivent intervenir le plus en amont possible et que la seule évacuation, qui doit être mise à exécution dans le cadre d'une décision de justice ou de l'urgence au regard de la sécurité des lieux, ne règle rien. Elle crée un déplacement des populations qui vont s'agréger à celles d'autres campements sur des territoires voisins et les font grossir d'autant, amorçant l'évolution des sites vers des bidonvilles. Cette situation, qui est la plus fréquente, amène alors les pouvoirs publics à faire état d'impuissance et provoque des réactions de retrait de la part des élus.

1.3.3. Des visions opposées entre méconnaissance, amalgame et rejet

Le regard porté sur les occupants des campements, quelle que soit leur taille, est généralement négatif, voire hostile. Cette vision, qui est d'abord celle des riverains, est partagée par les élus lorsqu'ils relaient l'opinion de leurs administrés. Elle est souvent accentuée par un sentiment d'insécurité, en partie nourri par des articles de presse, et la méconnaissance des modes de vie et des cultures. L'installation sur un site non autorisé d'un groupe vivant en autarcie, non inséré dans le tissu économique et social, ne communiquant pas ou peu avec les autres habitants, entraîne des perceptions confuses où les sentiments de peur et de rejet prédominent. Le plus souvent, s'il y a une augmentation des chiffres de la délinquance, elle est mise au compte des campements illicites par le voisinage, que cela soit ou non confirmé par les données des pouvoirs publics.

En outre, dans les départements connaissant un contexte économique tendu, où se concentre aussi la majeure partie des campements, la précarité crée des clivages forts et accentue le rejet des populations étrangères nouvelles, des nomades et des Roms (Ile-de-France, Nord, Rhône, Bouches-du-Rhône, Alpes-Maritimes). Au-delà, lorsqu'un campement important entraîne des nuisances pour son environnement et participe d'une zone de non droit, en particulier dans le tissu urbain, le rejet peut être massif et fortement relayé par des élus et des groupes de pression. Ces situations génèrent des blocages : dans certains départements, la mission a observé un refus des élus de coopérer aux dispositifs et cela retarde les solutions recherchées par les responsables de l'Etat et des associations. Ce ressenti est particulièrement fort en Ile-de-France.

A l'inverse, la mission a rencontré des situations où les élus s'impliquent beaucoup et où un fort tissu de solidarité associative, avec l'appui de l'Etat, conduit à des solutions pertinentes dans de nombreux cas. Ces solutions permettent de constater qu'il n'y a pas de situations irréversibles : la mission a observé l'intérêt de ces mesures et rencontré des bénéficiaires qui avaient surmonté leurs difficultés ou étaient en passe de le faire, avec un accès au logement social normalisé, une possibilité d'emploi et une bonne scolarisation des enfants.

CHAPITRE 2

LA COORDINATION DES ACTEURS ET DES INTERVENANTS : UN CADRE D’ACTION INÉGAL SELON LES SITES

La circulaire du 26 août 2012 demande aux préfets, dans les situations où une évacuation d’urgence n’est pas engagée, de « mobiliser les services de l’Etat et les acteurs locaux concernés » et de mener un travail coopératif avec ses partenaires « afin de dégager pour les personnes présentes dans les campements des solutions alternatives ».

Au préalable, les préfets doivent évaluer la situation des campements et faire établir un diagnostic de la situation des familles et des personnes isolées. Après l’établissement de ces diagnostics, les dispositifs d’insertion à organiser doivent être identifiés en mobilisant les moyens de droit commun et en veillant à la continuité de l’accès aux droits des personnes.

Ce dispositif doit impliquer les partenaires de l’Etat que sont les collectivités territoriales, les associations, les bailleurs et les opérateurs de logement. Ceux-ci peuvent être associés au sein d’un comité départemental de suivi. Un dialogue doit être assuré avec les personnes occupant le campement, ainsi qu’avec les riverains, et le public doit être informé sur les mesures mises en place.

Des mesures comme l’élargissement de la liste des métiers en tension accessibles aux ressortissants roumains et bulgares⁷ et la circulaire du 30 janvier 2013 sur les contrats d’insertion, ainsi que les circulaires du 2 octobre 2012 de la ministre déléguée auprès du ministre de l’éducation nationale, chargée de la réussite éducative, relatives à la scolarisation des enfants allophones⁸, complètent ce dispositif.

Sur le terrain, la mission a analysé avec les différents acteurs la mise en œuvre de cette organisation et ses apports.

2.1. La coordination opérée par l’Etat pour mobiliser les acteurs : un dispositif récent, une maîtrise inégale

La coordination des services et des acteurs est une excellente chose : les élus et les associations s’accordent à reconnaître qu’elle est indispensable, donne de la cohésion et un espace de dialogue. Ceci dit, les modalités et les résultats ne se recouvrent pas d’un département à l’autre. La mission a observé différents types de coordination.

⁷ Arrêté du 1er octobre 2012 modifiant l’annexe de l’arrêté du 18 janvier 2008 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l’emploi, des autorisations de travail aux ressortissants des États de l’Union européenne soumis à des dispositions transitoires.

⁸ Cf. partie 3.2.1. du rapport.

2.1.1. Le comité de suivi installé par le préfet : une initiative positive, des formats variables, un pilotage différent selon les départements

Le pilotage préfectoral est de deux sortes :

a/- une coordination de type « ordre public » axée sur les évacuations et leurs suites immédiates, avec un accompagnement minimal limité à l'urgence : le comité de pilotage ou de suivi est dirigé par le directeur de cabinet, avec un chargé de mission auprès de lui pour faire le lien avec les services sociaux. **Son objectif est d'appliquer la circulaire dans l'optique de maîtriser l'évacuation.** La composition du comité est centrée sur la coopération opérationnelle et comprend les forces de sécurité (sécurité publique, gendarmerie, police aux frontières), office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), les intervenants mandatés pour un diagnostic de base en matière de sécurité, de prévention sanitaire (CCAS ou ONG), et les opérateurs du Samu social (système intégré d'accueil et d'orientation - SIAO) pour la recherche de places d'hébergement d'urgence à court terme.

Le préfet délégué à l'égalité des chances ou le sous-préfet ville ne sont pas inclus dans ce dispositif. C'est le cas pour certaines préfectures en Ile-de-France.

b/- une coordination de type « action publique globale » effectuée par un comité de suivi présidé par un membre du corps préfectoral et travaillant dans la durée, avec un accompagnement en amont et en aval de l'évacuation, allant jusqu'à l'insertion. Le préfet délégué à l'égalité des chances (Nord, Rhône, Bouches-du-Rhône), le secrétaire général (Moselle), un secrétaire général adjoint (Isère, Alpes Maritimes), un sous-préfet chargé de mission (Loire-Atlantique, Haute-Garonne...) pilotent le dispositif. Celui-ci associe le directeur de cabinet pour les opérations d'évacuation, mais la mission du comité de pilotage est beaucoup plus large et correspond à la demande de la circulaire du 26 août 2012.

La direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) est la cheville ouvrière du comité (Isère, Rhône, Moselle) dans une partie des cas, mais pas exclusivement. Cette coordination interne est aussi assurée quelquefois par un responsable de la préfecture. Dans une bonne part de départements visités, la DDCS indiquait ne pas avoir de connaissance précise de ces publics, ni de capacité d'expertise interne pour réaliser les diagnostics et assurer un suivi.

Globalement, la mission a été frappée, lors de ses passages sur le terrain, par la connaissance collective faible qu'ont les administrations publiques des réalités et de la situation des personnes vivant dans les campements. Les services de police chargés de la sécurité publique et les services de police municipale ont une connaissance de terrain, mais cette connaissance reste partielle et orientée sur les questions de sécurité. Pour ce qui concerne l'administration sanitaire et sociale, les restructurations importantes intervenues dans l'organisation des services et les changements d'attribution qui en ont résulté pour beaucoup de cadres contribuent à expliquer le phénomène.

Vue par les interlocuteurs, la réforme administrative a eu pour effet de substituer à la DDASS, qui était l'interlocuteur unique, une pluralité d'interlocuteurs possibles au niveau des ARS et des directions de la cohésion sociale. Mais la pluralité des entrées et la dispersion des informations font rarement l'objet d'une mise en commun et chaque service tend à traiter le dossier de façon isolée, selon sa propre approche, sans échanger avec les autres.

Par ailleurs, les personnes vivant dans les campements n'étaient pas identifiées jusqu'ici comme une priorité justifiant une action immédiate, mais apparaissaient plutôt comme une spécificité à prendre en compte dans le traitement de problèmes plus ou moins isolés. Comme l'a résumé un interlocuteur : « il en résulte une connaissance partielle et imparfaite, car uniquement fondée sur la connaissance des actions financées ». L'essentiel de la connaissance de terrain est donc détenu par certaines associations, mais n'était pas ou peu exploité jusque-là.

2.1.2. La participation et la contribution des acteurs locaux sont très variables

Elle dépend largement des contextes, d'autant que si dans certains départements bénéficiant d'une expérience plus ancienne, l'esprit de la circulaire a été anticipée (Loire-Atlantique, Nord, Isère...), dans la plupart sa mise en œuvre n'est intervenue qu'au mois de septembre 2012.

Dans les territoires où elle est passée, la mission a observé les points suivants :

- **l'implication des élus n'est pas égale** : les élus participent, mais dans certains départements refusent de siéger durablement ou temporairement au sein du comité de suivi ; les élus des communes concernées sont généralement représentés, mais la mission a noté une réticence récente d'agglomérations fortement impliquées dans le passé (Nantes, Lille, Grenoble...) et la montée au créneau de certains conseils généraux, voire de conseils régionaux dans l'apport de contreparties pour les projets d'insertion. Souvent, l'implication des collectivités vient de l'équation personnelle d'un élu avec son équipe municipale. Le facteur humain apparaît prépondérant.

- **les associations ont des approches distinctes et on observe des différences de positionnement en matière de coopération avec les pouvoirs publics** :

- les associations de défense des droits sont présentes dans les comités de suivi et sur le terrain ; elles ont un rôle de lanceur d'alerte ; certaines d'entre elles, notamment lorsqu'elles sont coordonnées par une personnalité locale, adoptent une posture d'interpellation de l'Etat sur le sujet des évacuations ; elles réalisent parfois un premier travail d'identification ; elles peuvent également jouer un rôle de relais entre le campement, les services sociaux et les administrations, mais elles n'ont pas toujours les outils de travail ni les personnels qui leur permettent d'intervenir dans la durée ;
- les associations d'insertion vers le logement et l'emploi sont souvent des opérateurs apportant une expertise et la capacité de mettre en œuvre les actions conduites ; il est souhaitable qu'elles interviennent au plus tôt, car leur action est structurante, y compris en matière de diagnostic.

En dehors de très rares cas, ni dans les associations de défense locales fédérées au niveau national, souvent des collectifs, ni dans les autres associations, **la population Rom n'a paru représentée en tant que telle par des personnes vivant ou ayant vécu en campement et venant siéger dans les comités de suivi**. Cette absence de représentation pose question, car il serait logique que cette population soit représentée et fasse directement valoir son témoignage en tant qu'interlocuteur. En revanche, des interprètes et des médiateurs d'origine

Rom sont recrutés par les associations d'insertion et travaillent dans les campements. Cette intermédiation est très constructive.

2.2. L'établissement des diagnostics : des intervenants disparates, un besoin de professionnalisation

2.2.1. Les meilleures méthodes déclinent différents diagnostics

Dans la séquence prévue par la circulaire du 26 août 2012, les diagnostics prennent place avant l'évacuation des campements, soit au plus tôt dans l'attente d'une décision de justice lors des contentieux en cours, soit dans le délai accordé par le juge entre la notification du jugement et la décision d'évacuation par le préfet.

L'intervention des diagnostics le plus en amont, et autant que possible dès l'identification de la présence d'un campement, facilite la coordination des pouvoirs publics en permettant de dégager un cadre d'intervention pour la prise en charge des différentes situations. La gestion des conséquences de l'évacuation est ainsi beaucoup mieux maîtrisée, y compris pour les propositions d'hébergement et d'insertion.

La qualité des diagnostics traduit souvent la qualité de la coordination : les plus sommaires sont établis en prévision de l'évacuation par l'administration (en partie par l'OFII) : ils ne retiennent souvent que les informations de base (identité, composition de la famille, pays d'origine). Ce sont des diagnostics du campement, en fait. Les diagnostics les plus aboutis sont réalisés par des associations opérateurs des pouvoirs publics (Nantes, Marseille, Lille, Lyon, Grenoble) avec un volet social solide permettant de définir des mesures de prise en charge et, dans les meilleurs cas, de poser les bases d'un parcours d'insertion pour les familles ayant un projet de vie en France.

Concrètement, la situation des campements fait appel à plusieurs types de diagnostics :

- diagnostic sécurité des lieux ;
- diagnostic concernant la santé des occupants ;
- diagnostic social.

Dans la majorité des départements où la mission s'est rendue, les diagnostics étaient en cours pour les campements identifiés par les pouvoirs publics. En termes de coordination, la difficulté est de parvenir à réaliser un nombre simultané de diagnostics sur plusieurs campements. Lors du passage de la mission, c'était le cas des Bouches-du-Rhône, et particulièrement de Marseille qui concentre plus de 75 % de la population Rom du département : 15 campements, sur 21 pour l'agglomération, étaient en cours de diagnostic. Les départements de la région parisienne visités par la mission effectuaient également, au premier trimestre 2013, les diagnostics de cinq ou six campements en parallèle. En matière de financement, cette densité nécessite de s'orienter vers la mutualisation et de rechercher des associations assez professionnelles pour bénéficier d'une bonne capacité d'intervention.

2.2.2. Le diagnostic de sécurité peut être le premier réalisé

Le diagnostic de sécurité peut être le premier réalisé pour évaluer la dangerosité du campement au titre du risque incendie, notamment, mais aussi de la dangerosité des lieux pour les occupants : proximité d'une voie ferrée, d'une route à grande circulation, présence de produits toxiques dans les lieux industriels, solidité des bâtiments ou des installations en cas de squat. Ce diagnostic fonde une première analyse de l'occupation des lieux et peut déboucher sur une décision d'évacuation des lieux en urgence en cas de péril.

Reprenant l'esprit de la commission de sécurité, la préfecture des Bouches-du-Rhône réalise un diagnostic de sécurité dès l'identification d'un campement. Ce diagnostic est conduit par une équipe, dite «GEII» (Groupe d'évaluation des installations illicites), composée de la direction départementale de la protection des populations (DDPP), des marins pompiers, de services techniques de la ville et de l'agglomération⁹.

Il s'agit de disposer d'un outil de travail prioritaire pour l'action du comité de suivi : analyse des risques immédiats tels que l'incendie, la toxicité, les risques liés à l'état des structures dans les bâtiments. Ce diagnostic permet de garantir le bien-fondé d'une évacuation justifiée par l'urgence : prise d'un arrêté de péril imminent, décision préfectorale d'évacuation en urgence. La méthode du GEII présente un double intérêt :

- mettre les différentes autorités au même niveau d'information après une expertise technique incontestable et partenariale (Etat, collectivités locales) ;
- éviter l'instrumentalisation des situations par certaines collectivités locales, alors que les conditions de l'évacuation ne sont pas réunies.

Par ailleurs, dans le délai courant entre le diagnostic et l'évacuation, dont la durée peut être variable, la sécurité civile effectue d'autres passages pour éliminer les risques d'incendie ou d'intoxication dus aux chauffages à bois et aux braseros fermés, placés dans les installations des occupants en leur expliquant les risques courus.

2.2.3. Les diagnostics de santé sont parfois réalisés par les intervenants de l'urgence sociale

Dans une partie des départements visités, le premier diagnostic de santé avait été réalisé par des ONG, telles la Croix-Rouge et Médecins du Monde. Pour les mères et les enfants, le diagnostic peut être réalisé par les PMI. Cette évaluation, effectuée de façon prioritaire, permet d'orienter les personnes vers des consultations hospitalières et les permanences d'accès aux soins de santé (PASS cf. ci-dessous). Elle est quelquefois la seule, les populations ayant peu recours aux soins spontanément et ignorent très souvent leurs droits. Les intervenants sont également les premiers à prescrire des traitements et à faire le lien avec les structures de soin. La délivrance des médicaments sur site peut poser des problèmes d'autorisation (en particulier dans le cadre de la réglementation relative aux pharmacies à usage intérieur), mais s'effectue en cas d'urgence pour certaines pathologies (tuberculose notamment).

⁹ Cf Annexes 2-4

2.2.4. Le diagnostic social implique une connaissance des populations précaires

Le diagnostic social se déroule le plus souvent dans l'intervalle qui intervient entre la décision d'évacuer – que le juge assortit le cas échéant d'un délai – et l'annonce de l'évacuation faite aux occupants par la préfecture.

Le plus souvent, les diagnostics sociaux sont confiés à différents partenaires, selon le contexte local :

- CCAS ;
- Croix-Rouge ;
- associations d'insertion intervenant dans les campements ;
- GIP-Habitat Insertion Sociale en Ile-de-France (GIP-HIS).

En dehors des CCAS, qui agissent avec l'accord du maire, les intervenants réalisent les diagnostics sur la base d'une convention avec l'Etat, le département ou une collectivité locale. Le GIP-HIS est intervenu dans le Val-de-Marne en liaison avec la préfecture de région Ile-de-France qui propose aux préfets un cadre interdépartemental de diagnostic et a mandaté ce GIP pour le faire.

Le cahier des charges des intervenants prévoit que le diagnostic est réalisé sur la base d'un questionnaire portant sur l'identité des personnes présentes dans le campement, la composition des groupes familiaux, le pays et la commune dont la famille est originaire, la situation individuelle au regard du séjour et de l'emploi, la scolarisation des enfants, le niveau de formation des adultes, leur souhait en matière d'emploi et d'établissement éventuel en France.

Le temps consacré aux diagnostics dans les campements est variable selon les intervenants, de même que la qualité des documents exploités. Certains questionnaires, et leur exploitation, paraissent sommaires. D'autres sont très complets et fournissent une base solide pour la connaissance des occupants et le lancement d'un travail social.

La qualité et la pertinence des diagnostics dépendent du professionnalisme des intervenants. La mission a constaté que les diagnostics les plus fins étaient souvent ceux des associations d'insertion ayant conventionné avec l'Etat ou une collectivité locale (département, communauté d'agglomération, commune) pour effectuer ce travail. Il ne s'agit donc pas des services de l'Etat ou des collectivités locales, qui ne sont pas directement en contact avec les populations des campements dans l'action quotidienne, et qui ne disposent ni des moyens ni du savoir-faire inhérent au travail social nécessaires au diagnostic.

L'expérience de ces intervenants leur permet de formaliser des diagnostics riches et homogènes sur les différentes populations des campements ou des squats. La mission a constaté ainsi l'utilité pour les préfectures des diagnostics établis par les associations d'insertion habituées à suivre les populations Roms à Nantes (Une famille Un toit, Association Saint-Benoît-Labre), à Marseille (Association départementale pour le développement des actions de prévention -ADDAP-, Action méditerranéenne pour l'insertion sociale par le logement - AMPIL), à Lille (Association régionale d'étude et d'action sociale - AREAS, Association des Flandres pour l'éducation, la formation des jeunes et l'insertion

sociale et professionnelle - AFEJI) comme dans le Val-de-Marne pour les diagnostics établis par le GIP-HIS¹⁰.

2.2.5. Le diagnostic d'employabilité est plus rare

Les diagnostics sociaux comprennent ce volet de façon sommaire, mais le véritable diagnostic est fait plus en aval, notamment lorsque les personnes accompagnées peuvent bénéficier d'une évaluation par les prestataires conventionnant avec les associations d'insertion ou avec Pôle Emploi – ce qui reste rare. La Moselle a mis en place cet axe de diagnostic avec Pôle Emploi dans le cadre de la prise en charge des personnes après évacuation d'un campement.

Dans les expériences de sites d'insertion ou de maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale (MOUS), le diagnostic est fait lorsque les personnes entrent sur le site. L'évaluation peut déboucher directement sur des actions de mise à niveau en français, d'adaptation à l'emploi et de formation.

¹⁰ Exemples de diagnostic : annexe ...

- CHAPITRE 3 -

L'ÉVALUATION DES DISPOSITIFS DE DROIT COMMUN : DES SITUATIONS FRAGILES, DES PRISES EN CHARGE PARTIELLES

Pour les dispositifs de droit commun, la circulaire met l'accent sur l'accès aux soins, le suivi de santé et la scolarisation.

La mission a constaté que l'accès à ces droits était rendu difficile par la situation matérielle des campements et par l'inadaptation des dispositifs eux-mêmes à ces situations et, généralement, aux cas rencontrés.

3.1. L'accès aux soins : un droit discontinu

3.1.1. Un état de santé généralement dégradé

L'exploitation des diagnostics, de la documentation, ainsi que les échanges de la mission avec les pouvoirs publics et les intervenants, et aussi avec les intéressés sur les sites, montrent que dans les campements illicites l'état de santé des populations est généralement bien inférieur à celui de leur classe d'âge dans la population générale et comparable à d'autres populations qui connaissent la grande précarité :

- présence de pathologies lourdes non prises en charge dans les pays d'origine et, par conséquent, arrivées à un stade de gravité élevé (diabète, cancers, maladies cardiovasculaires) ;
- maladies de la précarité atteignant les enfants : malnutrition, saturnisme (squats) ;
- problèmes dentaires ;
- détection de foyers de tuberculose ;
- présence de handicaps cérébraux et/ou moteurs non pris en charge ;
- absence ou irrégularité du suivi des femmes enceintes et des nouveau-nés ;
- précocité des pathologies de la vieillesse aux environs de la cinquantaine.

Sur les sites occupés, l'absence d'eau et de toilettes, l'inexistence ou la rareté des poubelles et des bennes à ordures, la présence de nuisibles, accroissent les risques sanitaires de façon importante.

Les personnes qui le nécessitent sont orientées par les intervenants vers les dispositifs de soins correspondant à leurs pathologies. Lors des entretiens avec la mission, les associations de soins et d'accompagnement ont fait unanimement état de leur inquiétude au sujet de la continuité des soins, notamment en ce qui concerne les patients atteints de tuberculose ou de cancer dont le traitement est interrompu en cas de départ ou de dissolution du campement. Ainsi, plusieurs cas de malades « perdus de vue » par les intervenants et les services de santé ont été, dans chaque département, exposés à la mission.

3.1.2. Des fragilités spécifiques pour les femmes et les enfants

La situation des personnes vulnérables, jeunes femmes et enfants, personnes âgées, a été aussi particulièrement signalée à la mission. Les associations insistent sur les grossesses précoces (15/17 ans), la fréquence des interruptions volontaires de grossesse, la sous-alimentation ou le non suivi des nourrissons. Elles réalisent en priorité une campagne de vaccination infantile et délivrent aux enfants un carnet de santé.

Dans le cadre des diagnostics établis lors de l'expérience de médiation sanitaire en faveur des Roms vivant en campements dans quatre villes (voir ci-après), les intervenants ont constaté qu'environ un quart des femmes concernées avaient eu leur premier enfant alors qu'elles étaient mineures. Le suivi des grossesses, même au-delà de six mois, reste « très insuffisant ».

Les deux tiers des femmes interrogées ne savaient pas où s'adresser pour bénéficier d'une contraception. Près de 60 % des enfants de moins de six ans n'avaient pas de carnet de santé. Enfin, l'origine rurale ou urbaine des femmes et l'ancienneté de la présence en France expliquent les différences d'autonomie dans l'accès aux structures de santé. Les motifs du renoncement aux soins évoqués étaient la crainte de ne pas se faire comprendre en français, l'absence de possibilités de transport et le coût des soins en l'absence d'aide médicale d'Etat (AME). Plus des trois quarts des personnes rencontrées ne possédaient pas une compréhension suffisante sans interprète. Au total, la consommation de consultations médicales par personne est très faible (0,7 consultation par an).

3.1.3. Des patients relevant très majoritairement de l'AME

L'accès aux droits et aux soins (dans une acception large qui comprend la prévention) est largement tributaire de l'accès à la couverture sociale et notamment à l'assurance maladie. Comme beaucoup de personnes appartenant à des catégories de population vulnérables ou précaires, les occupants des campements connaissent des difficultés pour accéder effectivement à leurs droits.

Ces personnes relèvent des dispositions de droit commun, les mêmes que celles offertes au reste de la population, en fonction de leur statut juridique et de leur situation sociale : l'accès à la protection sociale emprunte divers canaux, qui reflètent l'hétérogénéité de ces publics et des situations. Les occupants des campements peuvent ainsi entrer dans des catégories différentes selon leur statut juridique :

- selon qu'ils sont en situation régulière ou irrégulière au regard des conditions d'entrée et de séjour ;
- et s'ils sont en situation irrégulière, selon leur durée de séjour sur le sol français (présence depuis plus ou moins de trois mois), et, dans des cas où cette durée de séjour n'est pas respectée, selon les possibilités de prétendre à la protection prévue par l'article L. 316-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), lorsqu'ils dénoncent un auteur impliqué dans la traite d'êtres humains.

Les personnes en situation irrégulière – celles qui ne détiennent pas l'autorisation de séjour demandée pendant la période transitoire jusqu'au 1^{er} janvier 2014 – peuvent bénéficier

de l'aide médicale d'Etat (AME) qui permet aux personnes étrangères en situation irrégulière de bénéficier d'un accès aux soins dès lors qu'elles résident en France de façon ininterrompue depuis plus de trois mois et ne dépassent pas un certain plafond de ressources. Pour ceux qui ne peuvent bénéficier de l'AME, la prise en charge financière des soins d'urgence peut avoir lieu en vertu de l'article L 254-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) qui prévoit que les soins urgents sont ceux « dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou entraînerait une altération grave et durable de l'état de santé ». Sont considérés comme urgents les soins destinés à éviter la propagation d'une pathologie (comme la tuberculose ou le VIH par exemple). Les examens de prévention liés à la grossesse et l'interruption volontaire de grossesse sont également pris en compte à ce titre.

Les personnes en situation régulière, bénéficiant des droits de séjour et de travail, peuvent prétendre à :

- une inscription à la couverture médicale universelle (CMU), et à la couverture médicale universelle complémentaire (CMUC), qui peut s'effectuer à titre gratuit ou moyennant une cotisation, selon le niveau des ressources ;
- une affiliation en tant que salarié.

Dans la plupart des cas de figures, y compris sur les sites d'insertion, les personnes rencontrées bénéficiaient de l'aide médicale d'Etat (AME) ou en avaient fait la demande. Très peu étaient dans le dispositif de la CMU. Des difficultés étaient fréquemment rapportées pour l'obtention de l'AME qui suppose une domiciliation. La réglementation autorise cette domiciliation auprès d'un CCAS ou d'une association agréée. Certains CCAS refusent la domiciliation. Même en cas de domiciliation auprès d'une association, il peut arriver que l'ouverture de l'AME soit refusée par l'administration quand les personnes vivent en campement et même lorsqu'elles sont hébergées sur un site d'insertion. L'accompagnement par les associations est donc un facteur clé du parcours.

• **Un accès effectif aux droits parfois difficile**

L'accès effectif aux droits s'avère difficile pour les occupants des campements comme pour tous les publics en situation d'exclusion. Dans certains cas, ces personnes ne connaissent pas leurs droits à une couverture maladie ou n'arrivent pas à les faire valoir, par ignorance ou manque de familiarité du fonctionnement du système de soins, mais aussi en raison de la complexité des dispositifs et des procédures. Pourtant la plupart sont éligibles à la couverture sociale. Ainsi près de 75 % des patients reçus dans les centres d'accueil de l'association Médecins du Monde relevaient théoriquement d'un droit à l'assurance maladie : 51 % au titre de l'AME, 24 % au titre de l'assurance maladie, et 2 % au titre de droits ouverts dans un autre pays européen.

Dans ce contexte, le risque de renoncement aux soins est bien réel et souligné comme tel par l'IGAS et l'IGF dans un rapport commun de 2010 sur l'AME. Ce renoncement peut être motivé par des raisons financières ou par le fait que les personnes ont d'autres priorités, comme le logement ou l'alimentation. Les personnes étrangères sont particulièrement concernées puisqu'à la méconnaissance des droits, au manque de familiarité avec les dispositifs et les structures gestionnaires, s'ajoutent souvent des problèmes de maîtrise de la langue française. Tel est le cas pour les personnes vivant dans les campements.

L'irrégularité du séjour constitue un facteur aggravant. Elle rend plus difficile la constitution des dossiers et la production des justificatifs nécessaires pour ouvrir les droits, telles les preuves d'état civil ou l'attestation d'une durée de séjour. Comme le soulignent l'IGAS et l'IGF dans le rapport précité sur l'AME, la nature même de la prestation implique que les modes de preuve soient particulièrement souples. Cette orientation n'est pas celle de la culture administrative traditionnelle et nécessite des efforts et une impulsion importante du niveau central, car il semble qu'il y ait des différences importantes dans la façon de gérer ces procédures et dans les exigences formulées selon les caisses et même selon les agents.

La forte mobilité ne favorise pas l'engagement de démarches administratives parfois longues pour obtenir ou recouvrer des droits. La mobilité géographique est un obstacle supplémentaire lorsqu'elle ne permet pas à la personne concernée de satisfaire aux conditions de stabilité de résidence exigées, notamment pour l'AME. Par ailleurs la plupart des dispositifs d'accès aux droits et aux soins supposent l'établissement d'une domiciliation qui pose problème pour beaucoup de personnes qui n'ont pas de logement fixe, comme c'est le cas pour les occupants des campements.

Les horaires d'ouverture et les modes de fonctionnement de nombreux services administratifs et de soins paraissent peu adaptés face aux contraintes et aux modes de vie d'une partie importante de ces publics. La difficulté de certaines d'entre eux à se projeter dans le temps peut aussi les amener à renoncer à consulter.

Néanmoins, des structures de prévention et de soins sont accessibles gratuitement et parfois dédiées aux publics en situation de précarité qu'ils peuvent aider à faire reconnaître leurs droits. C'est le cas notamment de centres de santé municipaux ou associatifs et des permanences d'accès aux soins hospitalières, les PASS, qui vont souvent de pair avec un accompagnement des associations. C'est ainsi que pour nombre de personnes vivant dans les campements qui ne bénéficient pas de droits ouverts, l'accès aux soins se fait par les permanences d'accès aux soins de santé (PASS), destinées aux personnes en situation de précarité. Lorsque ces personnes ne se présentent pas spontanément, il est nécessaire d'aller à leur rencontre, en particulier dans les campements.

Les permanences d'accès aux soins de santé (PASS)

Les permanences d'accès aux soins de santé (PASS) sont des cellules de prise en charge médico-sociale, qui doivent faciliter l'accès des personnes démunies non seulement au système hospitalier, mais aussi aux réseaux institutionnels ou associatifs de soins, d'accueil et d'accompagnement social. En application de l'article L. 6112-6 du code de la santé publique, les établissements publics de santé et les établissements de santé privés participant au service public hospitalier mettent en place, dans le cadre des programmes régionaux pour l'accès à la prévention et aux soins, des permanences d'accès aux soins de santé, qui comprennent notamment des permanences d'orthogénie, adaptées aux personnes en situation de précarité, visant à faciliter leur accès au système de santé, et à les accompagner dans les démarches nécessaires à la reconnaissance de leurs droits. Ils concluent avec l'Etat des conventions prévoyant, en cas de nécessité, la prise en charge des consultations externes, des actes de diagnostic et thérapeutiques, ainsi que des traitements qui sont délivrés gratuitement à ces personnes.

Les occupants des campements ont beaucoup plus rarement accès aux consultations des médecins de ville. Cet accès dépend du contexte et de l'appui des autorités locales et des intervenants : à Nantes, 95 % des femmes bénéficiaient de l'AME, 40 % allaient en consultation de façon autonome, 39 % se rendaient chez un médecin libéral. Sur les sites d'insertion de cette ville, les personnes rencontrées ont déclaré avoir accès sans obstacle aux médecins de la ville. Enfin, 90 % des enfants détenaient un carnet de santé et de vaccination. Cette population bénéficiait d'un suivi très serré des associations et de la mise en réseau des partenaires de l'Etat et des collectivités locales, avec un fort appui du département pour le suivi en PMI.

En Lorraine, un campement d'une quarantaine de familles a été résorbé en centre ville de Metz (Moselle) et le transfert d'un campement sur un terrain aménagé a été organisé à Nancy-Maxéville (Meurthe-et-Moselle). Les questions de santé étaient traitées également dans le cadre de la prise en charge sur les sites par les associations avec des moyens mobiles de Médecins du monde et des associations humanitaires.

Dans le département de la Meurthe-et-Moselle, les droits à l'AME ont été ouverts grâce à un arrêté préfectoral permettant aux Roms d'être domiciliés à la CIMADE. Malgré cela, certaines familles n'avaient pas obtenu l'AME. En cas d'urgence, les familles avaient encore recours à la PASS de Nancy. L'action des associations consistait à apporter de l'information de santé, à repérer les pathologies et à mettre en relation avec l'hôpital. Les mères commençaient à fréquenter la PMI. Les enfants nés dans l'agglomération de Nancy étaient suivis par des pédiatres de ville grâce au passage à la maternité.

- **L'intervention des administrations de tutelle est occasionnelle**

Les agences régionales de santé (ARS) et leurs délégations territoriales (DTARS) interviennent peu. Les occupants des campements sont éligibles au programme d'appui des populations en exclusion, mais on relève peu d'actions spécifiques, en dehors du recrutement d'un médiateur de santé dans tel ou tel département. Ainsi à Nantes, l'ARS avait financé le recrutement d'une médiatrice qui travaillait dans les campements pour un montant d'environ 30 000 €. Celle-ci fournissait de l'information en matière d'accès aux soins, d'hygiène, d'éducation à la santé, de lutte contre la tuberculose, de suivi des traitements.

Les actions viennent essentiellement des collectivités locales, qu'il s'agisse de leur compétence d'attribution ou d'une initiative dans le cadre de leur programme de solidarité. Parmi d'autres exemples, la mission a retenu des dispositifs qui ont permis de structurer la prise en charge et le suivi.

En Loire-Atlantique, le conseil général a mis en place un service social externalisé spécialisé pour l'accueil des familles Roms et l'orientation sur les services de la PMI. Ce service centralise l'accueil des Roms dans le département. Il est confié par mandat à l'association Saint-Benoît-Labre (« permanence Chaptal ») qui assure l'accueil des familles, leur orientation, l'instruction de leurs dossiers de demandes d'aide. L'association est également présente sur les terrains d'insertion¹¹.

¹¹ Le département de la Loire-Atlantique consacre environ 510 000 €/an aux populations Roms, répartis de la façon suivante : 160 000 € pour l'association Saint Benoît Labre, 144 500 € pour l'association Acta Roms présente dans les campements, 204 000 € d'aides aux familles elles-mêmes (227 familles aidées en 2012 et 211 en 2011).

Le département des Bouches-du-Rhône aide les organisations et les associations d'insertion qui travaillent auprès des publics Roms dans le département : Fondation Abbé Pierre, Médecins du Monde, ADDAP... Un référent pour ces questions est désigné au sein de la direction générale de la solidarité départementale. La Maison de la solidarité du département se rend dans les campements pour agir auprès des familles dont les enfants sont scolarisés. Le département négocie avec l'ARS pour permettre la délivrance des médicaments dans les campements afin que les traitements soient mieux suivis. Le même souci était exprimé pour la PMI, mais cette optique n'avait pas encore été concrétisée.

Ces dispositifs sont le fait des départements ayant une antériorité sur l'accueil des populations Roms ou qui commencent à inclure ces actions dans leur politique de lutte contre l'exclusion. Dans une partie des départements visités par la mission, les actions des collectivités étaient beaucoup plus ponctuelles ou s'en tenaient aux dispositifs de droit commun, dont a vu les difficultés d'accès.

3.2. L'accès à la scolarisation : une politique publique relativement bien appréhendée, mais confrontée à des difficultés particulières et à des contraintes structurelles

3.2.1. L'évolution des textes après la circulaire du 26 août 2012

Parmi les politiques publiques mises en œuvre à destination des familles présentes dans les campements, l'accès à l'instruction est certainement celle qui est le mieux respectée au sens des articles L. 111-1, L.122-1, L. 131-1 du code de l'éducation et en conformité avec les engagements internationaux de la France.

Dès le 2 octobre 2012 et dans la dynamique créée par la parution de la circulaire du Premier ministre du 26 août 2012, la ministre déléguée auprès du ministre de l'éducation nationale, chargée de la réussite éducative, publiait trois circulaires¹² visant à organiser :

- la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés ;
- la scolarisation et la scolarité des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs ;
- les centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV).

Par cette actualisation des textes et l'abrogation de la circulaire antérieure n°2002-101 du 25 avril 2002, le ministère de l'éducation nationale a posé le cadre de droit commun dans lequel les élèves issus de familles allophones, itinérantes et sédentarisées depuis peu, ayant un mode de relation discontinu à l'école, doivent s'inscrire. Cependant, la situation des personnes présentes dans les campements, dans les départements visités par la mission, est loin d'être aussi homogène que l'application normale des textes conduirait à le penser.

¹¹ Circulaires n° 2012-141, n° 2012 -142 et n° 2012-143 du 2 octobre 2012 publiées au BOEN du 11 octobre 2012

Comme le précise la circulaire du 2 octobre 2012, les enfants présents dans les campements devraient être « *comme tous les autres enfants des deux sexes âgés de six à seize ans présents sur le territoire national, soumis au respect de l'obligation d'instruction et d'assiduité scolaire quelle que soit leur nationalité ; le droit commun s'applique en tous points à ces élèves : ils ont droit à la scolarisation et à une scolarité dans les mêmes conditions que les autres, quelles que soient la durée et les modalités du stationnement et de l'habitat, et dans le respect des mêmes règles* »¹³.

La mission a été amenée à constater que les enfants présents dans les campements illicites sont exposés à des difficultés qui leur sont propres, ainsi qu'à des obstacles sociétaux et à des contraintes structurelles dans leur accès à la scolarisation.

3.2.2. Les difficultés liées aux campements, les obstacles sociétaux et les contraintes structurelles

- **Les difficultés le plus fréquemment relevées sont de plusieurs ordres :**
 - la méconnaissance de cette population et des attentes réelles des familles en matière de scolarisation ;
 - l'absence de recensement exhaustif des enfants en âge d'être scolarisés notamment dans les grands campements ; au plan national, l'estimation de la présence de 20 000 Roms sur le territoire correspond à environ 6 000 enfants en âge de scolarisation ; or les exemples locaux rencontrés montrent que la réalité est le plus souvent loin de cette estimation ; le campement de la Porte d'Arras à Lille est significatif à cet égard, s'agissant du plus important quantitativement de la métropole lilloise ; les services de la police nationale (sécurité publique et PAF) ont relevé la présence au 5 mars 2013 de 198 majeurs et 252 mineurs soit 450 personnes, alors que les associations locales estiment que près de 800 personnes y vivent en permanence, avec toutefois une rotation constatée de plus de 50 % en l'espace de 6 mois, période entre deux recensements ; le nombre exact d'enfants à scolariser est inconnu ; sur la base de la composition des familles observées généralement, ce serait un minimum de 150 enfants qui devraient être scolarisés.

A l'échelle départementale, la direction académique des services de l'éducation nationale (DASEN) pense avoir une « vision claire » de la situation : « *pour 2 500 à 3 000 personnes présentes dans les campements, il devrait y avoir 1 000 mineurs en âge d'être scolarisés* ». A l'heure actuelle, seulement 300 élèves environ, dont 182 dans le premier degré, sont inscrits en « unité pédagogique pour élèves allophones arrivants » (UPE2A)¹⁴. Mais en réalité, et compte tenu de la composition des familles, ce sont environ 600 enfants qui devraient être scolarisés. En conséquence 50 % du potentiel sont des enfants « perdus de vue ».

¹³ Circulaire n° 2012-142 du 2 octobre 2012.

¹⁴ Cette dénomination générique commune, définie par la circulaire n° 2012-141 du 2 octobre 2012, recouvre désormais toutes les structures spécifiques de scolarisation des élèves allophones arrivants notamment les classes d'insertion des enfants migrants non francophones en primaire (CLIN) et les classes d'accueil pour élèves normalement scolarisés antérieurement en secondaire (CLA).

A Marseille, la direction académique des services de l'éducation nationale estime que pour 500 familles présentes sur la commune, seuls 123 élèves sont régulièrement scolarisés.

Plusieurs explications sont invoquées par les interlocuteurs :

- la passivité de certains parents, voire leur opposition – assez rare néanmoins – à la scolarité ; l'utilisation, pour ne pas parler d'exploitation, des mineurs en cours de journée, durant les horaires scolaires, pour des actions de mendicité sur la voie publique, réalité trop souvent constatée dans les centres urbains ;

- l'assiduité relative des enfants scolarisés avec des phénomènes d'absentéisme réguliers, en particulier en seconde partie de journée, après que les enfants sont revenus chez eux pour déjeuner, faute le plus souvent de pouvoir accéder à la cantine, ce qui leur garantirait des repas équilibrés ; il n'est pas rare en effet que les parents viennent chercher leurs enfants avant la fin de la journée ou du terme de l'année scolaire ; cette situation est en outre aggravée par les déplacements des familles d'un campement à l'autre, consécutifs à un démantèlement ou aux fréquents « mouvements pendulaires » entre leur pays d'origine et leur lieu de résidence en France ; les déplacements ne favorisent pas la continuité scolaire et les apprentissages ; or, ces déplacements ne doivent faire obstacle, ni aux projets de scolarité des élèves et de leurs parents, ni à la poursuite des objectifs d'apprentissage définis par le socle commun de connaissances et de compétences ;

- le manque ou la faiblesse de scolarisation antérieure dans le pays d'origine a assez souvent été détecté chez certains enfants notamment lors du passage des tests de niveau préalables à leur inclusion en classe ordinaire ; la méconnaissance du « geste scolaire », des codes et comportements attendus à l'école ont également été signalés ; on note des difficultés pour l'intégration au collège, ou un décrochage précoce, si les enfants ont eu une scolarité discontinue, ainsi que des cas d'analphabétisme chez des adolescents lors de bilans de compétences, sans parler de la situation des adultes à ce titre.

- **Les obstacles sociétaux et les contraintes structurelles**

S'agissant de la scolarisation de ces enfants, la mission a été amenée à observer des positions exprimées et assumées publiquement par certains maires, de réticence, voire d'opposition, à l'inscription administrative à l'école primaire, dès lors que ces enfants vivaient dans des campements. Cette situation qui se rencontre surtout en région parisienne (par exemple en Essonne) a été également constatée dans d'autres départements tels les Alpes-Maritimes ou le Nord.

Selon les dispositions de la circulaire n° 91-220 du 30 juillet 1991, même si la famille ne peut pas, lors de la demande d'inscription, présenter un ou plusieurs des documents nécessaires, notamment une attestation de domiciliation, l'élève doit bénéficier d'une admission provisoire. Or, certains élus utilisent ce moyen pour différer l'inscription ou même la refuser. Pourtant, le fait qu'une famille soit hébergée de manière provisoire sur le territoire d'une commune est sans incidence sur le droit à la scolarisation. En

effet, c'est la résidence sur le territoire d'une commune qui détermine l'établissement scolaire d'accueil, aux termes de l'article L. 131-6 du code de l'éducation.

Pour les élus rencontrés par la mission et qui ne souhaitaient pas, selon leurs propres dires, « stabiliser » ces familles sur le territoire de leur commune, le refus d'inscription administrative (même s'il ne peut être que temporaire puisque le préfet, usant de son pouvoir de substitution, procèdera à cette formalité) est un geste politique adressé aux représentants de l'Etat et, avant tout, à certains de leurs administrés qui s'émeuvent de la présence de populations issus de campements dans leur commune.

La capacité locale de l'éducation nationale à accueillir un nombre trop conséquent d'enfants allophones peut être également un facteur de difficultés.

La mission a constaté les difficultés souvent exprimées sur le terrain par des élus et des acteurs du système éducatif à absorber localement le flux à la fois constant et discontinu de ces élèves. L'école communale proche du campement peut être saturée. Ou bien l'offre de formation et la possibilité de recourir aux dispositifs spécifiques prévus pour ces élèves nécessitent une faisabilité technique, des compétences, des moyens et des ressources adaptées qui ne sont pas toujours aisés à mettre en œuvre, notamment en termes de proximité. L'absence d'un transport scolaire accessible quand une scolarisation plus éloignée est nécessaire, ainsi que l'accès à la cantine pour des raisons financières, compliquent encore davantage des situations individuelles et familiales déjà frappées par une grande précarité.

Certaines situations locales ont parfois conduit à regrouper des élèves, même temporairement, dans des locaux « dédiés » à cette fin. Ceux-ci ne sont en aucune façon adaptés aux besoins de ces élèves ni conformes à ce qui est attendu de l'École de la République (Essonne, Rhône). Ces solutions qui portent en elles le risque de dérives vers des classes à caractère « ethnique » ne sont pas acceptables.

Si une partie des enfants des campements est scolarisée, mais souvent en butte à une scolarité discontinue - sans qu'on puisse quantifier clairement ceux qui sont scolarisés et ceux qui doivent l'être -, seules les opérations organisées et pilotées par des acteurs institutionnels (services de l'Etat, collectivités territoriales et associations) ont permis de dépasser ces obstacles et de prendre en charge la totalité des enfants, pour les classes d'âge allant de la maternelle au collège, et moins souvent au lycée. Il s'agit d'opérations portant sur quelques dizaines d'enfants qui se trouvent notamment sur des sites d'hébergement stabilisés ou des villages d'insertion, et sur la base d'un engagement contractuel considérant que la scolarisation fait partie des conditions intangibles vers une démarche plus globale d'insertion (exemples de sites : Chemin de Gramont à Toulouse, Haute-Garonne : environ 80 personnes ; La Tronche/Grenoble, Isère : 33 personnes ; Maxéville, Meurthe et Moselle : 80 personnes, Aubervilliers, Seine-Saint-Denis : 67 personnes, Orly, Val-de-Marne : 80 personnes).

Ces opérations sont décrites ci-après. Elles combinent la scolarisation des enfants et adolescents et la prise en charge des parents pour une bonne compréhension des enjeux de l'école.

Ainsi, le programme ANDATU¹⁵, initié en janvier 2012 par la préfecture du Rhône, allie la scolarisation des enfants à l'alphabétisation et à la maîtrise de la langue française des

¹⁵ Cf. partie 4.3.2.

adultes. Les personnes accompagnées représentent un groupe de 20 familles, soit 40 majeurs et 52 mineurs. Parmi ces derniers, 44 sont scolarisés : 6 en maternelle, 17 à l'école primaire, 19 au collège. Deux jeunes âgés de plus de 16 ans sont scolarisés, l'un en CAP mécanique, l'autre en mission générale d'insertion. L'association d'insertion Forum Réfugiés, qui agit en tant qu'opérateur, a mis en place depuis juin 2012, sur le principe du volontariat, un temps de soutien scolaire pour les jeunes qui ne peuvent en bénéficier dans leur établissement d'accueil. Aucun problème de quelque nature que ce soit n'a été signalé concernant le déroulement de la scolarité de ces enfants, hormis un élève de collège qui a dû changer d'établissement.

Parallèlement, tous les adultes sont intégrés dans 5 groupes d'enseignement de français langue étrangère (FLE) ou d'alphabétisation à raison de deux demi-journées par semaine : 7 adultes en alphabétisation débutant, 10 adultes en post alphabétisation, 7 adultes en français langue étrangère débutant (FLE) ; 9 adultes en FLE intermédiaire ; 6 adultes en préformation.

En janvier 2013, à l'issue de ces formations linguistiques, on comptait : 8 adultes reçus au diplôme initial de langue française (DILF), 4 adultes reçus au diplôme d'études en langue française (DEL F) ; 4 adultes en cours de préparation du DILF pour la session de juin 2013.

Sur le site d'insertion de Choisy-le-Roi (Val-de-Marne), 22 enfants sont scolarisés : 8 en maternelle, 12 en primaire, 2 en collège.

Dans le village d'insertion du Hameau du Bouvray à Orly, 7 enfants sont en maternelle à partir de 3 ans, 12 sont en primaire, 7 au collège en UPE2A, 2 en UPE2A aux « Apprentis d'Auteuil ». Seul un enfant de 16 ans n'a pu être scolarisé. Les enfants se sont bien adaptés au système scolaire, mais une partie a été changée d'établissement en raison de l'ouverture d'une nouvelle UPE2A en mars 2012.

A l'issue de ses déplacements sur le terrain, la mission peut affirmer qu'elle n'a rencontré, dans aucun des départements visités, d'enseignants ou de responsables académiques exprimant des réticences quant à la scolarisation des enfants des campements. Cependant, des sentiments de lassitude ont été exprimés par des enseignants face à des situations qui engagent leur professionnalisme, dans la mesure où ils sont conduits à prendre en charge pour des temps trop courts des élèves qui, au gré des évacuations, interrompent leur scolarité.

3.3. L'accès à l'emploi : un parcours très difficile

3.3.1. Des dispositifs de droit commun peu adaptés

La mission signale l'absence d'adéquation des dispositifs pour l'emploi dans le cas des populations Roms, et cela pour plusieurs raisons exposées par les responsables et intervenants des associations dans tous les départements visités :

- 1 - dans les campements, les populations sont difficiles à cerner, y compris avec les diagnostics, et continuent à se livrer aux activités que sont la mendicité, le ferrailage, la récupération des déchets ; leur absence des campements durant la journée en atteste ; elles présentent ainsi un profil

différent des demandeurs d'emplois classiques qui sont réputés sans activité professionnelle ;

- 2 - les services de l'Etat chargés de l'emploi interviennent peu sur les sites et n'effectuent pas de travail à ce niveau ;
- 3 - l'orientation vers un emploi régulier implique que l'accès aux autres droits soient ouverts, notamment celui du droit au séjour avant l'expiration de la période transitoire opposée aux Roms qui court jusqu'au 31 décembre 2013 ;
- 4 - les populations en sortie de campement prises en charge par les services et les associations déclarent des activités ou des métiers dans leur pays d'origine (notamment agriculture, bâtiment, mécanique, recyclage...), mais ne peuvent pas, sauf exception, présenter les certifications ou formations correspondantes ; lorsque ces activités ont été effectivement exercées antérieurement, elles ne correspondent pas, souvent, au niveau de formation ou de spécialisation demandé par les entreprises françaises ;
- 5 - l'usage de la langue française est un obstacle important : la langue parlée est en général insuffisante pour communiquer avec fluidité et nombre d'adultes présentent aussi des problèmes d'analphabétisme faute de scolarisation dans leur pays d'origine.

Dans le contexte économique actuel particulièrement tendu, les populations Roms éprouvent donc de très grandes difficultés à accéder à l'emploi régulier, tout en étant en concurrence avec d'autres populations de migrants davantage formés ou plus recherchés par les entreprises, même pour l'emploi temporaire.

L'accès à l'emploi suppose donc un travail soutenu d'accompagnement qui se fait, le plus souvent, sur les sites d'insertion. Dans ce cadre, les associations d'insertion accompagnent les personnes prises en charge au titre de ces dispositifs ou expérimentations. L'emploi est ainsi une composante du circuit d'insertion et ne s'acquiert pas, la plupart du temps, de façon autonome par la recherche des personnes elles-mêmes.

Les dispositifs récents entendent assouplir ces situations. Néanmoins, la mission a constaté un amorçage très lent de l'accès des candidats aux contrats d'insertion pour les Roms. Si des associations y ont recours, notamment celles qui travaillent dans les campements, d'autres, selon les cas rapportés à la mission, ont refusé des candidatures.

Ainsi, l'élargissement de la liste des métiers en tension et la mise en œuvre de la circulaire du 30 janvier 2013, destinée à faciliter l'accès des Roms à l'emploi par des contrats de type « chantiers d'insertion », ont paru encore trop peu opérants.

3.3.2. Les obstacles retardant l'accès à l'emploi

L'accès à l'emploi est alourdi par la nécessité d'obtenir des autorisations de séjour et de travail. Les conditions sont les suivantes :

- 1 - obtention de l'autorisation de travail et de l'autorisation de séjour dans le même temps pendant la période transitoire ; la mission a observé des délais de plusieurs mois dans ce dispositif applicable aux personnes retenues dans les projets d'insertion pris en charge par l'Etat, les associations et les collectivités, en raison

du retard ou de la réticence des bureaux à délivrer les autorisations de séjour, ou de travail, alors même que les préfets avaient donné des instructions aux services dans le cadre des comités de suivi ; souvent, une approche restrictive à l'instruction et de trop longs délais d'examen ont ralenti le travail d'insertion et, dans les cas les plus graves, fait obstacle à l'accès à l'emploi en amenant des employeurs à renoncer à leur promesse d'embauche (des cas ont été cités par les associations d'insertion dans tous les départements visités par la mission) ; s'agissant de citoyens de l'Union européenne, accompagnés à ce stade le plus souvent par des associations d'insertion, dans des actions coordonnées et validées par l'Etat, la mission estime que cela a entraîné une perte de chance pour les intéressés et fait obstacle à l'application des circulaires ministérielles¹⁶ ;

2 - en cas de récépissé à trois mois ou d'autorisation provisoire de séjour, les employeurs sont réticents à renouveler les contrats courts des personnes présentées par les associations, à cause de la caducité rapide des titres provisoires ; le dispositif ne fonctionne que si les renouvellements sont bien ajustés dans le temps ;

3 - les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) s'emploient de façon très inégale dans les dispositifs et pour créer un lien avec les employeurs et avec Pôle emploi ; il a été indiqué à la mission, en février-mars 2013, dans certains départements, que la circulaire du 30 janvier 2013 n'était pas connue ou pas parvenue dans le service ; pourtant, lorsque des actions de liaison sont mises en œuvre, les résultats sont convaincants :

- ainsi, la DIRECCTE de Loire-Atlantique a entrepris de faciliter l'emploi saisonnier sur les zones de maraîchage en périphérie de Nantes, type d'activité dans lequel les personnes des sites d'insertion trouvaient assez facilement à s'employer : une lettre du DIRECCTE invitait les employeurs à faire une demande groupée pour toutes les autorisations de travail concernant les personnes visées par les textes, en s'engageant à délivrer les autorisations de travail de moins de trois mois dans les 48 h maximum ; ce dispositif fonctionne bien, sous réserve de la fluidité de l'obtention du titre de séjour pour la période transitoire ;

- le passage par le bilan des capacités et des savoir-faire est indispensable et ne peut se réaliser que par le lien DIRECCTE-Pôle Emploi : à Metz, dans le cadre du programme d'insertion des personnes prises en charge, Pôle Emploi a organisé, avec l'appui de la DIRECCTE, des séances de bilan de capacités, confiées à un prestataire spécialisé, des formations pour renforcer la langue française et un soutien à la recherche d'emploi.

Une fois ces conditions réunies, la mission a pu constater que même pour les personnes bénéficiant d'un dispositif des sites d'insertion, l'entrée dans le monde du travail se

¹⁶ Sur place, lorsque les cas rapportés étaient patents, la mission les a signalés aux préfets.

heurte encore à des obstacles : difficultés liées aux transports, attente après la formation ou un stage pour trouver du travail, offre de travail discontinu ou précaire. Le cadre juridique du travail peut aussi ne pas être respecté face à des personnes ne connaissant pas bien la loi ou n'osant pas utiliser les voies de recours : la tentation d'employeurs indécents d'exploiter des candidats vulnérables est bien présente (emploi occupé à temps plein mais déguisé en stage faiblement rémunéré ou en emploi à temps partiel, refus d'embauche en raison des origines ou embauche avec un salaire sous-évalué, etc).

On ne peut, pour autant, faire de ces constats une règle commune : à terme, un certain nombre de personnes, notamment celles prises en charge par les dispositifs d'insertion, mais pas seulement, ont trouvé un emploi et ont pu accéder à d'autres conditions de vie.

Une partie de ces populations est enfin désireuse de continuer à exercer dans un cadre légal, mais non salarié, les activités de ferrailage, de mécanique et de bâtiment. Une action autour de l'aide à la création d'entreprise ou sous le statut de travailleur indépendant serait de nature à leur permettre de développer une activité économique régulière. L'emploi salarié est néanmoins privilégié par la majorité des associations, au moins dans un premier temps.

3.4. L'accès à l'hébergement d'urgence ou temporaire : un parcours aléatoire

En prévision de l'évacuation des campements, les préfetures et les services de l'Etat coordonnent les dispositifs permettant l'hébergement d'urgence : Samu social, Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), via les CCAS, Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), afin de proposer des places d'hébergement aux personnes évacuées des campements.

3.4.1. L'inadaptation des dispositifs d'hébergement d'urgence pour les familles

La mission a constaté que si ces actions n'étaient pas planifiées pour mettre l'hébergement en perspective avec des solutions d'insertion, les placements d'urgence, notamment en hôtels, sont refusés par la majorité des occupants des campements auxquels ils sont proposés. Le témoignage des pouvoirs publics, des associations et des familles se recoupe sur ce point. Les raisons présentées sont les suivantes :

1 - volonté des familles de ne pas être séparées :

- souvent, l'offre de nuitées d'hôtel est proposée prioritairement pour les femmes et leurs enfants, ce qui débouche sur un refus des familles pour éviter une séparation avec le reste de la famille nucléaire (père) ou avec la famille au sens plus large (père et ascendants) ;
- la durée d'hébergement est très courte, limitée à la semaine ou moins ; la solution est rejetée de ce fait, en dehors de cas d'extrême nécessité (mères avec enfants malades, mères isolées avec enfants en bas âge) ;

2 - éloignement des sites d'hébergement :

- les hébergements proposés peuvent se révéler très éloignés des sites des campements, soit dans le département, soit dans des départements voisins ;
- cette question revient systématiquement lorsque les enfants des familles concernées sont scolarisés sur les communes des campements ; à l'inverse, lorsque l'hébergement proposé est temporaire mais plus stable – par exemple, logement temporaire proposé par une commune – des familles n'hésitent pas à parcourir des trajets importants pour que les enfants continuent d'être scolarisés.

Les hébergements de type « transition » à la sortie des campements, avec un accompagnement éventuel, sont mis en œuvre par les communes qui le peuvent. Il s'agit soit des villes importantes avec des places en foyers d'accueil de migrants reconverties pour quelques familles (par exemple : Metz, Marseille), soit des villes moyennes dont les CCAS proposent un hébergement d'urgence en appartement familial pour la période hivernale.

Le logement dans le parc social diffus, avec le plus souvent un bail glissant pris en charge par des associations d'insertion et d'accompagnement vers le logement, n'intervient que très rarement à la sortie directe d'un campement. En revanche, ce peut être une caractéristique des dispositifs d'insertion spécifiques décrits dans le chapitre suivant¹⁷. Cette étape prend plutôt place dans la séquence finale à la sortie des sites d'insertion, de type « village » ou terrain stabilisé.

3.4.2. Les difficultés récurrentes des structures

D'une manière générale, la mission a constaté de grandes difficultés sur cette question capitale dues à :

1 - des obstacles insurmontables rencontrés par les pouvoirs publics en matière d'hébergement en raison de la tension considérable du nombre de places dans la plupart des départements et de l'inadaptation du parc en termes de places réservées aux familles, le format étant encore trop souvent celui de l'hébergement des personnes isolées, tels les célibataires, ou des mères avec un ou deux enfants en bas âge ;

2 - l'insuffisance manifeste de places pour reloger toutes les personnes présentes dans un campement, dès qu'il dépasse une vingtaine de familles ; cette situation met les pouvoirs publics – Etat et collectivités locales – dans une impasse et aboutit au déplacement des populations sur d'autres campements, soit dans le même département, soit dans un département limitrophe, ce qui aggrave la situation à terme ;

3 - la réticence prégnante de certaines collectivités locales à travailler avec l'Etat sur la question de l'hébergement ou du logement temporaire des occupants des campements ; cette réticence va jusqu'au refus clairement exprimé en termes politiques par des interlocuteurs locaux rencontrés par la mission qui déclarent que la population Rom est indésirable sur le territoire de leur commune, fût-ce dans un dispositif légal, et en particulier à l'approche des élections municipales de 2014 ; les collectivités estiment, quand elles s'en

¹⁷ Cf. 4.3.2 - programme ANDATU, département du Rhône.

tiennent à des raisons générales, qu'elles ne peuvent pas mettre les populations Roms en concurrence avec les autres demandeurs d'hébergement ou de logement au sein de leur commune, en particulier lorsqu'il s'agit de territoires connaissant de très fortes tensions en termes de précarité et d'accès au logement dans des bassins d'emploi sinistrés ; les communes qui ont lancé des expérimentations avec l'Etat sur les sites d'insertion tiennent aussi ce discours pour l'accueil de la majorité de la population des campements.

En tout état de cause, les solutions acceptables pour permettre une prise en charge correcte en matière d'hébergement provisoire sont :

- les hébergements organisés par les CHRS, d'une durée supérieure aux hébergements d'urgence ;
- les hébergements offerts en foyers logements par reconversion de places d'accueil existantes ; la durée de séjour peut aller jusqu'à dix-huit mois ;
- les hébergements offerts par les collectivités locales via des logements communaux en général pour moins de six mois.

Dans les départements visités par la mission, les familles bénéficiant ou ayant bénéficié de tels dispositifs étaient assez peu nombreuses comparativement aux besoins (quelques dizaines au total pour tous les départements). La durée de résidence dans ces types d'hébergement en fait jusqu'à présent des solutions individualisées plus que des solutions collectives permettant de répondre aux problèmes rencontrés.

- CHAPITRE 4 -

LES DISPOSITIFS DE STABILISATION ET D'INSERTION : UN LEVIER ORIGINAL QUI APPORTE DES RÉSULTATS TRANSPOSABLES

Qu'il s'agisse de terrains d'accueil temporaires viabilisés ou de « villages » d'insertion, les initiatives des collectivités locales et de l'Etat permettent de résoudre la question des campements en offrant une alternative à l'hébergement d'urgence ou aux déplacements d'un département à l'autre. Différents dans leurs modalités, ces types d'expériences ont pour objectif l'insertion et la construction d'un projet de vie pour les personnes sorties des campements.

4.1. L'accueil temporaire sur des sites stabilisés : une alternative à l'hébergement d'urgence

4.1.1. Les bâtiments désaffectés autorisés

Ce type d'opération fait intervenir des associations avec un accord temporaire de l'Etat. Elle peut aussi se traduire par une réquisition. Les bâtiments non occupés peuvent être propriété de l'Etat (locaux administratifs, gendarmeries, anciens locaux du ministère de la défense...) et sont réutilisés pour héberger des familles issues de campements évacués, dans l'attente d'un règlement de leur situation ou d'une prise en charge, et quand la solution d'un terrain viabilisé n'est pas envisageable. Ces locaux ont un statut très temporaire car ils entrent généralement dans le cadre de projets d'aménagement ou de reconversion à terme (projets de logement social, de ZAC, de ZI...). Les délais prévus permettent une transition. Ces occupations sont provisoires et encadrées par les associations.

Ces options supposent une occupation brève, de type mise à l'abri, avec l'accord des pouvoirs publics, les sites ayant rarement vocation à être utilisés dans des opérations supérieures à quelques mois ou une année. Le nombre de familles hébergées est assez limité, les bâtiments offrant moins de capacité d'accueil que les terrains viabilisés. Les diagnostics de sécurité doivent garantir que l'occupation est possible et celle-ci doit être sécurisée en matière de chauffage, d'évacuation des eaux, de capacité des structures. Ces diagnostics doivent être renouvelés régulièrement.

Les associations doivent s'engager avec les occupants à faciliter la gestion des lieux et à les maintenir dans l'état où ils ont été trouvés, même s'ils doivent être détruits ultérieurement. Une communication doit être faite par les pouvoirs publics vis-à-vis des riverains. Beaucoup plus que les terrains de transition, qui peuvent se trouver en périphérie, les bâtiments désaffectés sont le plus souvent insérés dans le tissu urbain. Aussi, les activités des occupants, notamment en ce qui concerne le ferrailage et la récupération, doivent être strictement limitées.

La mission a visité ce type d'installations notamment dans les Bouches-du-Rhône à Marseille :

- installation d'une vingtaine de familles par Emmaüs pour la période hivernale dans une caserne de pompiers désaffectée (casernes Cardot dans le 15^{ème} arrondissement) ;
- installation d'une trentaine de familles sur une propriété de l'Etat désaffectée (France Domaine) comprenant, en périphérie de Marseille, des locaux administratifs et d'habitation avec un parc (ancienne DDE) ; le gestionnaire de l'opération était une association d'accompagnement vers le logement, opérateur important en matière d'insertion et d'aide au logement.¹⁸

4.1.2. Les terrains mis à disposition temporairement par les collectivités : une initiative directe

Des collectivités proposent d'accueillir l'ensemble des occupants d'un campement sur un terrain viabilisé (réseaux, eau, bennes à déchets), mis à disposition par la collectivité locale ou une communauté d'agglomération, de façon à réaliser une opération tiroir consistant à évacuer un campement illicite en réinstallant les occupants sur un site bénéficiant d'une convention d'occupation temporaire¹⁹.

L'intérêt de ces solutions est d'installer un « sas » pour répondre globalement aux besoins essentiels : mise à l'abri pendant la période hivernale, réalisation des diagnostics dans des conditions correctes, suivi des questions de santé, maintien de la scolarisation, mise en place d'un accompagnement par les associations et l'administration en vue de l'ouverture des droits communs. Quand on observe les conditions de vie inacceptables des personnes dans les campements illicites, on mesure l'intérêt de cette alternative. Pour les familles elles-mêmes, c'est un soulagement. Cette solution qui permet de ne pas fragmenter les liens familiaux est préférable à l'hébergement d'urgence et constitue une transition vers l'insertion dans le logement.

Même si le dispositif est plus léger que celui des villages ou sites d'insertion, qui sera analysé plus loin, les partenariats publics et le travail des associations garantissent la mise en place du travail social. Par ailleurs, les responsables de l'opération, collectivités et associations, passent un contrat avec les bénéficiaires sur les modalités d'occupation et les conditions à respecter pour demeurer sur le site : le nombre des occupants est limité à celui fixé au départ, la composition des familles ne doit pas augmenter, le site comporte des règles de vie à respecter, les enfants doivent être scolarisés.

La mission a observé ces dispositifs dans une série de départements : Meurthe-et-Moselle (Maxéville), Bouches-du-Rhône (Gardanne), Loire-Atlantique, Val-de-Marne, Isère (Grenoble) qui mettent en place également des « villages » ou sites d'insertion destinés à des familles sélectionnées à l'issue des diagnostics, dans le cadre d'opérations de type maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale (MOUS).

La réinstallation sur un terrain est rendue possible par le travail des associations (Fondation Abbé Pierre, Emmaüs, Secours Catholique, associations locales d'insertion...), qui

¹⁸ Le tribunal de grande instance de Marseille a ordonné l'expulsion des occupants de ces deux sites le 28 mars 2013.

¹⁹ Cf Annexes II-5

fournissent, entre autres, des caravanes aux occupants, les habitats des campements illicites étant à l'origine, le plus souvent, de simples cabanes.

Ce type d'opération, qui tend à se diffuser même s'il n'est pas systématique, doit être correctement maîtrisé et anticipé :

- elle doit concerner un site dédié, sans aucune confusion avec les aires d'accueil destinées aux gens du voyage ; l'occupation ou les tentatives d'occupation par des Roms des aires d'accueil ont déclenché des conflits pouvant dégénérer en violences dans les cas rapportés à la mission ;
- la collectivité locale doit être en mesure d'organiser l'opération de réinstallation en coordination avec l'Etat de façon à ne pas être prise de court par des incidents imprévisibles ; lorsque des maires ont annoncé ce type d'opération ou l'ont organisée isolément, ils se sont trouvés rapidement débordés par l'afflux de personnes venant de campements extérieurs à l'opération et ayant ou non des liens avec les occupants du campement concerné ;
- elle doit être prévue pour une période définie, la situation des occupants devant être réglée, soit dans le cadre du relogement et de l'insertion, au besoin en passant par un « village » d'insertion, soit en bénéficiant d'un appui au retour dans le cadre de programmes montés avec les associations.

Ces terrains de transition ou de stabilisation sont susceptibles d'accueillir temporairement la totalité de la population d'un campement sans faire de distinction, contrairement aux villages d'insertion qui accueillent, généralement, un groupe de familles retenues à l'issue du travail de diagnostic social, en particulier en fonction de leur projet de vie en France.

Au-delà de 150/200 personnes, cependant, l'opération d'accueil peut s'avérer plus délicate. Les grands campements, comprenant plus de 200 personnes, notamment, sont plus difficiles à réimplanter, ne serait-ce qu'en raison de la taille des terrains disponibles et des questions tenant à la gestion du campement. En revanche, rien ne s'oppose à leur « éclatement » si des terrains sont disponibles. Enfin, les campements de type « bidonvilles », qui peuvent atteindre 500 à 800 personnes ou davantage en Ile-de-France, nécessitent une évacuation en prenant en compte différentes hypothèses :

- départ ou retour en pays d'origine des personnes qui ne souhaitent pas entrer dans les solutions proposées par les associations d'insertion ou n'ont pas de projet de vie en France ;
- installation provisoire sur un terrain stabilisé et viabilisé des autres familles ;
- répartition des familles qui le souhaitent et peuvent en bénéficier dans les dispositifs des « villages » ou sites d'insertion proprement dits, en assurant une rotation active de ces opérations, de façon à pouvoir en faire bénéficier un maximum de familles.

- **Des coûts similaires d'une opération à l'autre**

Le coût d'entrée dans ces opérations est similaire d'un département à l'autre. Les partenariats permettent un co-financement de différentes collectivités (communauté d'agglomération et communes) ou de l'Etat et des collectivités. Le montage de l'opération est généralement assez rapide, une fois que les partenaires ont trouvé un accord sur le choix d'un terrain. Les associations n'ont pas fait état de difficulté pour se mobiliser et fournir les caravanes ou des bungalows de base. La viabilisation du terrain permet de donner un accès à l'eau, de placer des bennes, de définir des règles de vie sur le site.

Les villes de Nancy et Maxéville ont organisé une opération de ce type, visitée par la mission, pour transférer un campement illicite d'environ 80 personnes installées au-dessus d'une ZAC en construction, vers un terrain viabilisé mis à disposition par la communauté urbaine de Nancy dans le même secteur, mais à distance du premier emplacement. La mission a également observé ces dispositifs dans les Bouches-du-Rhône, à Nantes et dans le Val-de-Marne.

Dans le Bas-Rhin, la ville de Strasbourg a procédé de même pour permettre l'installation des occupants d'un campement sur un terrain licite viabilisé mis à disposition par convention entre les collectivités.

Le site temporaire mis en place par la ville de Strasbourg

La ville de Strasbourg a créé par délibération, en juin 2011, un site d'accueil temporaire pour des familles Roms en accord avec la communauté urbaine qui a mis à disposition un terrain de 2 700 m². Le site est encadré par une association sous le régime d'une convention avec la ville pour l'accueil d'une vingtaine de familles. Le coût total de lancement est évalué à 440 000 € pour l'aménagement du terrain (165 000 € à la charge de la communauté urbaine), les caravanes (105 000 € apportés par l'association), des bâtiments modulaires communs (140 000 €), des frais et honoraires divers (30 000 €). La réutilisation potentielle du terrain et des bâtiments permet d'amortir rapidement le coût de lancement de l'opération.

Le site temporaire mis en place par la ville de Toulouse

La ville de Toulouse, a installé, en 2010, 206 personnes sur un terrain loué à un propriétaire privé, impasse de la Flambère. Elle s'est engagée auprès de la préfecture à accompagner ces familles. Des travaux de mise aux normes électriques et d'adduction d'eau ont été réalisés par la ville. L'association Flambère Médiation perçoit une subvention de la ville pour l'accompagnement des familles dans le cadre d'actions de nettoyage du site, d'installation de toilettes sèches, d'insertion dans le tissu social, d'accès aux soins, de scolarisation et de soutien scolaire. Un règlement intérieur propre au site a été adopté par la ville en décembre 2012 et une convention de mise à disposition est signée par chaque famille, assortie d'une indemnité d'occupation des lieux, fixée dans le recueil des tarifs de la ville²⁰.

²⁰ Cf. Annexes II.

4.2. Les dispositifs d'insertion issus de l'expérience des collectivités locales : Nantes, Lille, Orly, Aubervilliers, Montreuil

Les collectivités locales ont été les promoteurs des opérations d'insertion des populations Roms ayant vécu en campement. La mission s'est entretenue avec les élus ou les représentants de ces villes, les associations et les bénéficiaires. Elle a visité les sites. Une partie de ces réalisations est retracée à titre d'exemples²¹.

Le point commun de ces opérations n'est pas tant la réinstallation des familles que l'accès à un processus d'insertion global dont le logement n'est qu'un aspect. Le site ou village d'insertion lui-même est un lieu de vie temporaire qui permet aux familles de se reconstruire en s'adaptant à des conditions de vie normalisées et en entrant dans un parcours comprenant l'ouverture des droits communs, l'accès à la scolarisation et à la santé, l'accompagnement vers l'emploi. Pour certaines familles, qui ne souhaitent pas maintenir un projet de vie en France (parents ou enfants restés dans le pays d'origine, possibilité de réutiliser un savoir-faire ou un bien, personnes âgées), les associations proposent un appui au retour dans le cadre de projets de coopération avec les villes ou villages d'origine.

Les familles et personnes rencontrées sur les sites d'insertion sont majoritairement jeunes (de 20 ans à 35/40 ans), mariées ou en couple, et constituent généralement des familles nucléaires (parents et enfants). Sur certains sites, le choix a été fait de prendre des familles plus larges, pour effectuer un travail transversal, avec des logements séparés. Lors de l'accès au logement social, les familles sont toutes des familles nucléaires.

4.2.1. Les sites d'insertion de Nantes (Loire-Atlantique) : une expérience ancienne

La ville de Nantes et la communauté d'agglomération de Nantes métropole ont entamé des programmes d'insertion conventionnés avec des associations d'accompagnement vers et dans le logement dès 2006-2007, en appui de l'évacuation d'un grand campement en milieu urbain comprenant 300 à 400 personnes. Une cinquantaine de familles ont été prises en charge et sont actuellement logées par les bailleurs sociaux, sans problème particulier, à l'exception d'une petite minorité qui a quitté le dispositif. La plupart des baux font l'objet d'une intermédiation locative (baux glissants) : les associations louent les logements qui sont sous-loués aux familles, de façon à les garantir temporairement, en cas de problème. En échange, les familles s'engagent à respecter un code de bonne conduite et risquent de perdre le bénéfice du logement si elles ne tiennent pas leurs engagements.

Sur le périmètre métropolitain, quatre sites d'insertion sont encore en place. La mission s'est rendue dans deux de ces villages d'insertion (commune de Couëron et Quai Wilson à Nantes). Sur le premier site, cinq familles étaient hébergées dans des caravanes, sur un terrain fermé mis à disposition par la commune de Couëron, en tissu urbain, avec les équipements mobiles nécessaires, dont une salle commune servant aux réunions et au soutien scolaire. Le second site visité, Quai Wilson, hébergeait environ 10 familles dans des mobil home, sur un terrain clôturé, situé en zone d'activités.

Les familles étaient suivies en matière de santé, tous les enfants scolarisés, certains avec d'excellents résultats, et les adultes étaient en période de formation ou de recherche

²¹ Cf. Annexes III

d'emploi. Une partie des adultes, essentiellement des chefs de famille, avaient travaillé comme saisonniers dans les exploitations situées dans la proximité de Nantes ou suivaient des formations techniques concernant des emplois de services ou de conducteur poids lourds.

La durée de séjour sur les deux sites allait de un an à dix-huit mois. Le taux de rotation des familles dans le dispositif était satisfaisant, bien que généralement supérieur à un an.

Les associations travaillent également avec des associations roumaines sur le retour d'une partie des familles dans leur village ou région d'origine, quand des liens familiaux ou un bien subsistent, notamment en zone rurale, d'où les résidents étaient majoritairement issus.

- **En termes de coûts, les deux dispositifs sont comparables :**

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- les caravanes, qui ne sont pas destinées à être déplacées, et amenées par les associations : 2 000 € à 3 000 € l'une, soit environ 20 000 € investis pour 5 familles ;- les mobil home : de 7 000 € à 20 000 € selon la taille, environ 100 000 € investis pour 10 familles, plus chers que les caravanes, mais plus commodes à installer ;- le fonctionnement (réseaux, consommations) : 70 000 € par an dont la moitié en consommation de fluides et électricité. |
|---|

Selon les associations, une fois l'installation réalisée, les coûts diminuent fortement. Si le coût des caravanes est le moins élevé, les mobil home ou bungalows sont une meilleure solution : contrairement aux caravanes, les branchements aux réseaux sont possibles, leur format est modulable et les installations, cuisines et sanitaires, sont individualisées. Leur coût d'achat est amorti rapidement, tous les modules sont réutilisables. Les occupants versent une contribution mensuelle allant de 10 à 50 € selon l'évolution de leurs revenus dans le temps.

Les sites ne sont pas gardés, les associations étant très présentes auprès des familles, avec des passages quotidiens. Des médiateurs sociaux et des bénévoles des associations accompagnent les bénéficiaires. Ces coûts sont intégrés au fonctionnement des associations.

4.2.2. Les sites d'insertion de Lille (Nord) : un programme de petites unités

La ville de Lille et la communauté urbaine de Lille (Lille Métropole Communauté Urbaine) suivent actuellement 5 villages d'insertion occupés par une centaine de personnes au total à Lille, Fâches-Thumesnil, Halluin et Roubaix. Ces villages ont été décidés en 2008 par la LMCU sur la base d'un schéma de 10 villages à terme pour héberger 200 personnes. Les opérations sont conduites en coopération avec l'Etat. Cependant, en raison de la tension du BOP 177 (prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables), ces villages sont financés actuellement, pour la part Etat, par le redéploiement de places d'hébergement d'urgence (hôtels).

La mission a visité deux de ces villages installés dans le tissu urbain à Lille et à Fâches-Thumesnil. Dans les deux cas, il s'agissait de petites unités n'hébergeant pas plus de cinq familles dans des mobil home, soit cinq mobil home sur un site et trois sur l'autre pour une cinquantaine de personnes.

Ces mobil home avaient été achetés par la DDCS à l'origine pour un montant de 17 000 € en moyenne. Pour le plus petit site, l'investissement était donc d'environ 50 000 €.

La situation des familles en termes de droits, de formation et d'emploi était analogue à celle des sites de Nantes, de même que la gestion des sites, très suivis par une association d'insertion et d'accompagnement vers et dans le logement (AFEJI). Les familles bénéficiaient de formations, étaient appuyées pour la recherche d'emploi et les enfants étaient scolarisés. Une contribution leur est demandée, comme à Nantes, et fait partie de l'adhésion au parcours d'insertion.

La rotation des familles dans ces deux villages d'insertion était satisfaisante pour l'association gestionnaire, avec une durée de résidence de 18 mois à deux ans, inférieure de moitié à la résidence en foyer d'hébergement classique. Des retards dans la concrétisation de l'emploi étaient signalés, notamment en raison de la difficulté à obtenir les titres de séjour nécessaires pour l'autorisation de travail, malgré l'accord du comité de pilotage et de la cellule de suivi placée auprès du préfet délégué à l'égalité des chances.

Environ 90 personnes étaient sorties des villages d'insertion et relogées dans le parc social ou en logement direct depuis 2009.

Un sixième village est projeté, mais les difficultés exposées par les communes pour mettre des terrains à disposition font obstacle à la continuité des opérations. Devant ces difficultés, un terrain affecté à la direction interdépartementale des routes (DIR) de Villeneuve-d'Ascq devait être mis à la disposition de la LMCU pour permettre la création du sixième village. Un septième projet est en cours de réflexion sur la ville de Lomme.

4.2.3. Les sites d'insertion du Bouvray à Orly et à Choisy-le-Roi (Val-de-Marne)

La ville d'Orly en partenariat avec le conseil général a monté le village d'insertion du Bouvray constitué de logements en bois réalisés en auto construction par ses occupants. Ce « village » a été construit à la suite de l'évacuation de 150 familles d'un terrain d'Orly et de 50 familles évacuées de Villeneuve-le-Roi.

Plus de la moitié de ce campement, soit 79 personnes dont 40 enfants et adolescents, ont été relogés dans ce village auto-construit comprenant bungalows familiaux et une maison commune.

L'accompagnement social est assurée par l'association Habitat et Soins (groupe SOS) avec une équipe composée de 5,5 ETP pour 2013 (2 personnels d'encadrement, 2 éducateurs, 1 assistante sociale, 1 formatrice français langue étrangère, un agent d'entretien).

Le coût d'un chalet (35 000 €) est plus élevé que celui d'un mobil home à l'achat ou d'une caravane. Il s'agit d'un habitat modulaire de bonne qualité, plus proche d'un logement. Le FEDER a été appelé en financement, ce qui n'était pas le cas des projets précédents.

Le budget se décompose comme suit par année :

- Investissement de base : 1,4 M€

- département du Val-de-Marne : 900 000 €
- subvention du conseil régional d'Ile-de-France : 250 000 €
- subvention FEDER : 250 000 € (axe 6 : hébergement des communautés marginalisées)

- Fonctionnement/maintenance : 14 000 € à la société coopérative Habitat Solidaire pour le diagnostic technique, l'évolution du bâti et les grosses réparations.

- Fonctionnement 2013 : 480 000 € pour la gestion du site et l'accompagnement social cofinancé par :

- le conseil général du Val-de-Marne : 352 000 €
- le FSE avec une subvention annuelle de 88 000 €
- la région Ile-de-France : 40 000 € (demande de l'association gestionnaire).

Le travail de l'association consiste à effectuer un accompagnement pour la scolarisation des enfants, la formation professionnelle et l'emploi des adultes. Les enfants sont tous scolarisés, sauf un adolescent de 16 ans qui nécessite un suivi.

Une trentaine d'adultes suit les cours de français langue étrangère (FLE) depuis septembre 2012 : 5 sont analphabètes, 3 en post alphabétisation, 10 ont un niveau débutant, 3 un niveau correct et 4 un niveau maîtrisé. Les adultes perçoivent des aides du conseil général. Les adultes et deux mineurs sont concernés par une démarche d'insertion professionnelle. Les expériences antérieures déclarées correspondent à : ouvrier agricole, bûcheron, ouvrier ou manoeuvre dans le bâtiment, électricien, chauffeur, mécanicien, boulanger. L'association a passé une convention avec le prestataire du programme départemental d'insertion (Free Compétences) pour dix bilans professionnels (coût total 750 €). Une autre vague de bilans sera proposée sur les crédits du programme départemental d'insertion.

Les formations professionnelles, en 2012, ont concerné le secteur de l'aide à la personne pour deux jeunes femmes (métiers de la dépendance). Ces formations se sont conclues par une évaluation positive, après un fort travail d'insertion et de structuration. En dépit de cela, l'organisme de formation n'a pas pu leur proposer d'emploi en raison de l'absence de délivrance d'un titre de séjour par la préfecture. Deux autres personnes ont commencé un service civique dans des crèches parisiennes avec une perspective de CAP petite enfance. Une autre personne est sous contrat avec une entreprise d'insertion. D'autres structures d'insertion sont approchées (plan local d'insertion pour l'emploi, chantiers d'insertion, entreprise d'insertion à Rungis). Enfin un adulte a obtenu un CDI en maçonnerie sur un chantier.

La ville de Choisy-le-Roi, en 2010, avec la Fondation Abbé Pierre, a installé 22 ménages (43 adultes et 27 enfants) sur un site d'accueil situé sur le parking d'une usine désaffectée appartenant à Réseau Ferré de France. Dans le cadre d'une convention de gestion, la ville a confié à l'association Coup de Main Emmaüs l'installation des familles sur le site. La gestion du site et l'accompagnement des familles sont assurés par l'association Logement Jeunes 93 (ALJ93), opérateur d'insertion et d'accès au logement. Les familles sont installées en caravane, avec des sanitaires et des cuisines collectives.

Elles sont au nombre de 12 avec 23 enfants d'âge scolaire, ainsi que 10 autres ménages composés de couples, de trois hommes seuls et de deux femmes seules. Les familles sont arrivées en France entre 2000 et 2005, majoritairement venues de Timisoara en Roumanie ; la moitié des adultes a moins de trente ans ; les 13 adultes de plus de 45 ans ont des pathologies de santé (problèmes cardiaques, diabète, problèmes respiratoires) ; deux familles ont développé la tuberculose et quelques personnes âgées nécessitent un suivi particulier.

L'équipe d'insertion d'ALJ93 pour ces familles comprend un chef de projet (coordination des actions, relation institutionnelle), un travailleur social (mise en place des droits), un chargé d'insertion professionnelle (bilan de compétences, rédaction de CV, recherche d'emploi, démarches administratives) et une médiatrice (création de liens avec les institutions, lien avec l'équipe pour la compréhension des problèmes). Ces personnes ne sont pas employées à temps plein, car elles interviennent sur d'autres projets du même type. Les axes de travail avec les familles sont l'accès aux soins, la scolarité, l'insertion professionnelle.

L'accompagnement conduit par l'équipe d'insertion s'attache à l'ensemble des problèmes rencontrés par les familles. Ainsi, pour l'accès aux soins, l'association a organisé la prise en charge de la tuberculose avec le centre de lutte anti-tuberculose de l'hôpital de Créteil, le dépistage des familles, l'accompagnement des soins, l'aide au suivi des traitements : 5 personnes ont été hospitalisées et 14 adultes et enfants ont reçu un traitement préventif pour tuberculose latente. L'ALJ 93 a signalé des retards lourds dans le traitement administratif par la CPAM des dossiers d'AME, ce qui a retardé le passage sur le site d'une infirmière pour le bon suivi de la prise du traitement pour les deux familles malades. Ces familles ont attendu, ainsi, 6 mois pour obtenir leur carte d'AME, alors qu'elles devaient recevoir un traitement contre la tuberculose. Pour pallier cette difficulté, le travailleur social a accompagné les personnes souffrant de ces pathologies à la PASS du centre hospitalier de Créteil. Grâce à cet appui, les familles sont suivies et sont passées du stade des soins en urgence à celui de la surveillance et de la prévention.

Pour les enfants, 22 sont effectivement scolarisés (8 en maternelle, 12 en primaire et 2 en collège). Deux orientations vers la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH) sont engagées pour des parcours adaptés. La non-ouverture des droits par la CPAM peut remettre en cause ces orientations. Pour l'accès à la cantine, l'association a fait une avance auprès du Trésor public pour solder les dettes des parents à cet égard. Les parents ont pris des engagements auprès des écoles pour des remboursements avec échancier.

En matière d'insertion professionnelle, l'ensemble des adultes a fait l'objet d'une évaluation. Une personne par ménage a ensuite bénéficié d'un accompagnement spécialisé, soit 13 personnes, à parité hommes-femmes. Huit personnes ont bénéficié d'une formation « atelier-emploi » et sont en recherche active d'emploi. Elles sont en attente d'une autorisation provisoire de séjour (APS) pour obtenir une autorisation de travail. Deux personnes ont obtenu leur APS et ont un CDI dans l'entretien et le bâtiment.

L'accès à un logement provisoire avec bail glissant (souscrit par l'association) a été possible pour quatre familles en octobre 2012. Sur la base d'une convention partenariale, la société HLM Valophis a accepté de mettre à disposition de l'ALJ 93 des logements du parc ancien, qui seront démolis dans trois ans dans le cadre du plan de rénovation urbain de Choisy-le-Roi. Les quatre familles ont participé à la remise en état des parties collectives, des logements et du jardin. Le loyer est versé sous la forme de l'intermédiation sociale, les

intéressés participant à hauteur de leurs ressources avec un minimum de 50€. Dix autres familles sont inscrites pour accéder à un logement transitoire.

Six ménages, dont des personnes âgées, ont également engagé un projet de retour dans leur région d'origine avec un appui de l'association et avec l'aide de la Fondation Abbé Pierre.

Au total, sur les 22 ménages entrés sur le site d'insertion en 2010, 11 familles finalisent un projet d'insertion professionnelle, 10 sont susceptibles d'accéder à un relogement transitoire, plusieurs personnes sont accompagnées pour un projet de retour au pays.

4.2.4. Les sites d'insertion d'Aubervilliers et de Montreuil en Seine-Saint-Denis (MOUS)

Ces deux sites ont fait l'objet d'une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) et leur gestion est actuellement confiée à l'ALJ93.

Le premier site, 52 rue Saint Denis, à Aubervilliers, dénommé « centre d'habitat adapté », a ouvert en 2007 avec une capacité d'accueil de 18 familles (67 personnes dont 34 enfants). A l'origine, le projet avait été monté en appui avec le conseil régional sur les crédits relatifs à la résorption des bidonvilles. Après une première MOUS confiée à PACT Arim 93. l'ALJ93, gestionnaire du centre d'habitat, a été désignée, dans le cadre d'un marché public, pour l'accompagnement des familles du 1^{er} juin 2010 au 31 juin 2012.

Le financement de la structure est assuré par la commune d'Aubervilliers et la région Ile-de-France. Le budget de fonctionnement est alimenté par l'allocation de logement temporaire (ALT), la participation des collectivités à raison de 1€ par habitant des villes de Plaine Commune et une subvention de la communauté de communes, ainsi que la participation des occupants variant de 50 € à 10 % des ressources déclarées.

Le financement de la mission est assuré, conformément au dispositif MOUS, à parts égales par la collectivité et l'Etat. L'équipe d'appui sur le site est constituée de 5 personnes pour au total 1 ETP, les intervenants suivant d'autres projets en parallèle.

Les familles accueillies venaient de la même région de Roumanie (Arad) et leur projet migratoire était familial (parents, enfants, frères, sœurs, ascendants). D'autres membres de ces familles étaient installés dans des campements dans des villes voisines. La majorité des adultes avaient moins de 35 ans et deux ou trois enfants. Par la suite, les parcours se sont individualisés autour de la famille nucléaire dans l'optique de l'accès au logement.

Les enfants entrant sur le site étaient déjà scolarisés dans la situation antérieure du campement. Tous les adultes souhaitaient trouver un emploi et avaient travaillé en Roumanie dans le bâtiment, l'agriculture, le nettoyage, la mécanique.

Les trois volets contractuels mis en œuvre dans les autres projets sont également présents : hébergement, accompagnement social et professionnel, et implication des familles

dans le cadre d'une démarche contractualisée. Pour impliquer les familles, plusieurs contrats ont été signés avec les ménages dès leur entrée sur le site :

- le contrat d'hébergement ;
- le règlement de fonctionnement ;
- le contrat d'accompagnement social sur la base d'un projet personnalisé.

Cette démarche permet de préparer la famille à la signature d'un contrat avec un employeur ou avec un futur bailleur.

Les résultats sont probants. Ainsi, au terme de la MOUS en 2012, sur les 18 ménages accueillis en 2010, 11 ménages ont quitté le site :

- 8 familles ont été relogées dans des conditions normalisées ;
- 2 familles ont mis en place des solutions personnelles ;
- 1 famille a été exclue du dispositif.

Sept ménages sont encore dans les lieux :

- 4 ménages dans l'attente d'une solution de relogement ;
- 3 ménages sont confrontés à des difficultés pour obtenir le titre de séjour et de travail, ce qui a bloqué le processus d'insertion pour l'accès à l'emploi et à un logement autonome ; ils attendent une régularisation de leur situation.

La ville d'Aubervilliers et l'ALJ93 ont l'intention de diversifier les objectifs de la structure en accueillant d'autres populations précaires ou de nouvelles familles nécessitant un relogement transitoire dans le cadre de la résorption de l'habitat insalubre (projet de renouvellement urbain), de l'urgence sociale, des sorties de bidonvilles et de squats. Ce lieu, créé pour accueillir des familles Roms, évoluerait en structure d'hébergement avec un accueil diversifié sur 31 unités d'hébergement (16 liés à l'insalubrité et aux urgences sociales, 15 pour sorties de bidonvilles et de squats). L'installation de familles non Roms sur le site, ayant besoin d'un hébergement d'urgence, dont une famille haïtienne, s'est très bien passée, les familles d'origine encore présentes apportant leur aide aux nouveaux arrivants.

Le second site est situé à Montreuil, 187, rue Édouard Branly, avec une gestion du site et une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale confiée à l'ALJ93, en 2010. Les familles venaient d'un site provisoire, situé sur les hauts de Montreuil, rue de la Montagne pierreuse. La finalité des actions est inscrite dans le cahier des charges avec pour objectif le processus d'insertion des familles :

- maîtrise de la langue ;
- insertion socioprofessionnelle ;
- scolarisation des enfants ;
- respect des lois de la République et des règles de bon voisinage ;
- recherche d'un logement.

L'équipe d'appui comprend un chef de projet, un travailleur social, deux chargés d'insertion, un chargé de gestion locative, deux médiateurs pour 4,7 ETP.

Le site a accueilli 51 ménages, soit 160 personnes, dont 58 enfants. Les logements hébergent de petites unités familiales : couples de parents ayant entre 45 et 60 ans, jeunes couples avec enfants ayant entre 18 et 30 ans, jeunes couples ou jeunes majeurs vivant seuls et comptabilisés comme ménages. Depuis le début du projet, 13 ménages ont quitté le site : 2 ménages ont été relogés par l'OPH de Montreuil, un ménage a rejoint sa famille logée au Pré-Saint-Gervais, 9 ménages ont quitté le site de leur plein gré, un ménage est reparti vivre en Roumanie.

Tous les enfants sont inscrits et scolarisés en maternelle, en primaire et au collège. Un point est fait tous les deux mois par un travailleur social et une médiatrice avec chaque directeur d'école. La DASEN suit également le projet.

En matière de santé, tous les enfants sont suivis par un médecin traitant. Pour les femmes enceintes, la PMI est intervenue sur le site et 7 femmes ont été suivies en lien avec l'hôpital de Montreuil. 18 femmes sont accompagnées dans le cadre du planning familial.

Pour les autres aspects, des pathologies chroniques ou lourdes (problème cardiovasculaire, cancer), l'association a fait la liaison avec les structures hospitalières. 33 ménages ont un dossier en cours de validité pour l'AME et 15 attendent un renouvellement.

En 2012, des ateliers linguistiques ont été mis en place : atelier recherche d'emploi, atelier permis de conduire...

En matière d'emploi et de séjour, 6 ménages travaillent et 15 ont obtenu un récépissé ou un titre de séjour. Trois familles peuvent être relogées dans le parc social, en accord avec la ville, et 6 familles pourraient accéder à des logements passerelle construits sur le bas Montreuil.

Deux innovations ont été mises en place par l'association pour favoriser la citoyenneté et l'adaptation des familles :

- le conseil de la vie sociale qui comprend 8 délégués des familles et 4 personnes de l'équipe ;
- un atelier « le temps des femmes » qui a permis aux femmes de réfléchir à leur situation et à leurs propres projets.

4.3. Les opérations en cours initiées par l'Etat

Les sites et villages d'insertion sont généralement réalisés en coopération collectivités locales-Etat avec les associations d'aide au logement en appui. S'il est incontestable que les premières opérations ont été montées à l'initiative des collectivités locales dans la période 2005-2010, la situation actuelle incite l'Etat à relancer ou à monter ce type d'opérations d'insertion en mobilisant les acteurs et en cherchant des financements, notamment via les fonds européens.

4.3.1. Une opération dans les Bouches-du-Rhône mobilisant du FEDER pour accueillir des familles dans des locaux réhabilités

Dans l'agglomération marseillaise, l'Etat a lancé depuis 2010 des opérations d'insertion avec l'appui d'associations. Le partenariat avec les collectivités locales passe par le conseil régional Provence-Alpes-Côte-d'Azur qui consacre environ 200 000 € par an à l'appui aux associations pour l'insertion des populations des campements. La communauté urbaine apporte une aide pour les déchets et le nettoyage des sites évacués, mais cet appui reste financièrement peu élevé.

La mission a visité différents sites et retient l'opération de « l'Espace solidaire d'insertion », géré par l'AMPIL (Association marseillaise pour l'insertion par le logement).

Cette opération doit accueillir une soixantaine de personnes dans des entrepôts situés en ville qui vont être réaménagés, ainsi que des locaux pour l'association sur le même lieu. L'aménagement des locaux de l'association permettra d'assurer un suivi permanent des bénéficiaires.

On retrouve le principe de l'hébergement en caravanes ou bungalows et de l'accompagnement des familles dans une grande proximité.

Le budget prévisionnel de l'opération est de 130 000 € pour l'achat des dix caravanes et les frais de fonctionnement, répartis entre le BOP 177, les crédits de la politique de la ville et un apport du conseil général.

Pour la restructuration et la réhabilitation des entrepôts qui doivent abriter le projet d'insertion, l'opération doit bénéficier d'un apport FEDER de 500 000 €. Un montant FEDER de 1M€ a été réservé par le secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) sur le programme dédié à l'insertion des populations en exclusion.

4.3.2. Un dispositif d'intégration innovant : l'expérience « ANDATU » dans le département du Rhône

Selon les décomptes, le département du Rhône dénombre environ 1200 occupants dans des campements illicites.

La préfecture a pris l'initiative, en 2011, après avoir été saisie par deux particuliers qui avaient recueilli, chacun, un groupe de personnes originaires de Roumanie, de concevoir un dispositif de prise en charge, suivant une logique de parcours d'intégration, appelé « ANDATU »²². Le dispositif est bâti selon la logique du parcours d'insertion et de l'accès aux droits. La primauté est d'abord donnée à la volonté, manifestée par les intéressés, de s'inscrire dans une logique de contrat, qui va constituer le fil conducteur de la prise en charge.

La base du contrat, signé par les familles, l'opérateur retenu pour l'opération (l'association Forum réfugiés) et l'Etat, s'articule autour d'engagements réciproques. Comme pour les autres projets, ces engagements portent sur les aspects considérés comme essentiels pour la réussite du parcours d'insertion : l'obligation de scolariser les enfants, pour les

²² Andatu signifie « pour toi » en langue romani.

adultes, une participation active à la recherche d'emploi, comprenant notamment un apprentissage de la langue française (FLE), pour la partie hébergement, le respect des règles applicables au dispositif.

Les partenaires publics, de leur côté, s'engagent à mettre en place les conditions de vie en France : régularisation du séjour, accès à la couverture santé (CMU), accès aux droits sociaux (RSA, APL), accès au logement, inscription à Pôle Emploi. Le comité de pilotage, présidé par la préfète déléguée à l'égalité des chances, réunit une vingtaine de partenaires (administrations, collectivités, associations, bailleurs...).

Le dispositif «ANDATU » se différencie des approches des autres sites d'insertion par un objectif d'accès direct des bénéficiaires au logement social diffus. En accord avec les partenaires bailleurs sollicités pour l'opération, les familles sélectionnées se voient proposer des solutions de logement réparties sur l'ensemble du parc HLM mobilisable, sur différentes communes. Il n'y a donc pas, à proprement parler, de site « ANDATU ».

Le préfet du Rhône a, cependant, dans l'optique d'une extension de capacité du dispositif, choisi de réquisitionner les anciens locaux occupés par la Gendarmerie nationale sur le territoire de la commune de Sathonay-Camp, pour héberger plusieurs familles susceptibles d'intégrer le parcours.

Le dispositif « ANDATU » a permis de prendre en charge 109 personnes, selon le bilan présenté lors du passage de la mission dans le Rhône. Cet effectif est similaire à celui des autres opérations décrites plus haut, notamment celles de l'Ile-de-France.

En matière de scolarisation, 6 enfants de moins de 6 ans sont répartis dans 5 écoles maternelles, 17 enfants relevant du primaire dans 7 écoles, 19 collégiens dans 7 collèges. Deux mineurs de plus de 16 ans sont par ailleurs inscrits, l'un en CAP, l'autre en mission générale d'insertion. Le logement dans le diffus permet de répartir les enfants sur différents secteurs.

Pour élargir le dispositif à un nombre plus important de familles, la préfecture, en lien avec les partenaires (collectivités, bailleurs sociaux, opérateur associatif), réfléchit à la possibilité d'étendre la capacité du dispositif. Le préfet considère, sous réserve de parvenir à sécuriser les crédits nécessaires du côté de l'Etat, qu'il serait peut-être possible de parvenir à une capacité-cible de 400 personnes en trois ans.

Sur la base de l'analyse faite dans le cadre du comité de pilotage d'ANDATU, la reconstitution du coût de prise en charge d'une famille-type de 4 personnes (2 adultes, 1 enfant scolarisé en primaire, 1 collégien) aboutit à une estimation de l'ordre de 80 000 € sur deux ans par famille, durée minimale estimée pour le parcours d'insertion. Cette estimation est fondée sur une démarche d'analyse des coûts faisant intervenir les dépenses de différente nature entrant en compte dans l'opération, y compris les éventuelles allocations qui seront versés aux bénéficiaires.

Les partenaires de l'opération y voient de nombreux éléments positifs, notamment sur le plan de la scolarisation et du passage vers le logement. Le point « dur » demeure très clairement l'accès à l'emploi, dans un contexte général très dégradé où le handicap de la langue constitue sans aucun doute une barrière difficile à franchir. De ce point de vue, le

choix d'inclure dans le parcours des bénéficiaires une mise à niveau en français langue étrangère paraît indispensable, comme dans les autres opérations d'insertion.

Le dispositif étant très récent, l'appréciation initiale de la durée moyenne d'accès à l'emploi a sans doute été trop optimiste. Les partenaires de l'opération restent prudents : selon les témoignages recueillis par la mission, l'adhésion au projet est forte, mais certaines interrogations se font jour, notamment du côté des collectivités locales. Deux préoccupations ont été exprimées :

- la première a trait aux limites de l'opération : le passage d'un socle de 100 personnes, initialement prévues, à une capacité progressive de 400 suscite une certaine appréhension par rapport au risque d'un « appel d'air » ;
- la seconde pose la question de l'acceptabilité sociale d'un dispositif qui apparaît globalement très généreux, dans un contexte général rendu difficile par la situation économique actuelle ; le département du Rhône, notamment, estime que l'attribution du RSA, qui découle logiquement de l'inscription dans un parcours de droit commun dès lors que l'Etat a régularisé la situation du séjour, peut être acceptée sur une opération limitée, mais se montre circonspect sur l'opportunité d'aller au-delà d'un volume limité de bénéficiaires ; parmi les opérations observées, c'est le seul département qui se soit engagé en ce sens.

Toutes les initiatives analysées, quel que soit le département, ont les mêmes lignes directrices : les autorités et les opérateurs ont défini les mesures mises en œuvre comme un processus d'insertion plutôt que comme une réinstallation des familles. Le logement intervient à la fin du parcours, quand l'insertion se concrétise, les éléments prioritaires étant la scolarisation des enfants et l'obtention d'un travail pour au moins un membre de la famille.

CHAPITRE 5

LES CONDITIONS D'UNE EVOLUTION POSITIVE

Les questions liées à la circulation des Roms dans l'espace européen ne s'estomperont pas dans les mois à venir. La fin de la période transitoire, le 31 décembre 2013, aura les conséquences suivantes :

- elle devrait faciliter l'accès au marché du travail en supprimant la nécessité d'obtenir une autorisation de séjour pour obtenir un emploi ;
- cette régularisation ne sera pas suffisante pour résorber les campements illicites et remédier à court terme aux difficultés actuelles ;
- un nouvel afflux de population n'est pas à exclure.

L'Etat doit donc définir clairement ses objectifs, au-delà des mesures de la circulaire du 26 août 2012, dans le cadre d'une politique homogène. Cette approche entre dans le cadre des objectifs nationaux fixés pour la réduction de la pauvreté et de l'exclusion, l'inclusion des personnes les plus vulnérables, et le décrochage scolaire qui déclinent la stratégie « Europe 2020 » et concernent les citoyens européens, quelle que soit leur origine.

5.1. L'Etat doit définir des objectifs clairs

Les occupants des campements, lorsqu'ils sont originaires des pays de l'Union européenne, doivent être considérés avant tout comme des citoyens européens et doivent avoir accès à tous les droits des citoyens de l'Union. Cela suppose l'application de l'ensemble des dispositifs de droit commun, sans exclure un soutien plus appuyé aux familles et personnes issues des campements en raison de la précarité de leur situation.

Le principe d'une insertion des personnes issues des campements via des sites de stabilisation ou d'insertion est parfaitement légitime, dans la mesure où ces personnes ont un projet de vie en France et ont dès lors besoin de se construire dans le cadre d'un appui. Il ne s'agit pas d'une condition mais d'une possibilité, les autres modalités d'hébergement restant ouvertes quand elles sont disponibles, y compris l'accès direct au logement si les familles réunissent les conditions voulues. L'accès au logement par le biais des baux glissants est aussi l'une des modalités utilisées pour le relogement après un site de transition ou d'insertion. Il est important que cette possibilité existe au plus tôt.

En effet, l'accès au parc social en logement diffus est tout à fait souhaitable, et le plus tôt possible, même si l'accompagnement par les associations doit être maintenu le temps nécessaire. Les sites d'insertion ne doivent avoir aucune vocation à se pérenniser, à l'inverse de tout autre concept comme la cité de transit. C'est pourquoi, les petites unités devraient être privilégiées : meilleure acceptabilité sociale, meilleure prise en charge, meilleure adhésion des familles à un projet personnalisable.

Au-delà de ces aspects, l'Etat doit se poser clairement la question de ce qu'il entend faire en cas d'afflux de personnes qui, si elles n'ont pas de projet immédiatement identifiable, correspondent plus à un flux d'immigration qu'à un flux migratoire. Il n'est pas interdit de

penser que la clé des difficultés rencontrées par les administrations est que les dispositifs de droit commun actuels sont faits pour accueillir des migrants économiques, rejoints plus tard par leur famille dans le cadre d'un projet de résidence, sans perdre tout lien avec le pays d'origine. En revanche, les acteurs rencontrés, responsables, associations, familles ont donné à la mission une indication différente et concordante : le souhait des occupants des sites était de réaliser une immigration familiale directe, sans retourner en arrière dans de très nombreux cas. Certaines familles rencontrées à Lille, par exemple, n'avaient plus de parents dans leur pays d'origine, mais en Angleterre et en Belgique, et avaient choisi la voie française avec un souhait d'immigration définitif. Leur volonté de s'insérer au plus vite était donc forte.

Cette situation peut se reproduire avec d'autres populations européennes dans le même cadre, par définition hors des dispositifs de droit d'asile, mais avec une même motivation sur le fond, qu'il s'agisse de populations Roms ou d'autres ressortissants.

5.2. Les autorités doivent faire appliquer les droits essentiels des personnes et élargir les dispositifs spécifiques : éducation et santé

5.2.1. L'éducation, un droit inaliénable à faire respecter

- **L'obligation scolaire concerne tous les enfants quel que soit leur lieu de résidence**

La scolarisation est l'un des droits fondamentaux et inaliénables des enfants présents sur le territoire national, quelle que soit leur nationalité. Pour les enfants de nationalité étrangère, le texte à appliquer est la circulaire n° 2002-063 du 20 mars 2002 relative aux modalités d'inscription et de scolarisation des élèves de nationalité étrangère. Cette circulaire précise qu' : « *en l'état actuel de la législation aucune distinction ne peut être faite entre élèves de nationalité française et de nationalité étrangère pour l'accès au service public de l'éducation.* ».

Dès lors, le droit commun s'applique dans toute sa plénitude et dans le respect des droits et intérêts de l'enfant. En référence à ces principes, la scolarisation des enfants présents dans les campements ne saurait subir les effets de dérives constatées par la mission dans l'application des dispositions législatives et réglementaires et du fait de positionnements politiques ou idéologiques de la part de certains élus.

Les préfets et les services de l'éducation nationale ne doivent pas tolérer ce type de pratique qui fait délibérément obstacle à la loi et politise le droit à l'éducation. Les maires qui refusent l'accès des enfants des campements à l'école doivent être mis en demeure de le faire par le préfet, avec les services de l'éducation nationale, dans les délais les plus brefs dès qu'il en a connaissance.

Le cadre juridique posé par la circulaire du 26 août 2012, qui précise les mesures à prendre en cas d'existence de campements organisés sur le territoire sans droit ni titre, complété par les circulaires précitées du 2 octobre 2012 de la ministre déléguée auprès du ministre de l'éducation nationale, chargée de la réussite éducative, est suffisamment

clair pour que les autorités académiques s’y réfèrent et s'engagent au côté des préfets pour faire respecter le principe de l'obligation scolaire.

Ainsi, les autorités académiques compétentes doivent tout d’abord veiller à la participation effective des services de l’éducation nationale au diagnostic prévu par la circulaire interministérielle en anticipation et accompagnement d’éventuelles opérations d’évacuation de campements illicites, afin de prendre les mesures nécessaires en matière de prise en charge scolaire des enfants présents, en mobilisant prioritairement les moyens de droit commun. Elles doivent également coordonner au plan pédagogique les actions mises en œuvre pour ces élèves par les chefs d’établissement et les enseignants afin de garantir une scolarité profitable, quelle qu'en soit la durée. L'objectif légal d'inclusion scolaire et d'acquisition du socle commun de connaissances et de compétences est celui du droit commun et doit naturellement être appliqué.

La question du respect de la sectorisation liée à la carte scolaire et du souci de scolariser ces enfants à proximité immédiate de leur lieu de résidence est un point important. Le recours à une diffusion de faibles effectifs dans un maillage élargi d’établissements est une voie à explorer.

Avec les collectivités territoriales, les autorités académiques doivent faire en sorte que les conditions matérielles de scolarisation, qui ont une forte incidence sur la fréquentation scolaire, soient accessibles à ces enfants au même titre qu’à tout autre, notamment en matière de transport et de cantine scolaires.

Au cours de ses déplacements, la mission a observé une grande variété de situations territoriales avec des types de mobilité et des degrés divers de volonté d’insertion des familles. Cette situation exige à la fois souplesse, adaptabilité et réactivité de la part des services de l’éducation nationale, ainsi que la mise en place d'une coopération efficace entre les différents partenaires institutionnels et associatifs.

Cette coopération doit déboucher :

- sur des procédures administratives simplifiées (domiciliation, inscription administrative, test de niveau et bilan de compétences) pour garantir un accueil rapide dans la classe ;
- une plus grande efficacité dans les procédures d'inscription aux services dont peut bénéficier l’élève, en particulier le transport et la cantine scolaires ;
- une gestion immédiate des refus d'inscription et une dissuasion par une action conjointe des différents services de l’Etat.

La mise en œuvre de l’inclusion en classe ordinaire doit être efficacement contrôlée par les corps d’inspection car elle conditionne, d’une part, la minimisation de la ségrégation scolaire et, d’autre part, permettra une progression normale sur le plan scolaire.

À la fin de la période d'obligation scolaire, le droit commun doit également s'appliquer, même si des réponses spécifiques et un accompagnement soutenu peuvent être envisagés pour certains de ces élèves. Les actions engagées dans le cadre de la mission générale d'insertion (MGI) de l'éducation nationale peuvent aussi contribuer aux objectifs de qualification pour un public trop souvent marqué par les ruptures et le décrochage scolaires.

- **L'accompagnement pédagogique des enfants qui ont des difficultés de niveau et de langue**

La scolarisation des enfants de familles présentes dans les campements s'impose tant à l'égard du respect de la loi que du devoir du système éducatif de leur offrir la reconnaissance effective de leur droit à l'instruction. Même si sa mise en œuvre relève du droit commun, elle ne peut cependant être élaborée sans prendre en compte la spécificité de leur parcours tout en évitant les représentations identitaires et autres connotations « culturelles ».

L'insuffisante maîtrise de la langue française constitue un obstacle majeur pour l'acquisition des apprentissages fondamentaux. Aussi le projet pédagogique sous-tendant cette scolarisation, doit être essentiellement consacré à l'apprentissage du français scolaire. Il implique que soient affectés des enseignants qui maîtrisent l'apprentissage du français langue étrangère (FLE) et du français langue de scolarisation (FLS)²³

Ces élèves devraient bénéficier des apprentissages dispensés dans des unités pédagogiques spécifiques (UPE2A), conçues comme des dispositifs ad hoc d'accompagnement à la scolarité des allophones, animées par des personnels formés à l'enseignement du FLE dans les 1^{er} et 2nd degrés, et en particulier au collège pour prévenir la déscolarisation, car la fréquentation du collège suscite encore des appréhensions de la part de certaines familles.

Il conviendrait :

- de structurer la classe et l'établissement d'accueil pour que ces dispositifs n'entraînent pas un surcroît de ségrégation mais soient, au contraire, pensés comme s'inscrivant naturellement dans l'enseignement « différencié » que la loi et les textes réglementaires prévoient ;
- d'accepter que ces principes répondant aux problèmes linguistiques spécifiques des élèves allophones ne résolvent pas tous les problèmes liés aux autres caractéristiques de ces populations, en particulier la grande pauvreté et l'exclusion et leurs conséquences sur la disponibilité intellectuelle des enfants face aux apprentissages ; d'où la nécessité de poursuivre, au-delà du projet proprement linguistique, une action de différenciation susceptible de prendre en charge chaque élève au niveau de ses difficultés propres tout au long de sa scolarité, comme on le ferait de n'importe quel autre élève présentant les mêmes problèmes ;
- de considérer que certains de ces élèves ont des acquis qui peuvent être en décalage trop important par rapport aux élèves de la même tranche d'âge ; cela suppose donc un diagnostic préalable ; le livret personnel de compétences (LPC)²⁴ constitue une référence nécessaire et les outils d'évaluation doivent être adaptés à l'âge des élèves, sans omettre qu'un outil inadapté aboutit à un diagnostic inexact et que les enfants des familles présentes dans les campements sont susceptibles de détenir des acquis d'origine non scolaire qui doivent être pris en compte.

²³ Cet apprentissage a pour but de donner aux élèves la maîtrise d'un français « pour apprendre » et pas seulement d'un français « pour communiquer ».

²⁴ Le livret personnel de compétences (LPC) atteste l'acquisition des connaissances et compétences du socle commun, de l'école primaire à la fin de la scolarité obligatoire.

Dans le premier degré et au collège, l'intégration de ces enfants en classe ordinaire devrait se faire en privilégiant des outils d'individualisation et de soutien tels que le programme personnalisé de réussite éducative (PPRE)²⁵ ou l'accompagnement par un adulte (tutorat), par exemple. Le recours à ce type de dispositifs est susceptible de mieux prendre en charge les élèves déjà pénalisés par un parcours aléatoire ou en risque d'échec scolaire.

Parmi les dispositifs spécifiques existants et observés par la mission dans des campements (Deuil la Barre/Val d'Oise et Maxéville/Meurthe-et-Moselle), les antennes scolaires mobiles assurent une mission temporaire de scolarisation et de lien vers l'école pour des élèves et des familles dont la relation au système scolaire est précaire et très souvent discontinue. Elles ont vocation à n'être que des dispositifs transitoires que les services académiques et les enseignants concernés doivent faire évoluer vers une scolarisation en école ou établissement ordinaire.

- **L'action sur les comportements scolaires : le contrôle de l'obligation scolaire**

Si les enfants des familles présentes dans les campements paraissent être fréquemment concernés par les problèmes d'absentéisme, ils sont néanmoins loin d'être les seuls. Le contrôle, par les autorités (police, gendarmerie, justice), des enfants et adolescents relevant de l'obligation scolaire et se trouvant hors de l'école durant les horaires scolaires, doit faire l'objet d'un réel suivi par ces autorités, en lien avec les services sociaux et les services académiques.

La mission a en effet constaté, et regretté, que ces autorités n'attachent pas plus d'importance à ce sujet. La présence de mineurs sur la voie publique utilisés, sinon exploités, dans des actions de mendicité, ou encore le signalement de la commission de délits d'appropriation impliquant des mineurs, ont été rapportés à la mission par les autorités compétentes sans pour autant qu'une réponse adaptée, pénale ou autre, soit systématiquement apportée.

Il serait nécessaire qu'à une action plus déterminée des pouvoirs publics corresponde aussi un accompagnement des enfants et des familles, notamment pour les mères. Sans cet accompagnement, ces comportements débouchent sur un processus d'évitement scolaire, voire, sur un plan plus général, de dérive délinquante.

La lutte contre l'absentéisme est une question clé. Aucun résultat scolaire ne peut être obtenu sans respect du principe d'assiduité. Il est dès lors essentiel que la loi soit appliquée rigoureusement. Les accommodements, quelque justifiés que puissent apparaître les découragements ou les résignations, ne peuvent être ressentis que comme des signes de faiblesse surtout quand ils se travestissent d'une spécificité « culturelle communautaire ».

Une action conjointe des autorités académiques, des procureurs de la République, des conseils généraux et des municipalités doit permettre de fixer les modalités de leurs interventions partagées pour que soit assurée l'assiduité scolaire.

²⁵ Le programme personnalisé de réussite éducative (PPRE) est un plan coordonné d'actions conçu pour répondre aux besoins d'un élève lorsqu'il apparaît qu'il risque de ne pas maîtriser les connaissances et compétences du socle commun.

Cependant, des résultats probants en matière de lutte contre l'absentéisme ne seront pas atteints uniquement au travers du seul rappel à la loi. Il convient que les établissements scolaires et les associations partenaires engagent ou poursuivent un dialogue avec les familles pour faire évoluer les comportements. Ces familles sont généralement très préoccupées de leurs enfants. Leurs réactions, qui peuvent paraître négatives au premier abord, sont souvent fondées sur l'angoisse de confier leur enfant à des personnes étrangères. A cet égard, la mission a pu constater ou recevoir des témoignages démontrant que bien souvent un changement de comportement résulte d'une relation de confiance tissée avec les familles.

La responsabilité des équipes pédagogiques est d'expliquer l'école, ses règles, ses principes d'égalité. Les associations qui œuvrent auprès de ces familles peuvent apporter une aide et un soutien appréciables dans ce champ. En s'inscrivant dans un rapport plus riche et diversifié avec les familles, elles sont plus à même de faire passer ce message. L'intervention des médiateurs, dans les zones où les municipalités les ont mis en place, permet aussi d'améliorer sensiblement la fréquentation scolaire. Il est donc nécessaire que les établissements scolaires travaillent avec les associations et les médiateurs afin de mettre en cohérence et renforcer l'efficacité des actions de chacun.

- **La lutte contre le décrochage scolaire**

De l'avis des responsables et enseignants rencontrés lors des entretiens, l'acclimatation des jeunes enfants de maternelle et du cycle élémentaire est très rapide, avec un attachement effectif à l'école, tandis que le décrochage scolaire apparaît chez les adolescents qui ont été scolarisés de façon discontinue.

Le décrochage au collège des adolescents vivant dans les campements ou sur les sites d'insertion est une source de difficultés qui revêt un caractère particulier, même si cette question n'est pas propre à ces jeunes. Toutefois, elle est encore plus aiguë pour des élèves qui ne sont pas en situation d'apprendre du fait de leur différence de niveau (maîtrise de la langue française et acquisition des fondamentaux) ou qui ne donnent aucun sens au collège et aux activités qu'ils doivent y réaliser ou encore parce qu'ils ne vivent le collège que comme une contrainte jusqu'à l'âge de 16 ans.

La lutte contre le décrochage scolaire au collège s'appuie d'abord sur le respect de l'obligation scolaire. Cette lutte passe par le sens donné à la scolarité au collège et au-delà du collège. La politique de l'éducation prioritaire vis-à-vis des élèves décrocheurs vise à corriger les effets des inégalités sociales et économiques sur la réussite scolaire dans les établissements les plus défavorisés²⁶. Dans ce domaine également les associations partenaires sont susceptibles d'apporter un concours positif, comme cela a été observé sur les sites d'insertion.

- **L'apprentissage du respect de l'altérité**

Une politique d'intégration scolaire efficace ne peut réussir sans que les élèves perçoivent, comprennent et admettent la singularité de l'autre. Le socle commun des connaissances et des compétences impose sur tout le territoire, dans le cadre de l'éducation à

²⁶ Depuis 2011, l'éducation prioritaire comprend les « écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite » (ECLAIR) et les « réseaux de réussite scolaire » (RRS). La constitution de ces réseaux favorise la continuité des apprentissages durant la scolarité obligatoire.

la citoyenneté, un apprentissage de l'altérité et du « vivre ensemble ». Dans les établissements qui accueillent des élèves de familles présentes dans les campements, ressortissants de l'Union européenne, ce principe du respect de l'autre, a fortiori s'il est différent, doit être mis en valeur, sans pour autant renoncer à ouvrir ces élèves aux mêmes fondements culturels que les autres élèves.

- **Le lien entre scolarisation des enfants et alphabétisation des parents**

Enfin, si la scolarisation des enfants est de droit et incontestable, elle est aussi le vecteur premier d'intégration des familles et en particulier des parents.

La maîtrise de la langue française est indispensable pour bâtir tout projet d'intégration solide et d'accès à l'emploi. Les expériences observées par la mission, dans lesquelles les parents, dont les enfants sont scolarisés, ont engagé parallèlement une démarche d'alphabétisation ou de formation linguistique (programme Andatu à Lyon, villages d'insertion de Fives et de Fâches-Thumesnil à Lille, Aubervilliers et Montreuil en Seine-Saint-Denis...) peuvent être considérées comme l'entrée dans le parcours d'intégration.

Cette double entrée - scolarisation des enfants et alphabétisation des parents - devrait être encouragée et systématisée dans tous les projets de contractualisation mis en place sur les sites d'insertion.

5.2.2. L'octroi de la couverture santé et l'accès aux soins doivent être effectifs

Une grande partie des réponses à apporter dans cette perspective se confondent avec celles à apporter au problème plus général de l'accès aux droits et aux soins dans les situations de précarité, notamment dans le cas de personnes étrangères en situation de séjour irrégulier. Ces questions ont fait l'objet de recommandations dans des rapports antérieurs, notamment pour l'AME et la CMU.

Les services de l'Etat doivent être présents et ne pas laisser seulement les services des collectivités territoriales intervenir sur ces questions. La coordination entre les administrations sanitaires et sociales doit de surcroît être développée au niveau territorial sur ces questions. La mise en commun des informations et la définition d'objectifs pragmatiques doivent permettre de disposer de références communes à l'ensemble des acteurs. Des appels à projet communs associant ces administrations pourraient constituer le support opérationnel matérialisant cette coordination.

Par ailleurs il importe d'encourager le développement ou le retour à une culture du terrain dans les services administratifs. Les visites sur place, la participation aux maraudes, devraient favoriser une approche plus qualitative et une meilleure compréhension de ces actions spécifiques. Le développement d'une action hors les murs, vers et dans les campements est à cet égard essentiel. Le dispositif de médiation sanitaire présenté ci-après peut y contribuer, en particulier en matière de santé des femmes et des enfants.

- **L'ouverture des droits doit être accélérée**

La mission a constaté, dans tous les départements, des séries de cas où l'ouverture des droits à la santé a trop tardé, alors que les bénéficiaires réunissaient les conditions prévues. L'exemple le plus extrême de ces situations est une attente de plus de neuf mois pour la délivrance de l'AME pour des sujets atteints de pathologies lourdes ou contagieuses nécessitant impérativement un traitement suivi (cancer, tuberculose résistante, handicap appelant un placement...).

Les circuits d'instruction et de délivrance de l'AME doivent être normalisés et réduits. La situation faite aux demandeurs doit être alignée sur les conditions normales d'attribution de l'AME. Cette préconisation vaut pour toutes les situations et s'impose en urgence pour les personnes qui font partie d'un programme d'insertion, tel que décrit ci-dessus, et dont l'état de santé nécessite des soins hospitaliers, un suivi spécifique, la prise régulière d'un traitement.

Il en est de même pour les personnes qui remplissent les conditions pour l'accès à la CMU.

- **L'élargissement du dispositif de médiation sanitaire pour les publics vulnérables**

Pour faciliter l'accès aux soins des populations vivant en campements ou squats, la mission préconise l'extension du programme de médiation sanitaire mis en place sur quatre sites pilotes à Fréjus, Bobigny, Nantes et Lille, en complémentarité des dispositifs PASS existants.

Mis en place depuis 2011, le programme de « médiation sanitaire » en direction des femmes et jeunes enfants Roms migrants en France, soutenu par la direction générale de la santé (DGS) et coordonné par l'association ASAV, est une recherche-action reposant sur quatre expériences menées en coordination durant 24 mois dans différents départements. L'objectif est de promouvoir la santé de femmes et des jeunes enfants Roms, résidant dans des conditions de grande précarité, à travers des actions de médiation en santé publique favorisant leur accès à la prévention et aux soins par une meilleure intégration dans le système de santé de droit commun.

Le programme de médiation sanitaire vise, dans sa phase expérimentale, à développer des expériences de médiation pour favoriser l'accès effectif à la prévention et aux soins pour les populations Roms migrantes vivant en squats et en bidonvilles. Il est mis en œuvre depuis janvier 2011 sur quatre sites : en Loire-Atlantique (Rezé et Saint-Herblain), dans le Nord (Lille, Villeneuve d'Ascq et Tourcoing), dans le Val d'Oise (Deuil-la-Barre et Saint-Ouen-l'Aumône) et en Seine-Saint-Denis (Bobigny). Sur chacun des sites, un médiateur santé roumanophone intervient sur une période de 18 mois, auprès de groupes de femmes et leurs enfants. Son action cible prioritairement la santé materno-infantile.

Une action de « médiation sanitaire » a également été menée dans le Var (Fréjus) par l'association Sichem, jusqu'en septembre 2011.

Les actions sont menées par des professionnels de la médiation sanitaire qui agissent à la fois auprès des populations et auprès des professionnels du système de santé : les

médiateurs de santé jouent le rôle d'interface temporaire pour construire à terme l'accès facilité au système de droit commun. Parmi les principaux objectifs, le médiateur de santé contribue à :

- favoriser l'ouverture et la continuité des droits à la couverture maladie (information, orientation) ;
- renforcer la capacité des personnes à solliciter de façon pertinente et autonome les structures de santé, pour elles-mêmes ou leur famille (connaissance du système de santé, des droits ...) ;
- promouvoir les initiatives des structures de santé ou des services municipaux qui améliorent la prise en compte de ce public (favoriser la venue des professionnels sur le lieu de vie de la communauté, améliorer les conditions de vie...).

L'action de médiation sanitaire démarre avec un diagnostic initial pour identifier les besoins et les attentes de la population ainsi que les principales difficultés qu'elles rencontrent dans l'accès aux droits, à la prévention et aux soins. Ce diagnostic sert de point de départ au suivi et à l'évaluation du programme.

Dans ce contexte, des actions partenariales doivent émerger : mobiliser davantage les agents de la CPAM, organiser une information en direction des associations sur l'ouverture des droits, traduire le formulaire de l'AME en roumain, associer les bénéficiaires aux actions de prévention. De même, l'étude préconise de mettre en place des séances « d'interformation » entre les médiateurs ou les équipes de Médecins du Monde et les structures (PMI, centres de planification familiale, hôpitaux).

5.3. L'Etat et les collectivités doivent construire une dimension territoriale partagée

La mission a constaté une forte tension entre les collectivités locales et l'Etat en raison de l'impossibilité d'appréhender les flux et les limites à la prise en charge des populations occupant les campements ou les squats pour les orienter vers un logement.

Les expériences de sites d'insertion rapportées par la mission ne sont pas exhaustives. D'autres expérimentations ont été menées ou sont en cours et montrent que des alternatives crédibles existent. Au-delà de ces sites, des orientations vers le logement en bail direct ou glissant dans le parc social sont également pratiquées.

La décision récente des tribunaux administratifs de Lyon (4 avril 2013) et de Versailles enjoignant à l'Etat de loger en urgence les familles des campements évacués renforce cette tension et rend nécessaire le recours à des solutions concrètes.

5.3.1. Favoriser la réussite des sites et villages d'insertion en coopération avec les collectivités locales

La mise en place des sites d'insertion est une véritable coproduction où les partenaires doivent être en phase sur les objectifs et sur la programmation des opérations. Les conditions nécessaires sont :

- l'existence d'un réel dialogue et la volonté d'aboutir à des solutions concrètes ;
- la mise en œuvre d'une feuille de route concertée entre les différents partenaires, collectivités locales, Etat, associations, pour prévoir la programmation des sites et le démarrage des opérations ; cette feuille de route pourra être formalisée par une convention prévoyant les objectifs, les moyens et les méthodes à mettre en place ;
- l'estimation des fonds nécessaires, leur programmation et leur répartition en ayant recours à des financements croisés et à l'apport de fonds européens prévus pour les populations en exclusion ;
- un bilan partagé des résultats et des coûts ;
- une communication harmonisée.

Autant que possible, ces opérations doivent prendre la forme d'une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale ou s'en inspirer, comme c'est le cas pour les sites de Nantes, Lille, Aubervilliers, Montreuil et Lyon. Si ce n'est pas le cas, les solutions moins ambitieuses des « terrains stabilisés » sont une alternative valable.

La caractéristique de ces solutions réside surtout dans le dispositif d'insertion lui-même plus que dans la nature de l'hébergement. C'est avant tout un dispositif de prise en charge des familles :

- avant les diagnostics, pour héberger les familles et personnes volontaires d'un campement ou d'un squat ; c'est le volontariat qui est pris en compte par les autorités et les associations dans le cadre d'un accueil sur un terrain ou un bâtiment viabilisé et encadré par des associations ;
- après les diagnostics sur un site illicite, pour déterminer les familles et personnes (les « ménages » au sens où l'entend l'ALJ 93) qui vont intégrer un site d'insertion pour une durée de 18 mois à deux ans.

Dans tous les cas, l'accompagnement permet l'accès aux droits, un parcours d'insertion et l'appui au retour pour ceux qui le souhaitent dans le cadre de projets partenariaux.

Le coût de ces dispositifs est similaire pour l'équipement du site la première année, comme on l'a vu précédemment, le choix de l'habitat et des équipements dépendant des options définies dans la convention entre les pouvoirs publics et les opérateurs. Il s'agit généralement d'un habitat mobile (caravanes) ou modulaire (bungalows, algécos, chalets) qui sera réutilisable pour la poursuite de l'opération et l'accueil de nouveaux ménages. L'amortissement de l'opération est donc rapide. La seconde année, ou sur les sites anciens, la charge financière relève surtout du fonctionnement, les familles versant aussi une redevance proportionnelle à l'évolution de leurs revenus. L'accès au logement social ou le passage par des logements passerelles peut également intervenir, soit directement, soit à la sortie du site d'insertion.

Le coût de la réhabilitation et de la dépollution des sites illicites sont tout aussi élevés, sinon plus (de 150 000 € à 450 000 €), sans parler des désastres sanitaire et humain potentiels.

Par ailleurs, l'offre des sites d'insertion pourrait s'élargir au-delà de la période d'accueil des publics Roms, à d'autres publics, tels des familles susceptibles d'être concernées par un hébergement temporaire après une sortie d'habitat insalubre (évacuation pour la réalisation de travaux liés à l'insalubrité ou au plomb), de squat, de bidonville, ou en situation d'urgence sociale (expulsions d'un logement, femmes victimes de violences, ruptures d'hébergement). L'augmentation de ces publics et la tension sur les places d'hébergement d'urgence plaident en faveur de ce type de solutions alternatives qui permettent d'utiliser cet habitat temporaire conçu pour des familles et modulable. Il s'agirait alors de mettre en œuvre un dispositif de prise en charge transitoire orienté vers le logement.

La ville d'Aubervilliers est intéressée par ce type d'évolution dans le cadre de la structure d'hébergement qui avait été conçue pour le projet d'accueil des familles Roms sur son territoire, dans la mesure où ces logements sont vacants et peuvent être réaménagés, la plupart des familles Roms étant à présent insérées et orientées vers des logements de droit commun.

5.3.2. Positionner le niveau régional pour la répartition des sites

La résolution de problématiques aussi complexes ne peut pas être laissée à la vision individuelle ou relever d'un montage né d'une conjoncture favorable. Il s'agit de changer d'échelle pour passer de solutions locales à des politiques territoriales.

Il est nécessaire, notamment pour l'Ile-de-France, de disposer d'un positionnement plus fédérateur :

- créer une instance de partenariat avec les autorités de l'Etat et les élus au niveau du préfet de région, le comité de suivi départemental demeurant une instance de travail partenariale plus orientée sur l'opérationnel ;
- faire intervenir les administrations compétentes à l'échelle du territoire régional : direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL), ARS, SGAR ;
- renforcer les axes de travail et l'appui à la recherche des terrains, la mutualisation des opérateurs pour les diagnostics et la mise en place des opérateurs ;
- assurer le recours aux crédits nécessaires et notamment mobiliser les programmes européens ad hoc (FEDER et FSE) pour avoir une meilleure visibilité financière ;
- harmoniser les dispositifs sociaux expérimentés pour faire de l'insertion un réel vecteur et augmenter le nombre de familles et de personnes concernées.

Cette plate-forme pourrait effectuer un travail de concertation et d'arbitrage pour la répartition des sites :

- prévoir une répartition des sites et villages sur un territoire plus large que le seul département, la communauté d'agglomération ou la ville centre : arbitrage de l'Etat et dialogue avec les grandes collectivités locales ;
- rechercher des solutions alternatives dans le cadre d'une planification liée à l'évacuation des campements ;

- apporter un appui aux élus, de façon à ne pas les laisser seuls face à des questions qui demandent une coordination poussée et des garanties de bonne fin.

Les engagements de mettre des terrains à disposition pour réaliser les opérations se traduiront dans des conventions prévoyant les conditions financières et les modalités d'intervention.

Le niveau régional permet de mieux mobiliser le FEDER pour l'inclusion des populations précarisées, encore trop peu ou mal utilisé. Si les crédits européens sont peu fréquemment appelés, c'est que les décisions et les financements des opérations sont le plus souvent envisagés au niveau départemental sans relais du niveau régional. Le dispositif régional permettra de neutraliser cet écueil et d'apporter une meilleure dynamique, avec un effet d'entraînement potentiel pour les élus.

5.4. Mettre en place des dispositifs nouveaux pour faciliter l'insertion des populations

5.4.1. L'inscription en mairie permet de déterminer la durée du séjour

En tant que citoyens européens, les familles d'origine roumaine et bulgare ont la faculté de s'inscrire en mairie. Cette disposition présente un intérêt, notamment à la fin de la période transitoire.

Les lacunes des dispositifs actuels mettent en lumière la faiblesse de la réflexion administrative sur la traduction pratique d'un principe fondamental du droit de l'Union européenne qui est la liberté de séjourner dans tout Etat membre. Si cette liberté, dont le principe est rappelé dans le 1^{er} considérant de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, a pour corollaire un allègement des formalités par rapport à celles qui sont imposées aux ressortissants des pays tiers, elle s'accompagne de la possibilité d'identifier les ressortissants européens pour permettre un meilleur accès au séjour.

Cette disposition s'applique au-delà d'un séjour de trois mois. La France a transposé cette directive en optant pour le régime de déclaration obligatoire. L'article L. 121-2 du CESEDA prévoit ainsi que :

« Les ressortissants visés à l'article L. 121-1 qui souhaitent établir en France leur résidence habituelle se font enregistrer auprès du maire de leur commune de résidence dans les trois mois suivant leur arrivée. Les ressortissants qui n'ont pas respecté cette obligation d'enregistrement sont réputés résider en France depuis moins de trois mois. Ils ne sont pas tenus de détenir un titre de séjour. S'ils en font la demande, il leur est délivré un titre de séjour... ».

Selon les observations de la mission, cette procédure est restée lettre morte, les textes d'application n'ayant pas été pris. Néanmoins, il pourrait être intéressant de recourir à cette faculté pour organiser et mieux anticiper l'accueil à l'échelle territoriale. Le recensement et l'identification sont actuellement renvoyés aux diagnostics, avec l'imprécision que cela implique. Cette situation est de nature à pénaliser les intéressés.

En effet, l'établissement probant de la durée réelle de séjour qui, de manière évidente, est largement supérieure à trois mois dans de très nombreux cas²⁷, constitue un élément entrant en ligne de compte pour déterminer la cohérence du projet individuel des personnes présentes.

Il apparaît donc utile que soit repris le dispositif prévu dans la transposition de la directive, de manière à en adapter, si nécessaire les modalités pratiques permettant de lui donner une portée concrète et utile²⁸.

5.4.2. La mise en place de plates-formes Accueil-Orientation-Information pour faciliter l'accès aux droits et le suivi des populations

Ce dispositif permet l'installation d'une plate-forme d'accueil départementale pour accueillir les publics Roms et les appuyer en vue de leur insertion. Un dispositif de cet ordre a été mis en place à Nantes (cf. ci-dessus) et un projet, plus élaboré, est proposé actuellement à l'échelle de la Seine-Saint-Denis. Le promoteur en est l'association logement jeunes 93 (ALJ 93) qui a obtenu l'accord des élus et du préfet de Seine-Saint-Denis pour cette expérimentation²⁹.

Le projet se fixe les objectifs suivants :

- implanter un lieu fixe d'accueil, d'information et d'orientation sur le territoire de la Seine-Saint-Denis ;
- répondre aux besoins des publics concernés et mobiliser les partenaires de terrain ;
- constituer une équipe de professionnels pour accompagner des familles diagnostiquées vers l'accès au droit commun ;
- orienter les familles vers des projets d'installation en province ou de retour volontaire dans le pays d'origine ;
- effectuer des permanences mobiles d'information auprès des populations ;
- réaliser des diagnostics avant évacuation en fonction des demandes de l'Etat.

La plate-forme privilégierait, dans un premier temps, un territoire sous tension dans le département en termes d'occupation de terrains, tel qu'un arrondissement (Saint-Denis) ou une communauté de communes (Plaine commune). A terme, ce territoire pourrait être un triangle comprenant Paris, Plaine commune et Est Ensemble, ce qui permettrait la prise en compte d'une majorité du public et de ses déplacements, avec l'implantation de deux autres sites plates-formes.

La fonction de la plate-forme serait d'informer les publics vivant en campement ou en squat des démarches concernant l'accès aux droits, aux soins, à l'emploi, à la scolarité et de les orienter de la façon la plus efficace possible vers les dispositifs et services de droit commun existants. Cela éviterait les ruptures dans la mise en œuvre des démarches et aiderait également les différentes administrations dans le traitement et la gestion des dossiers des intéressés, puisque la plate-forme, au-delà de son rôle d'information, pourrait servir d'interface. L'adresse de la plate-forme pourrait également permettre la domiciliation des

²⁷ Ne serait-ce, à titre d'exemple, que lorsque des enfants sont scolarisés.

²⁸ A cet effet, l'arrêté prévu par l'article R. 121-5 devrait être élaboré au plus vite.

²⁹ Cf. Annexe III.

usagers. La plate-forme tiendrait pour chaque famille un dossier administratif actualisé et celle-ci serait reçue par les équipes pouvant mener des entretiens en langue d'origine.

Grâce à ces suivis, la plate-forme pourrait assurer un travail de repérage et de cartographie de la population présente sur le territoire de son champ d'action, dans le respect des dispositions de la loi informatique et liberté.

L'équipe initiale du projet suivrait en moyenne 150 familles (600 personnes) et consacrerait un jour par semaine aux diagnostics pour des terrains n'excédant pas 150 personnes. L'équipe de base comprendrait 5,2 ETP : un responsable de projet (0,2 ETP), un travailleur social (1 ETP), deux médiateurs maîtrisant le roumain ou le romani (2 ETP), deux agents administratifs (2 ETP). La plate-forme serait installée au sein du site géré par l'association 52 rue Saint-Denis, à Aubervilliers, visité par la mission.

Un comité de pilotage mis en place par l'Etat avec les élus (communes, département) et les acteurs concernés se réunirait régulièrement.

Le budget prévisionnel de lancement de l'action est évalué à 165 000 €, en lien avec l'Etat (BOP 177, DRIHL) et les collectivités locales. Le budget prévisionnel en année pleine est évalué à 247 000 €, cofinancés par l'Etat et les collectivités locales, avec un appel aux fonds européens.

Ce type d'opération, proposée par une association professionnelle et approuvée par les autorités dans son schéma, présente l'intérêt de fédérer toute une série d'actions qui font défaut actuellement, en permettant notamment une identification des populations accueillies, en instaurant une médiation entre l'utilisateur et les services publics et en orientant ces usagers vers le processus d'insertion recherché après les diagnostics sociaux. Elle pourrait être étendue à d'autres départements sous une forme d'abord expérimentale.

5.4.3. Définir un cadre général pour l'accueil des citoyens européens en situation précaire et ayant un projet d'intégration

La situation des ressortissants roumains et bulgares doit conduire à une réflexion plus générale sur la manière dont est conçu l'accueil de citoyens européens. Lors des déplacements effectués pendant plusieurs semaines dans les différents départements, la mission s'est interrogée sur le paradoxe mis en évidence par le cas des ressortissants roumains et bulgares présents dans les campements illicites.

Dans la conception actuelle de la politique d'accueil et d'intégration, les ressortissants communautaires n'entrent dans aucun des dispositifs prévus à ce titre. Le cadre général de l'accueil et de l'intégration ne concerne, en effet, que les ressortissants des pays tiers, les citoyens des pays adhérents à l'UE étant considérés comme échappant à ces dispositifs et n'en ayant pas besoin. La mission se demande si, au final, cette approche, basée sur le postulat qu'un ressortissant communautaire n'a pas vocation à être intégré³⁰ au sens où les textes français l'entendent, ne conduit pas à pénaliser également des populations européennes précaires quand elles déclarent ne pas vouloir retourner dans leur pays d'origine et rompre les liens qui les y rattachent. En l'espèce, confronté à un public qui cumule, sous bien des

³⁰ Alors même que cela peut être, dans certains cas, son souhait, même en tant que citoyen de l'Union européenne.

critères, des handicaps linguistiques, sociaux, économiques, sanitaires similaires à ceux rencontrés chez d'autres populations de migrants en provenance de pays tiers, le service public se trouve privé de toute ligne directrice.

La mission a pu constater, en étudiant plusieurs dispositifs élaborés à l'initiative des acteurs locaux, que les populations concernées étaient mieux sécurisées dans leur parcours dès lors que la relation avec la société qui les accueille se fonde sur une démarche explicite, à laquelle ils sont libres d'adhérer ou pas, et qui comporte les caractéristiques d'un contrat en contrepartie de l'appui offert par les pouvoirs publics et les intervenants d'insertion. C'est pourquoi la mission recommande que deux approches ou dispositifs, qui ont été mis en place pour les migrants légaux des pays tiers, fassent l'objet d'une réflexion de l'administration de manière à les adapter au cas de ces ressortissants communautaires.

Le premier dispositif s'inspirerait du dispositif du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) et de sa déclinaison, le contrat d'accueil et d'intégration pour les familles (CAIF). Ce dernier est notamment intéressant dans son esprit, par la mise en évidence, dans ses dispositions, du rappel de l'obligation scolaire pour les enfants de 6 à 16 ans et qui constitue, comme l'a indiqué la mission, l'un des objectifs-clés qui conditionne la réussite des parcours familiaux. Ses dispositions sont analogues au contrat mis en place par les associations pour l'accès des volontaires aux sites d'insertion.

Le second dispositif s'adresserait au public des adultes et notamment des parents et pourrait s'inspirer de l'expérience, largement positive, de « l'école des parents » pilotée par la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC) du secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII). Il est essentiel, si l'on veut donner un minimum de chances d'accéder au marché de l'emploi, que les personnes maîtrisent la langue française et que ce soit un point important du dispositif.

Plusieurs éléments plaident en faveur de cette démarche. Tout d'abord, dans certains cas, ce dispositif a été ouvert, pour quelques ressortissants communautaires. Parmi toutes les mesures déployées, il est sans doute l'une des moins coûteuses. Enfin, il constitue, comme pour la question de la scolarisation des enfants, un élément relativement objectif permettant de mesurer l'évolution d'un individu dans son parcours.

Cette proposition nécessite une adaptation qui pourrait être menée par le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII). Se posera notamment la question, complexe, d'articulation avec le droit européen, ainsi que de la portée juridique d'un tel dispositif dont on pourrait imaginer qu'il soit proposé mais non imposé aux ressortissants communautaires³¹. Cette étude doit être anticipée dans une logique de droit commun pour des ressortissants européens en situation précaire, en partant du principe que ces situations sont susceptibles de se renouveler dans l'avenir et qu'il faut pouvoir y apporter des solutions.

5.5. Encourager les actions avec les pays d'origine

Les déplacements des populations Roms concernent un ensemble de pays européens et cette question relève d'une coordination au sein de l'Union européenne. Au-delà de ces

³¹ Sur ces différentes questions, ce travail de réflexion confié au SGII pourrait se prolonger par une demande d'avis du Gouvernement au Conseil d'Etat.

aspects, la mission a constaté la richesse des projets portés par des collectivités et des ONG pour la réinsertion de populations des campements dans leur pays d'origine, notamment en Roumanie.

5.5.1. La coopération bilatérale doit permettre de mieux structurer l'action des collectivités locales

En décembre 2012, une journée d'échanges sur les projets des collectivités territoriales pour l'intégration des populations Roms s'est tenue à Créteil, à l'initiative du département du Val-de-Marne.

La majeure partie des collectivités et associations qui y ont participé conduisent des projets de coopération avec la Roumanie et ce colloque a fait apparaître la complémentarité du dialogue et des actions menés dans les pays d'origine. Ces actions passent par différentes voies.

Ainsi, en décembre 2011, un conseiller des affaires sociales, relevant de l'ambassade de France à Bucarest, a été placé auprès du ministre roumain du travail, de la famille et de la protection sociale. Les difficultés de la Roumanie, notamment, à prendre en charge les populations Roms sont dues à la situation historique de ces minorités souvent discriminées, mais aussi à des facteurs plus récents :

- imprécision des recensements de la population Rom : 634 000 personnes se sont déclarées d'origine Rom lors du recensement national roumain de 2011, mais les études démographiques nationales estiment que cette population est plutôt comprise entre 1,5 et 2 millions de personnes ;
- la programmation FEDER 2007-2013 n'a été consommée qu'à hauteur de 10 %, et 10 % à 20 % des crédits consommés, selon les programmes, font l'objet de sanctions pour irrégularité pour un montant d'environ 800 M€ ; dans ces conditions, les programmes d'inclusion des populations Roms connaissent des difficultés de mise en œuvre.

Un groupe multilatéral de dix ambassadeurs des pays d'Europe accueillant des migrants Roms a été mis sur pied. Sur cette base, l'ambassade de France en Roumanie a mis en place un groupe de dix conseillers techniques qui a pour mission d'identifier les différentes interventions des pays d'Europe en Roumanie et de fédérer un réseau de collectivités territoriales pour mieux orienter leur action en Roumanie et dans les pays d'accueil. Cette initiative appuie les projets des collectivités locales. La préparation des programmes 2013-2020 pour les fonds structurels doit être mise à profit pour structurer ces actions.

L'expérience de certaines collectivités locales montre qu'il est possible de développer une politique de coopération décentralisée en faveur des bassins de populations d'où les Roms sont originaires. Les exemples suivants ne sont pas exhaustifs :

- le département de la Savoie développe une action de coopération sur la santé mentale ;
- le département de la Seine-Saint-Denis travaille sur un diagnostic des populations Roms en Roumanie pour mieux comprendre les besoins ; un autre projet de coopération technique entre professionnels de la santé, du

- logement, de l'éducation est également à l'étude pour accompagner leurs homologues roumains dans la prise en charge des populations Roms ;
- la ville de Grenoble travaille sur un partenariat avec la ville d'où viennent les Roms présents sur le territoire de l'Isère ;
 - la commune de Maxéville conduit un projet avec la ville d'où sont originaire les familles Roms prises en charge sur son territoire.

5.5.2. Appuyer et diffuser les projets des associations

Les associations d'insertion et d'appui au logement rencontrées par la mission organisent également des projets pour le retour de familles ou des personnes isolées ou âgées en Roumanie, en lien avec les collectivités locales ou d'initiative.

Ainsi, l'AFEJI et l'AREAS à Lille, Une famille Un toit à Nantes, l'ALJ 93 dans le Val-de-Marne et en Seine-Saint-Denis ont décrit des actions complémentaires pour la réinsertion des familles Roms dans leur ville ou territoire d'origine.

Ces appuis étaient de deux sortes : appui technique de type ONG à un village ou un territoire pour des équipements et/ou aide individualisée pour bâtir un projet de retour dans le village d'origine. Différents exemples ont été exposés à la mission, notamment :

- un appui technique de type ONG aux villages d'origine souffrant d'un manque d'équipement, notamment en matière d'eau (50 % de la population en Roumanie a des problèmes pour l'accès à l'eau et la minorité Rom rurale est majoritairement concernée par cette question) ;
- un appui en matière agronomique pour des projets de remise en culture de terres délaissées dans les villages d'origine ;
- la préparation de familles à un retour dans leur village d'origine lorsqu'une partie de leur famille y réside encore et qu'elles disposent d'un bien ou d'une terre ;
- un appui au retour de personnes séparées de leur famille ou de leurs enfants restés en Roumanie quand le projet de vie en France n'offre pas de perspectives suffisantes ;
- un appui au retour de personnes âgées avec la remise en état d'une maison ou d'un petit bien familial pour leur permettre de vivre dans des conditions décentes.

D'autres actions portent sur la coopération scolaire et la question de l'évolution des femmes et la santé des enfants, l'accès au travail et à la société.

Ces projets doivent être mieux connus, encouragés et produire un effet d'entraînement.

CONCLUSION

A travers les 14 départements qu'elle a visités, la mission a constaté des disparités et des approches différentes de la question des populations Roms présentes sur les territoires.

La plupart des acteurs, y compris ceux de l'Etat, estiment ne pas disposer d'une connaissance suffisante et d'outils opérationnels pour la prise en charge de ces populations. Les mesures prévues, notamment l'accès aux dispositifs de droit commun, se heurtent aux difficultés intrinsèques de personnes qui ont, souvent, besoin d'un temps pour se reconstruire et se structurer en raison de la vie passée dans les campements et en errance.

La situation des publics rencontrés se caractérise par une grande précarité et une faible compétence professionnelle pénalisante pour l'accès à l'emploi, lorsqu'ils souhaitent s'établir dans le pays d'accueil. Or, en Europe, les migrants présentant les mêmes caractéristiques proviennent essentiellement de pays tiers et non des pays de l'Union européenne. Cette distorsion explique en partie l'inadaptation des dispositifs de droit commun et les besoins spécifiques notamment en matière de scolarité et de santé.

L'accès à ces droits est prioritaire. La formation et la recherche d'un emploi nécessitent également un accompagnement fort. L'accès au logement est un sujet important mais se situe en aval, quand le parcours d'insertion est engagé. C'est pourquoi, la situation générale examinée par la mission ne renvoie pas de prime abord à la question du logement, mais à celle de l'insertion.

Les collectivités territoriales ont lancé depuis une dizaine d'années des actions en ce sens : les sites d'insertion présentés dans ce rapport ne sont pas exhaustifs. De nombreuses expérimentations existent en région parisienne et en province. Elles se diffusent, notamment avec les terrains temporaires mis à disposition. Le partenariat de l'Etat et des collectivités locales doit être renforcé par un meilleur dialogue et par le recours à de nouveaux outils.

L'Etat peut faire plus largement appel, en cofinancement, à des outils financiers passant notamment par une meilleure utilisation du FEDER pour lequel le règlement du 19 mai 2010 prévoit l'éligibilité du logement des communautés marginalisées, l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté, et du FSE dans le cadre d'actions d'accompagnement social. Les populations Roms sont explicitement visées dans les dispositifs de ces programmes, ainsi que dans différents programmes communautaires (coopération dans le domaine social, éducation et formation tout au long de la vie, jeunesse, culture...).

Des outils territoriaux doivent également encadrer les actions :

- recours à une instance de type « plate-forme régionale » réunissant les préfets et les collectivités territoriales pour permettre une meilleure concertation et des arbitrages sur l'accueil en fonction d'une recherche foncière sur des terrains disponibles ;
- mise en place de plates-formes locales d'accueil, d'orientation et d'information, par des associations ou d'autres opérateurs, pour identifier et recenser les populations concernées, tout en permettant un accès plus satisfaisant aux dispositifs de droit commun ;

- mutualisation et professionnalisation des diagnostics en vue de l'identification des personnes ayant un projet de vie en France et pouvant être prises en charge dans une file d'insertion.

Pour appuyer le processus d'insertion des familles et des personnes, trop aléatoire à l'heure actuelle, la mission engage l'administration à réfléchir sur leur identification par les collectivités locales, via une inscription en mairie, notamment en l'absence de plate-forme d'accueil. Enfin, un contrat de type « accueil et intégration » pourrait être mis en place pour les populations Roms dans le cadre d'un appui à un projet de vie en France validé et accompagné par les organisations d'insertion compétentes sur le terrain.