

n° 2003-0282-01

juin 2004

L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

RAPPORT DE MISSION SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI N°2000-614 DU
5 JUILLET 2000 RELATIVE A L'ACCUEIL ET A L'HABITAT DES GENS DU VOYAGE



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer

Conseil général des Ponts et Chaussées

Rapport n° 2003-0282-01

L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

Rapport de mission sur la mise en œuvre de la Loi n°2000-614
du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

Rapporteur

Bernard PERRET

Chargé de mission

Enquêtes réalisées par :

**Marc ARNAUD, André CARPENE, André CHOIGNOT,
Jean DURAND, Alain MICHEL, Daniel MOURIER, Bernard PERRET,
Jean-Pierre PILVERDIER, Daniel SENE, Bernardette VANDEWALLE,
Alain WAUTERS**

Destinataires

Le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction,



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ministère
de l'Équipement
des Transports
de l'Aménagement
du territoire
du Tourisme et
de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées

Vice-présidence

La Défense, le 17 juin 2004

note à l'attention de

Monsieur le Directeur général de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction

objet : rapport n° 2003-0282-01 sur la mise en œuvre de la Loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

Je vous prie de trouver ci-joint le rapport final de la mission sur la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

En dépit des inévitables résistances politiques et des réelles difficultés techniques qui retardent la création des aires d'accueil, les enquêtes menées dans 10 départements font apparaître une évolution favorable des communes.

L'état doit avoir à cœur de conforter cette tendance en appuyant l'effort remarquable de ses services déconcentrés. Il doit pour cela, comme l'indique le rapport, afficher au plus haut niveau politique sa volonté de poursuivre dans la voie tracée par la loi du 5 juillet 2000, prolonger le dispositif d'aide financière à la création des aires et mettre en œuvre des actions d'accompagnement pour aider les communes à faire fonctionner le dispositif dans la durée.

Enfin, pour encourager un mouvement de sédentarisation qui répond à l'attente d'une part importante de la population des gens du voyage, il convient de mettre à l'étude de nouveaux dispositifs d'aide, notamment dans le cadre de la politique du logement social.

N'ayant aucun caractère préparatoire à des décisions administratives, ce rapport est immédiatement communicable aux termes de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée.

Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2003-0282-01

- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction 4 ex
- le directeur du personnel, des services et de la modernisation 2 ex
- le directeur de cabinet du ministre de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer 2 ex
- le directeur de cabinet du secrétaire d'Etat au Logement 2 ex
- les directeurs départementaux de l'Équipement : 22 ex
de la Côte-d'or, de l'Hérault, de l'Isère, du Loir-et-Cher, du Loiret, du Morbihan,
du Nord, du Pas-de-Calais, des Pyrénées-Atlantiques, du Bas-Rhin, du Tarn-et-Garonne
- le vice-président du CGPC 1 ex
- Mme la présidente et MM les présidents de sections du CGPC 6 ex
- MM. Marc ARNAUD, André CARPENE, André CHOIGNOT, Jean DURAND,
Alain MICHEL, Daniel MOURIER, Bernard PERRET, Jean-Pierre PILVERDIER,
Daniel SENE, Bernardette VANDEWALLE, Alain WAUTERS 11 ex

2 0 0 3 - 0 2 8 2 - 0 1

La Défense, le 6 NOV. 2003

Le Directeur Général
à

Monsieur le vice-Président du Conseil Général
Des Ponts et Chaussées

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



direction générale
de l'Urbanisme
de l'Habitat
et de la Construction

service du
Développement Urbain
et de l'Habitat
sous-direction
des Interventions

Urbaines
et de l'Habitat

bureau
des Politiques Sociales

0 3 / 4 1 9

objet : Lettre de mission relative à l'évaluation du dispositif d'accueil des gens du voyage
affaire suivie par : Annie BADOUARD - DGUHC-IUH1
tél. 01 40 81 92 15, fax 01 40 81 94 75
mél. Annie.Badouard@equipement.gouv.fr

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage crée l'obligation pour chaque département de se doter d'un schéma départemental d'accueil des gens du voyage qui, en fonction des besoins constatés, doit prévoir le nombre, la localisation et la capacité des aires d'accueil à créer.

Conformément à l'objectif qui est de développer les capacités d'accueil des gens du voyage dans des délais relativement courts pour éviter les dysfonctionnements constatés par le passé, la loi prévoit que les communes doivent réaliser les aires dans un délai de 2 ans suivant la publication de ce schéma.

Un faible nombre de schémas a été signé dans les délais prévus par la loi. Ceci étant, 75 schémas sont actuellement signés et une vingtaine devrait l'être d'ici la fin de l'année.

Des premiers éléments recueillis auprès des DDE, il ressort que les schémas prévoient la création de 34 000 places et la réhabilitation de 5000 places. Or, au 31 décembre 2002, à peine 3000 places ont été financées et au total seules 7000 places étaient disponibles pour les gens du voyage itinérants.

La disproportion entre ces chiffres ne peut qu'amener à s'interroger sur la crédibilité de ces schémas au regard de la capacité et de la volonté des communes non seulement à réaliser des aires mais à mettre en œuvre également les actions d'accompagnement.

Par ailleurs, les associations de terrain se font parfois l'écho de choix contestables en matière de localisation des aires (à proximité de décharge, d'autoroute, de zones inondables ...).

Je souhaiterais donc confier au CGPC une mission visant à faire un bilan, dans quelques départements préalablement choisis, sur la montée en régime de la réalisation des aires en pointant les difficultés d'ordre technique ou politique qui freinent cette réalisation.

En outre, la mission portera une appréciation sur la localisation et l'environnement des aires en service dans les départements concernés.

Je souhaiterais pouvoir disposer des conclusions de ces travaux pour le 30 janvier prochain 2004.

Les services de la DGUHC se tiennent à la disposition de la personne que vous aurez désignée pour tout contact qui lui paraîtra utile.

Le Directeur Général de l'Urbanisme,
de l'Habitat et de la Construction



François DELARUE

L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

Rapport de mission sur la mise en œuvre de la Loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

1 RESUME

L'élaboration des schémas départementaux d'accueil prévus par la loi du 5 juillet 2000 a donné lieu à un important travail d'explication de la part des services de l'Etat (DDE et préfectures), grâce auquel on assiste à une évolution favorable de l'attitude des communes. Les résistances politiques et les difficultés techniques demeurent toutefois importantes, de sorte que les objectifs des schémas ne pourront généralement pas être atteints dans les délais prévus par la loi. L'Etat doit confirmer son engagement et prolonger le dispositif d'aide à la création des aires. Il doit également mettre en œuvre des actions d'accompagnement pour aider les communes à faire face aux problèmes de gestion des aires et développer de nouveaux outils pour traiter la question de la sédentarisation des gens du voyage, notamment dans le cadre de la politique du logement social.

2 CADRE ET DEROULEMENT DE LA MISSION

Ce rapport fait suite à la mission confiée au CGPC par lettre du DGUHC François Delarue du 6 novembre 2003. Le Vice-président du CGPC a confié la conduite de cette mission à Daniel SENE, coordonnateur du collège AUH et à Bernard PERRET chargé de mission à la 6^o section (note du 28 novembre 2003). Les enquêtes ont été conduites dans 10 départements par des membres du collège AUH (cf. 2.4. ci-dessous).

2.1 L'accueil des gens du voyage

La population des gens du voyage¹ est estimée à 240 000 personnes, dont 70 000 itinérants, 70 000 semi-sédentaires et 100 000 sédentaires.

¹ La loi du 5 juillet 2000 s'abstient de définir plus précisément cette population, se contentant de faire référence dans son article 1 aux « personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles »

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage remplace les dispositions de l'article 28 de la **loi du 31 mai 1990** relative à la mise en œuvre du droit au logement. Cet article prévoyait l'élaboration de schémas départementaux et la réalisation d'aires d'accueil mais il ne comportait ni délai ni sanction, d'où des résultats nettement insuffisants. La nouvelle loi institue de nouveaux moyens d'incitation et de contrainte. Elle crée l'obligation pour chaque département de se doter d'un schéma départemental d'accueil. Une commission consultative départementale, comprenant notamment des représentants des communes concernées, des représentants des gens du voyage et des associations intervenant auprès des gens du voyage, est associée à l'élaboration et à la mise en œuvre du schéma. Elle est présidée conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et par le président du conseil général ou par leurs représentants. En fonction des besoins constatés, le schéma départemental prévoit le nombre, la localisation et la capacité des aires d'accueil à créer. Les communes de plus de 5000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental. Les communes peuvent transférer cette compétence à un EPCI. En contrepartie de ces obligations, la loi instaure un système d'aide à l'installation et au fonctionnement des aires. L'Etat prend en charge les investissements nécessaires à l'aménagement et à la réhabilitation des aires dans la proportion de 70 % des dépenses engagées dans le délai de deux ans suivant la publication du schéma. La loi institue également une aide forfaitaire au bénéfice des communes et EPCI qui gèrent les aires d'accueil. Enfin, le schéma départemental « définit la nature des actions à caractère social » destinées aux gens du voyage qui fréquentent les aires d'accueil.

Outre les textes d'application de la loi (dont la liste est fournie en annexe), le dispositif a été complété notamment par :

- la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (art. 55 et 56), précisant les voies de recours des maires et des personnes privées en cas de stationnement illégal sur le territoire des communes qui remplissent leurs obligations d'accueil.
- la loi du 1^{er} Août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dont l'article 15 exonère de leurs obligations d'accueil, sur leur demande, les communes de moins de 20 000 habitants dont la moitié de la population habite en zone urbaine sensible.
- la circulaire du 17 décembre 2003 « relative aux terrains familiaux permettant l'installation des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs ».

Caractéristiques et financement des aires pour le stationnement, l'accueil et l'habitat des gens du voyage

Types d'aires	Terrain pour la halte	Aire de petit passage	Aire d'accueil	Aire de grand passage	Emplacement pour grands rassemblements	Terrain familial
Destination	Simple halte pour assurer la liberté constitutionnelle d'aller et venir	Séjours de très courte durée et occasionnels pour des petits groupes de caravanes	Accueil de familles dont les durées de séjour sont variables et peuvent aller jusqu'à plusieurs mois	Séjours de courte durée pour les grands groupes de 50 à 200 caravanes	Terrain pour grands rassemblements traditionnels ou occasionnels regroupant un grand nombre de caravanes quelques jours par an	Terrains pour l'installation des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs occupants. Durée de séjour plus longue, définie par un contrat d'occupation
Inscription au schéma	non	En annexe	Oui	Oui	Oui	En annexe
Aide de L'Etat à l'investissement	non	70% de la dépense dans la limite d'un plafond de subvention de 3 049 E par place de caravane	70% de la dépense plafonnée à 15 245 F par place de caravane pour les aires nouvelles et 9 147 E pour les aires à réhabiliter	70% de la dépense plafonné à 1 14 336 E par opération	non	70% de la dépense plafonnée à 15 245 E par place de caravane
Aide à la gestion	non	non	130,11 E par mois et par place de caravane	néant	non	non
Application des dispositions de l'art. 9 ²	non	non	oui	oui	non	non
Pouvoir de substitution du préfet	non	non	oui	oui	non	non
Normes et préconisations d'aménagement	–	Préconisations	Normes et préconisations	–	–	Préconisations
Normes et préconisations de gestion	–	–	Normes et préconisations	Préconisations	–	–

² Modifié par la loi du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure, art. 55 et 56.

2.2 Objectifs de la mission

Dans la lettre de mission, le DGUHC constate le retard pris dans l'élaboration des schémas départementaux et la création des aires d'accueil. Les schémas départementaux prévoient la création de 34 000 places et la réhabilitation de 5 000 places. Or, à fin 2002, 3 000 places ont été financées et au total environ 7 000 places étaient disponibles pour les gens du voyage itinérants. La DGUHC s'interroge sur la crédibilité de ces schémas (qui doivent être mis en œuvre en deux ans pour bénéficier de la subvention de l'État majorée à 70 %) et sur la volonté des communes de réaliser ces aires et mettre en œuvre les actions d'accompagnement. Le DGUHC mentionnait également les critiques des associations de terrain au sujet de la localisation des aires.

Pour répondre à ces interrogations sur la mise en œuvre de la loi, il était demandé que la mission du CGPC :

- fasse un bilan, dans quelques départements, de la montée en régime de la réalisation des aires d'accueil en pointant les difficultés techniques ou politiques qui freinent cette réalisation.
- apprécie la localisation et l'environnement des aires mises en service dans ces départements.

Des contacts pris avec Mme Badouard, chef du bureau Politiques Sociales et avec Mme Alix de la Bretesche, conseiller au cabinet du ministre ont permis de préciser les objectifs et le calendrier de la mission.

2.3 Phasage et calendrier

Suite à plusieurs réunions tenues avec la DGUHC et le cabinet, il a été décidé d'organiser la mission en deux phases :

1. Dans un premier temps, la DGUHC souhaitait pouvoir argumenter ses demandes budgétaires de 2005 pour la ligne 65-48-60 de subvention aux aires d'accueil et aux terrains familiaux. Pour cela, elle avait besoin de connaître les conditions dans lesquelles sont engagés les crédits 2004 et les besoins des crédits pour 2005. Compte-tenu des délais de préparation budgétaire, la DGUHC souhaitait disposer de ces informations pour la fin le mois de janvier.

Des éléments d'information ont été transmis directement à cette date, et une note d'étape a été transmise à la DGUHC le 13 février 2004.

Au cours de cette première phase, des entretiens ont été réalisés principalement dans les DDE, mais également dans les préfectures (secrétaire général, personne responsable du dossier) afin de préciser le contexte politique de la réalisation du schéma.

2. Dans un deuxième temps (avril), des investigations complémentaires devaient être menées afin d'évaluer plus largement les conditions de mise en œuvre de la loi (qualité des emplacements, gestion des aires...). Au cours de cette seconde phase, il était prévu d'interroger un panel d'acteurs plus large (Conseil général, maires, DDASS, associations, gestionnaires d'aires d'accueil...). Compte-tenu du retard pris dans la mise en œuvre des schémas, cette partie de

l'enquête a été moins approfondie que ce qui avait été initialement prévu. La plupart des chargés d'enquête n'ont pas jugé utile de rencontrer les administrations sociales. Quelques entretiens ont été réalisés avec des élus et des responsables d'associations.

2.4 Départements enquêtés

Compte tenu des souhaits de la DGUHC et de la disponibilité des membres du collège AUH, le dispositif d'enquête suivant a été retenu (MIGT, département enquêté, enquêteur):

MIGT 1 :	Nord, Pas-de-Calais	Daniel Sené, B. Vandewalle.
MIGT 3 / 4	Loiret, Loir-et-Cher	Bernard Perret, Alain Michel.
MIGT 5 :	Morbihan	Jean Durand.
MIGT 6 :	Pyrénées Atlantiques	Daniel Mourier.
MIGT 7 :	Tarn et Garonne	André Carpené.
MIGT 8 :	Bas Rhin	A Chognot.
MIGT 9 :	Côte-d'or.	JP Pilverdier.
MIGT 10 :	Isère	A Wauters.
MIGT 11 :	Hérault	Marc Arnaud.

2.5 Grille de questionnaire

Une grille de questionnaire a été élaborée par les missionnés et transmise aux enquêteurs (Cf. Annexe).

3 RESULTATS

3.1 L'élaboration des schémas : des études sérieuses, une concertation approfondie

« Le schéma départemental est élaboré par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général. Après avis du conseil municipal des communes concernées et de la commission consultative prévue au IV, il est approuvé conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi. Passé ce délai, il est approuvé par le représentant de l'Etat dans le département. Il fait l'objet d'une publication. » (Art I de la loi)

Au plan national, 86 schémas départementaux avaient été approuvés en février 2004 (75 en septembre 2003). Dans les départements soumis à l'enquête, les dates de signature des schémas s'étagent entre début 2002 et fin 2003 (cf. tableau ci-dessous).

L'impression générale qui se dégage des enquêtes est que l'élaboration des schémas départementaux a donné lieu à une concertation approfondie avec les collectivités, grâce à l'engagement des services de l'Etat. Les commissions consultatives départementales ont dans l'ensemble bien fonctionné comme lieu de dialogue entre l'Etat, les élus et les associations

représentatives des gens du voyage. L'administration s'est fortement mobilisée pour expliquer et défendre les dispositions de la loi. (rencontres organisées par les DDE et les préfetures) : « Convaincre les élus de la nécessité de construire des aires d'accueil sur leur territoire a été un long travail de sensibilisation » (Bas-Rhin). En revanche, les services sociaux sont encore peu impliqués dans le processus. Les commissions départementales restent actives après la publication des schémas. Elles donnent un avis sur le choix des aires et, dans plusieurs cas, arrêtent des modifications du schéma.

3.1.1 L'engagement des différents acteurs

Le conseil général est, au titre de la loi, le co-maître d'ouvrage de la réalisation des schémas départementaux. De plus, il conduit plusieurs actions d'aide au gens du voyage dans le cadre de sa politique sociale (RMI, FSL...), en co-pilotage avec l'Etat. Dans la grande majorité des cas, le Conseil général est co-signataire du schéma départemental. Dans les quelques départements où le Conseil général n'est pas signataire, cela ne signifie pas qu'il n'approuve pas le schéma départemental. La non signature marque plutôt la volonté du Conseil général de ne pas empiéter sur la compétence des communes sur un tel sujet. Dans plusieurs des départements enquêtés, le Conseil général accorde une subvention en complément de l'aide de l'Etat, allant au-delà de ses obligations légales.

L'attitude des communes est évolutive et variable selon les départements. Nombreuses sont celles qui émettent des réserves, voire manifestent leur opposition. Dans l'Hérault, par exemple, seule la moitié des 71 communes concernées a approuvé le plan. Dans plusieurs autres départements, il est observé que certaines communes, notamment parmi celles de moins de 5000 habitants, n'ont toujours pas accepté l'obligation qui leur est faite dans le schéma. Ces oppositions peuvent être liées à l'attitude des élus, mais elles reflètent aussi la difficulté des élus de faire accepter l'obligation d'accueil à la population.

La possibilité offerte par la loi (art. 2) aux communes de transférer leur compétence à un établissement public de coopération intercommunale « chargé de mettre en oeuvre les dispositions du schéma départemental ou contribuer financièrement à l'aménagement et à l'entretien de ces aires d'accueil dans le cadre de conventions intercommunales » est parfois mise à profit par les communes pour se défausser de leurs responsabilités, surtout lorsque le schéma départemental ne précise pas la localisation des aires au sein d'une agglomération. A tout le moins, c'est une incitation à l'attentisme.

En sens inverse, l'article 53 de loi du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure a joué un rôle non négligeable dans l'acceptation du dispositif par les élus, en précisant les voies de recours des maires et des personnes privées en cas de stationnement illégal. Certains interlocuteurs estiment toutefois qu'il ne faut pas surestimer cet aspect, l'essentiel pour les élus étant de disposer d'un cadre d'action voulu et soutenu par l'Etat. La loi leur offre désormais une solution cohérente, face à un problème qui les laissait jusqu'ici largement démunis.

En dépit des résistances, les enquêtes reflètent le sentiment plutôt positif de l'administration sur l'évolution des élus locaux. Comme le note l'un des rapports d'enquête, « On est passé d'un état de rejet systématique à la mise en place d'un dialogue constructif » (extrait d'un document interne d'une préfecture). La mobilisation des acteurs se manifeste notamment par l'activité d'un réseau

d'acteurs des collectivités et de l'administration en charge de l'accueil des gens du voyage³, instrument efficace de soutien mutuel à travers l'échange d'expériences.

La poursuite de cette dynamique favorable à la loi n'est cependant nullement garantie et toute difficulté dans la mise en œuvre des schémas et la gestion des aires est susceptible de provoquer des blocages.

3.1.2 L'évaluation des besoins

Les études de besoins ont été faites sérieusement (questionnaires envoyés aux communes, enquête de terrain, consultation des administrations compétentes). Elles comportent une analyse précise des flux de population et un recensement des sites d'accueil. Leurs conclusions sont globalement acceptées par les communes. Dans plusieurs départements, l'analyse des besoins a bénéficié de l'intervention d'organismes d'étude spécialisés (Tsiganes Habitat dans la région Centre) et d'associations proches des gens du voyage (AREAS dans le Nord). L'expertise de ces acteurs a contribué à crédibiliser la démarche.

Sur la base de cette évaluation des besoins, les schémas fixent précisément les obligations des communes. Quelques insuffisances et ambiguïtés demeurent toutefois. Ainsi, dans le département de la Côte-d'Or, les objectifs du schémas paraissent sous-estimés par rapport aux besoins recensés dans les documents préparatoires, sans que la raison de cet écart soit explicitée. A l'inverse, dans le Pas-de-Calais, une application mécanique de la loi (une aire dans toutes les communes de plus de 5000 habitants) conduit à une obligation totale de 1379 places en aires d'accueil pour un besoin estimé de 780 places⁴. Selon l'un des enquêteurs rapportant l'avis d'une association, les cas de surestimation des capacités d'accueil nécessaires dans les schémas départementaux seraient relativement fréquents (l'exemple de la Moselle, département non enquêté, est cité). Il est par ailleurs souvent noté que le phénomène de sédentarisation complique l'évaluation des besoins, comme dans les Pyrénées atlantiques où « les semi-sédentaires qui occupent les aires d'accueil ont tendance à se sédentariser ». Plus généralement, dans plusieurs départements, les personnes interrogées soulignent l'insuffisante prise en compte du besoin de sédentarisation dans les schémas directeurs, et en particulier l'absence d'articulation avec la politique du logement social.

Dans le Loiret, le schéma a été signé au prix de certaines ambiguïtés : répartition non précisée des obligations entre les communes de l'agglomération d'Orléans, engagements pris par l'Etat de rechercher des terrains pour les aires de grand passage (alors que rien ne l'y obligeait). L'administration a parfois délibérément choisi de fermer les yeux sur certaines lacunes pour ne pas créer de blocages et faciliter l'enclenchement d'une dynamique favorable.

On note enfin un léger flou dans les catégories utilisées. Les aires de petit passage et les terrains familiaux ne sont pas toujours recensés ; les aires de grand passage sont comptabilisées tantôt en nombre de places et tantôt en nombre de sites. Dans le département du Nord, le schéma distingue les aires de grand passage et les aires de « très grand passage ». Dans le Pas-de-Calais,

³ Le « réseau des gens du voyage » créé dans le cadre du Réseau IDEAL, mutuelle des connaissances des collectivités locales (www.gensduvoyage.org) .

⁴ Cet engagement a été réduit à 1100 par le jeu des avenants au schéma, et lors d'ententes intercommunales ou de délégation à des communautés d'agglomération.

une distinction est établie entre les aires de « court séjour » (3 mois) et de « long séjour » (9 mois). Le schéma du Loir et Cher distingue les terrains d'accueil « structurants » et « périphériques », etc.

Cette observation est à rapprocher du point de vue exprimé par une association selon lequel « Il aurait fallu mettre en place une palette plus variée de solutions : aménagements plus légers d'un côté, aires d'habitat de l'autre (voire même portage de projets d'habitat social) ».

3.2 Mise en œuvre des schémas directeurs : une dynamique réelle, malgré des difficultés et des lenteurs prévisibles

3.2.1 Rythme de création des aires d'accueil

Compte tenu de la dispersion des dates de signature des schémas dans l'échantillon, les indications recueillies sur le taux de réalisation des objectifs n'ont pas toutes la même signification. Il s'agit dans certains cas de simples prévisions, dans d'autres d'une comptabilisation d'opérations dont la faisabilité technique a été vérifiée (terrains identifiés, etc.). Dans tous les cas, il s'agit d'opérations susceptibles d'être financées au titre de l'année et non de réalisations physiques.

Pour lire ce tableau, il conviendrait également de tenir compte des situations de départ. Certains départements disposent déjà d'aires installées dans le cadre du dispositif antérieur à la loi de juillet 2001, la plupart partent de zéro.

Prévisions de réalisation des aires d'accueil (opérations engagées)

Départements	Date d'approbation ou de publication du SD (signature CG)	Nombre total de places prévues au SD hors grand passage (dont petit passage), y compris réhabilitations et places existantes	Taux de réalisation financière estimé	
			Fin 2004	Fin 2005
21	19/05/2003 (CG)	322	62%	
34	28/02/2003 (CG)	790	?	
38	16/09/2002	1283 (dont 653)	40%	
41	5/02/2003	216	33%	71%
45	25/11/2003 (CG)	712 (dont 50)	49%	
56	25/04/2002 (CG)	299 (dont 50)	63%	
59	22/11/2002 (CG)	3200	40%	
62	17/04/2002 (CG)	1100	54%	
64	19/11/2003 (CG)	657 (dont 260)	64%	76%
67	5/07/2002 (CG)	720	80%	
82	21/02/2002 (CG)	250 (dont 50)	76%	100%

Ces chiffres indiquent un taux de réalisation moyen sensiblement supérieur à 50% dès fin 2004. De plus, les quelques indications fournies pour 2005 montrent que la montée en charge est susceptible de se poursuivre au delà du délai légal de deux ans après la publication du schéma.

Toutefois, pour l'ensemble des raisons qui viennent d'être indiqués, ils sont à considérer avec une grande prudence. La situation sur le terrain est évolutive et les indications fournies par les DDE sont soumises à variation. On note d'ailleurs des différences non négligeables, dans un sens ou dans l'autre, entre janvier et avril/mai 2004. Les projets comptabilisés seront certainement réalisés, mais parfois dans des délais plus longs que ceux annoncés (une année supplémentaire, voire plus).

Enfin, l'image positive que donne ce tableau doit être tempérée par le fait que l'écart résiduel entre les prévisions et les obligations des schémas pourrait s'avérer difficile à combler. Les aires non programmées sont le plus souvent non encore localisées et leur réalisation se heurtera vraisemblablement à d'importants obstacles.

3.2.2 Réalisation des aires de grand passage

Il est difficile de quantifier une tendance pour les aires de grand passage, comptabilisées tantôt en nombre de places, tantôt en nombre de sites. Globalement, leur rythme de réalisation est plus lent que celui des aires d'accueil. Les communes sont encore plus réservées vis à vis de ce type d'aires que vis à vis des aires d'accueil.

3.2.3 Les causes de retard dans la réalisation des schémas départementaux

Les résistances des communes évoquées plus haut expliquent sans doute pour une part les retards constatés. Il semble cependant que la cause principale de ces retards réside dans les difficultés réelles, d'ordre administratif et technique, auxquelles se heurtent les communes dans l'identification des sites d'accueil et la réalisation des aires.

Au plan politique, c'est au moment du choix des localisations que l'opposition de la population (et notamment du voisinage immédiat de l'aire d'accueil) se manifeste avec le plus de vigueur.

Aux plans technique et administratif, il ne faut pas sous-estimer la difficulté d'identifier des emplacements répondant aux normes et compatibles avec les règles d'urbanisme et les lenteurs inévitables dans l'acquisition des terrains.

Il convient également de ne pas négliger l'aspect coût : selon plusieurs interlocuteurs, le coût réel de l'équipement des aires est supérieur au plafond réglementaire de 15 245 Euros par place de caravane, d'où il résulte que le taux réel de la subvention serait inférieur aux 70% affichés (de l'ordre de 50%)⁵. Dans certains départements, ce coût résiduel est toutefois réduit par une aide (peu importante) du département.

Cela conduit à souligner l'importance du maintien de l'aide financière à son taux actuel. Il est à craindre que le mouvement de création des aires se bloque si cette aide est supprimée ou réduite de manière trop importante.

⁵ Ce que confirme une note de la DREIF du 2 février 2004: « Les premiers dossiers de financement en cours de montage font apparaître, notamment dans les départements de la petite couronne, un financement restant à la charge des communes inscrites au schéma départemental de l'ordre de 50 % du coût des projets qui, pour des capacités d'accueil de 20 à 30 places, varient dans une fourchette de 0,8 M€ à 1M€ ».

3.2.4 Le pouvoir de substitution du préfet

« Si, à l'expiration d'un délai de deux ans suivant la publication du schéma départemental et après mise en demeure par le préfet restée sans effet dans les trois mois suivants, une commune ou un établissement public de coopération intercommunale n'a pas rempli les obligations mises à sa charge par le schéma départemental, l'Etat peut acquérir les terrains nécessaires, réaliser les travaux d'aménagement et gérer les aires d'accueil au nom et pour le compte de la commune ou de l'établissement public défaillant.

Les dépenses d'acquisition, d'aménagement et de fonctionnement de ces aires constituent des dépenses obligatoires pour les communes ou les établissements publics qui, selon le schéma départemental, doivent en assumer les charges. Les communes ou les établissements publics deviennent de plein droit propriétaires des aires ainsi aménagées, à dater de l'achèvement de ces aménagements. » (Article 3 de la loi du 5 juillet 2000)

Les préfets affichent une grande détermination et certains menacent d'utiliser leur pouvoir de substitution. De l'avis des DDE, cette arme sera toutefois difficile à utiliser, pour des raisons tant techniques que politiques. Les fonctionnaires en charge du dossier plaident majoritairement pour la négociation et la persuasion.

3.3 La localisation des aires d'accueil

« Ayant une vocation d'habitat, les aires d'accueil sont situées au sein de zones adaptées à cette vocation, c'est à dire de zones urbaines ou à proximité de celles-ci afin de permettre un accès aisé aux différents services urbains (équipement scolaires, éducatifs, sanitaires, sociaux et culturels ainsi qu'aux différents services spécialisés) et d'éviter les surcoûts liés aux travaux de viabilisation. Est donc naturellement à proscrire tout terrain jugé incompatible avec une fonction d'habitat » (circulaire du 5 juillet 2001)

Dans la pratique, ces exigences sont difficiles à tenir. Compte tenu des problèmes fonciers auxquels sont confrontés nombre de communes, les terrains choisis sont souvent situés dans une zone naturelle, ce qui impose une modification du PLU et la création d'une zone spécifique (pour autoriser la construction de blocs sanitaires et d'un bâtiment d'accueil). Même lorsque le terrain est en zone urbaine, il est souvent nécessaire de modifier le règlement d'urbanisme pour permettre l'installation d'une aire d'accueil. « En pratique il faut donc presque toujours modifier le PLU ce qui prend du temps (de l'ordre d'un an) » (Morbihan, Côte-d'or).

Les terrains choisis par les communes présentent rarement toutes les qualités requises par les textes. Le problème prend un tour aigu dans certains départements. Dans l'Hérault, l'enquête note que « Les choix proposés par les communes sont généralement de mauvaise qualité (proximité d'infrastructures bruyantes, stations d'épuration) ». Les critères d'accessibilité et d'éloignement, en particulier, sont difficiles à satisfaire. Les services de l'Etat sont donc confrontés à un véritable dilemme : s'en tenir strictement aux textes, au risque de créer des blocages, ou faire preuve de souplesse. S'il arrive que l'administration refuse les propositions des communes, elle se montre le plus souvent pragmatique et tend à privilégier une interprétation accommodante des textes. Dans certains départements, les agents de la DDE pensent qu'il leur est difficile de refuser les emplacements proposés par les communes, sauf motif d'hygiène ou de sécurité.

3.3.1 Le problème des zones inondables

Il s'agit d'un problème particulièrement sensible, notamment dans la vallée de la Loire. La question se pose de savoir si les règles d'urbanisme doivent s'appliquer dans toute leur rigueur ou si une interprétation plus souple peut prévaloir compte tenu du caractère essentiellement mobile des installations. Dans la région Centre, après hésitations et discussions, on s'oriente vers une interprétation souple des contraintes résultant des PPR, permettant l'acceptation de terrains situés en zone d'aléa 1 et 2, voire 3 dans certaines conditions (restriction sur les surfaces construites). Il est même prévu, à Blois, la création d'une aire de grand passage dans une zone d'aléa fort (niveau 4), assortie de l'obligation d'établir un plan de secours (en cas d'évacuation du terrain).

Il convient d'observer à ce sujet que les installations traditionnelles des gens du voyage étaient fréquemment situées en zone inondable.

3.4 La gestion des aires

3.4.1 Le choix d'un mode de gestion

« Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale intéressés assurent la gestion de ces aires ou la confient par convention à une personne publique ou privée » (art. 2).

Les deux possibilités ouvertes par la loi sont utilisées dans les aires actuellement en fonctionnement. Dans plusieurs départements, les communes hésitent entre la gestion directe en régie et le recours à un prestataire. Cette dernière solution est d'autant plus tentante qu'une offre compétente existe (société VESTA dans le Nord, Tsigane habitat dans la région Centre). L'association Tsigane Habitat, qui gère déjà trois aires, présente ainsi son offre d'assistance :

« Concevoir un règlement intérieur adapté, assurer les entrées-sorties du terrain, percevoir les redevances, toutes ces missions spécifiques entrent dans la gestion d'un dispositif d'accueil. Celle-ci est indispensable pour que l'aire d'accueil puisse être considérée comme un véritable lieu d'intégration et d'entente entre voyageurs et sédentaires ; elle est également un point clé pour assurer la pérennité de cet équipement à long terme ».

3.4.2 Les coûts de fonctionnement et leur financement

Selon Tsigane Habitat, il faut 3 personnes pour faire fonctionner une aire (chacune intervenant le cas échéant sur plusieurs terrains) : 1 régisseur, son adjoint, 1 agent de maintenance. Ce service a un coût non négligeable : l'association estime le coût annuel de fonctionnement à 6 000 Euros HT par emplacement (hors réparations des équipements, hors réseau et sans trop de contraintes techniques). Le prix de séjour couvre 20/25% du coût⁶, l'aide de l'Etat 25% (versée par les CAF). Il reste donc environ 50% à la charge de la collectivité. Pour une aire d'une vingtaine d'emplacements, cela correspondrait à une charge annuelle de 60 000 Euros. La loi prévoit que le département peut participer aux frais de fonctionnement des aires, « sans que cette participation

⁶ Les données partielles Des chiffres communiqués par le réseau Gens du voyage (www.gensduvoyage.org) font apparaître une redevance journalière par emplacement de l'ordre de 2 Euros, ce qui donne un montant annuel de 720 euros, soit moitié moins que le chiffre indiqué par Tsigane habitat.

puisse excéder le quart des dépenses correspondantes ». Ce point n'a pas été approfondi au cours des entretiens.

Les dépenses de maintenance des équipements (sanitaires, essentiellement) constituent également un vrai sujet de préoccupation pour les élus. La question de la participation de l'Etat aux dépenses de réparation lourdes pouvant résulter notamment d'actes de vandalisme, est fréquemment posée. Par ailleurs, dans plusieurs départements, des réflexions sont menées pour concevoir l'équipement des aires d'une manière qui réduise les risques de déprédation et les coûts de maintenance (sanitaires individuels...).

Au total, et bien que l'on puisse faire état d'expériences positives (à l'exemple des deux aires créées dans le Loiret au titre du précédent dispositif), il ne faut pas se cacher l'enjeu que représente la bonne gestion des aires et la maîtrise de leurs coûts de fonctionnement. L'attitude des communes retardataires ne manquera pas d'être influencée par la manière dont les aires existantes seront gérées dans la durée.

3.5 Les actions d'accompagnement social et d'insertion

« Les modalités de mise en oeuvre des actions de caractère social mentionnées au II de l'article 1er, dont le financement incombe à l'Etat, au département et, le cas échéant, aux organismes sociaux concernés, dans le cadre de leurs compétences respectives, sont fixées par des conventions passées entre ces personnes morales et les gestionnaires des aires d'accueil prévues par le schéma départemental » (art. 6).

Cet aspect a été relativement peu traité par les enquêtes. Dans plusieurs départements, il est toutefois noté que la DDASS finance un poste de médiateur, chargé notamment de l'accueil dans les aires de grand passage. Des actions visant la scolarisation sont également évoquées. A travers les indications recueillies dans les DDE, il ne semble pas que le dossier Gens de voyage donne lieu à une intense coopération interministérielle. Celle-ci semble pourtant nécessaire, compte tenu de l'imbrication des aspects sociaux et urbanistiques du problème.

3.6 Terrains familiaux et sédentarisation

« Dans les zones constructibles, des terrains bâtis ou non bâtis peuvent être aménagés afin de permettre l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs » (art. 8)

« Les terrains familiaux, contrairement aux aires d'accueil, ne sont pas assimilables à des équipements publics. Ils correspondent à un habitat privé qui peut être locatif ou en pleine propriété »

« Les autorisations d'aménager un terrain familial...sont délivrées dans les mêmes conditions que les autres autorisations d'urbanisme... »

« L'autorisation d'aménager présente l'avantage d'être définitive. En effet, contrairement à l'autorisation de stationner, elle n'est pas à renouveler tous les trois ans. Le demandeur qui souhaite s'installer ou louer un terrain familial bénéficie ainsi d'un statut stable et peut donc envisager une installation pérenne ».

Les terrains familiaux peuvent être financés *« dans les mêmes conditions financières que les aires d'accueil prévues par le schéma départemental... »* (Circulaire du 17 décembre 2003

relative aux terrains familiaux permettant l'installation des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs)

On constate partout une tendance à la sédentarisation. Selon l'association Tsigane habitat « la plupart des familles choisiraient de se sédentariser si elles le pouvaient ». En Côte-d'or, on estime que le tiers des « voyageurs » seraient prêts à stationner très longtemps sur la même aire si la réglementation ne les obligeait pas à en changer. Toutefois, jusqu'ici, cette question n'a pas été traitée avec la même vigueur que celle des aires d'accueil (bien qu'elle soit assez souvent abordée dans les schémas départementaux). On note peu de demandes de subventions à ce titre. La question se pose pourtant avec d'autant plus d'acuité que certains terrains d'accueil sont détournés de leur finalité par la sédentarisation totale ou partielle de certains groupes (des occupations continues pendant les 9 mois de l'année scolaire sont fréquentes).

Selon plusieurs interlocuteurs, le dispositif actuel privilégie excessivement les aires d'accueil au détriment de la sédentarisation. « D'une part, celle-ci ne fait pas réellement l'objet d'une planification puisque le schéma départemental des gens du voyage l'exclut et que la prise en compte dans les autres planifications (PDALPD, PLH.) n'est pas clairement définie. D'autre part, les conditions financières ne sont pas réellement incitatives » (les terrains familiaux ne bénéficient pas d'une aide à la gestion). Il semble donc souhaitable de s'orienter vers un traitement de cette question dans le cadre de la politique du logement social, notamment en finançant des formes d'habitat mixte (caravane et habitat en dur).

3.7 Le problème du délai

Les objectifs des schémas ne seront pas atteints dans le délai légal de deux ans après la publication du schéma départemental. Ce constat négatif ne doit toutefois pas être interprété comme la preuve d'un échec de la loi. Il semble au contraire qu'une dynamique positive soit enclenchée et que les objectifs des schémas pourraient être atteints dans un délai plus long en donnant aux services de l'Etat le temps nécessaire pour poursuivre leur travail d'explication et résoudre d'inévitables difficultés techniques. Il était peu réaliste d'imaginer qu'un délai de deux ans suffirait aux élus pour identifier des localisations possibles, convaincre la population, modifier les PLU et acquérir les terrains. Une année supplémentaire, au moins, semble nécessaire.

Dans l'hypothèse, quasi certaine, où certaines communes de plus de 5000 habitants ne s'acquitteraient pas de leurs obligations, les préfets ne feront probablement pas usage de leur pouvoir de substitution. Imposer la création d'une aire par décision administrative risquerait d'exacerber l'opposition des habitants. Or, le pari de la loi est d'améliorer durablement les relations entre les gens du voyage et les populations résidentes, ce qui suppose que celles-ci ne rejettent pas le dispositif. Par ailleurs, la diminution du taux de la subvention serait perçue par les élus et par les services de l'Etat comme un signal très négatif. Il semble donc préférable de donner un délai supplémentaire aux acteurs locaux, tout en continuant à faire pression sur eux en affichant une date butoir crédible. Le délai de deux ans est déjà assoupli dans les faits, par plusieurs bails :

- les avenants au schéma directeur modifient le délai pour les communes concernées par ces avenants
- un délai de 6 mois court entre le certificat de complétude et la mise en place de la subvention

- en plus de ce délai, certains dépassements sont d'ores et déjà acceptés par les contrôleurs financiers.

D'une manière ou d'une autre, il faudra aller plus loin et envoyer rapidement un signal clair en ce sens aux élus et fonctionnaires de terrain⁷.

3.8 Conclusion générale : un pari qui peut être gagné si l'Etat reste mobilisé

Au vu de ces constats, le bilan global que l'on peut tirer de l'application de la loi est donc contrasté :

- La mobilisation des services de l'Etat pour défendre et expliquer la loi a eu une réelle efficacité. Même si des oppositions demeurent, les élus sont majoritairement convaincus que la loi va dans le bon sens, en apportant une solution cohérente à un problème qui se poserait de toute manière. Toutefois, les élus doivent compter avec les résistances de la population.
- Ce relatif consensus politique autour de la loi est fragile. Il pourrait être remis en cause par tout signal négatif de la part de l'Etat (diminution des aides) ou par l'accumulation des problèmes rencontrés dans la gestion des aires.
- Le succès du dispositif dépendra de manière non négligeable de la mobilisation continue des services de l'Etat. Ceux-ci doivent être encouragés et soutenus par le niveau national dans leurs efforts pour faire réussir la loi.
- A moyen terme, il apparaît très souhaitable d'encourager la sédentarisation, laquelle correspond d'ailleurs à une demande croissante de la part des gens du voyage. Cette question n'est pas suffisamment prise en compte par le dispositif actuel, malgré la récente circulaire sur les terrains familiaux.

3.9 Recommandations

- Afficher au plus haut niveau politique la volonté de poursuivre dans la voie tracée par la loi du 5 juillet 2000.
- Traiter le problème des délais de manière pragmatique (afficher rapidement une prolongation, ne pas réduire le taux de subvention pour les retardataires sauf attitude de blocage manifeste).
- Mettre en œuvre des actions d'accompagnement (appui technique, recherche action, soutien aux échanges d'expérience).
- Traiter la question de la sédentarisation des gens du voyage dans le cadre de la politique du logement social.
- Lancer assez vite une évaluation plus approfondie du dispositif, en partenariat avec les associations d'élus, le ministère de l'intérieur et le ministère des affaires sociales (en y incluant tous les aspects sociaux peu traités dans la présente enquête).

⁷ Des demandes en ce sens sont d'ailleurs entreprises. Le Préfet de la Région Centre a saisi le Ministère de l'Equipeement et le Préfet d'Indre-et-Loire le Ministère de l'Intérieur sur un éventuel report de cette date.

4 ANNEXES

4.1 Grille de questionnement

Il vous est proposé une grille de questionnement à adapter en fonction de vos interlocuteurs.

Cette grille est explicitée par un guide joint en annexe qui rappelle le contexte de la question abordée. Le plan de questionnement pourra être repris dans votre rapport de synthèse de nouveaux entretiens

1- L'évaluation des besoins d'accueil des gens du voyage dans le département.

1.a. Comment s'est effectuée **l'évaluation des besoins** ? A-t-elle été contestée, acceptée ?

1.b. Quels sont les nombres d'aires et de places retenus au schéma départemental :

	Existant (aires + places)	A créer	A réhabiliter
aires de petit passage			
aires d'accueil			
aires de grand passage			
emplacements pour grand rassemblement			

1.c. Compte-tenu des perspectives actuelles de réalisation des aires d'accueil, éventuellement de la sédentarisation (projets de terrains familiaux), ces besoins exprimés vous paraissent-ils fiables, réalistes ? Quel serait l'objectif réaliste de réalisation dans les 2 ans suivant la publication du schéma ?

2- L'élaboration du schéma départemental.

2.a. Le schéma est-il publié ou quand le sera-t-il ?

2.b. La commission de départementale a-t-elle bien fonctionné ? (Voir guide)

2.c. Quelles ont été les questions les plus difficiles à résoudre ?

2.d. Quelles sont les questions importantes qui ont été soulevées lors des consultations des communes, de la commission départementale ?

2.e. Quel est l'état d'esprit des communes concernées par la réalisation des aires d'accueil ainsi que des autres partenaires après la publication du schéma départemental ?

3- La réalisation des aires d'accueil.

3.a. Le dispositif d'animation, d'aide et de conseil :

Comment s'effectue la mise en oeuvre du schéma : qui en est chargé, qui intervient au plan politique, administratif, technique ? La commission départementale intervient-elle de façon importante dans le suivi de la mise en oeuvre ? Le dispositif est-il suffisant ? Serait-il souhaitable qu'il soit renforcé ? Comment ?

3.b. Les perspectives de réalisation des aires d'accueil.

Quels sont les perspectives de réalisation du schéma départemental en 2004, 2005, 2006 ?

Y a-t-il d'autres financeurs en dehors de l'État et quels est leur politique de financement, leur implication dans la réalisation des aires d'accueil ?

Quels sont les difficultés rencontrées et comment peuvent-elles être levées ?

Dans quelle proportion le programme d'accueil prévu au schéma départemental paraît-il pouvoir être réalisé dans les deux années suivant sa publication (engagements des crédits) ?

Comment expliquez-vous les hiatus entre les prévisions de réalisations faites en début 2003 et les réalisations effectives pour chacune des aires ?

Quelles mesures aurait-il lieu de prendre pour accélérer la réalisation du schéma ?

La substitution par le préfet est-elle envisageable ? A-t-elle été déjà envisagée ?

Depuis que la possibilité d'utiliser le 65-48-60 pour la réalisation des terrains familiaux, y a-t-il une demande pour la réalisation de ces terrains permettant l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs ? A-t-elle été chiffré ? Peut-elle alléger les besoins en aires d'accueil (voir guide) A-t-elle été prise en compte dans la prévision de financement (imputation sur la même ligne budgétaire que les aires d'accueil) ?

4- La localisation des aires d'accueil (voir guide)

4.a. Les aires anciennes : la localisation des aires anciennes est-elle satisfaisante ? Respecte-t-elle les critères de localisation ? Y a-t-il des difficultés de fonctionnement liées à la localisation ? Y a-t-il des mesures d'amélioration envisagées ?

4.b. Les aires nouvelles : la localisation des aires nouvelles répond-t-elle aux critères énoncés dans la circulaire du 5 juillet 2001 ? Y a-t-il eu des difficultés liées à la localisation, des conflits avec les communes ? Comment se sont résolus ces difficultés ou ces conflits ?

NB : faire préciser les aires susceptibles d'être visitées et pouvant poser des difficultés de fonctionnement ou de localisation.

5- La gestion des aires d'accueil

5.1. Le mode de gestion.

Quels sont les modes de gestion utilisés par les communes ou les intercommunalité : régie, délégation à des associations ou privés ? Y a-t-il des difficultés pour les maîtres d'ouvrage à faire assurer la gestion des aires ?

5.2. Les gestionnaires des aires.

Qui sont les gestionnaires des aires : associations, privés ? Quelles appréciations sont portées sur ces gestionnaires : capacité et efficacité, rapport aux utilisateurs, qualité des services offerts ?

5.3. La passation des conventions de gestion.

Les DDASS, pour le compte du préfet, sont chargés de la gestion des aides de l'État qui sont liquidées par les CAF. Les DDE peuvent être appelées à vérifier le respect des normes techniques.

Quel est le partage de responsabilité dans la gestion des conventions d'aide de l'État ? Y a-t-il des difficultés et des améliorations possibles ?

6 -L'insertion et les aides sociales aux gens du voyage (voir guide)

Lors des entretiens, notamment avec le conseil général, les CAF, les gestionnaires, il serait utile d'apprécier la qualité des dispositifs mis en oeuvre pour les aides sociales, financières et l'insertion des gens du voyage :

- conseil général : dispositions spécifiques du FSL, du RMI.
- CAF : aides spécifiques aux gens du voyage, aides à la sédentarisation.

7- La mise en oeuvre de la loi du 5 juillet 2000 : observations générales et préconisations.

Il est souhaitable que vous puissiez recueillir, au cours des entretiens, les observations et préconisations des personnes interviewées sur la loi (pertinence des objectifs, cohérence et réalisme des moyens,...) et, d'un point de vue plus général, les problèmes posés par l'accueil des gens du voyage. Vous serez particulièrement attentifs aux points suivants :

- **les positions des collectivités** sur cette politique pilotée par l'État mais assumée par les collectivités particulièrement sur l'acceptation du schéma départemental, la politique de création des aires d'accueil, l'accompagnement mis en place en faveur des gens du voyage et le comportement de ceux-ci enfin le respect de la réglementation de stationnement des gens du voyage.

- **la création des aires d'accueil dans le délai de deux ans** après la publication du schéma : difficultés administratives, technique, de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre ... Préconisations afin d'accélérer la réalisation du schéma.

- **la gestion des aires d'accueil** : qualité et efficacité des gestionnaires, équilibre financier de la gestion, utilisation des aires par les gens du voyage, niveaux des redevances pratiquées.

- **les dispositifs d'aide et d'accompagnement** des gens du voyage.

- **la sédentarisation** et la création de terrains familiaux.

4.2 Liste des textes d'application de la loi du 5 juillet 2000

Décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage

Décret n° 2001-568 du 29 juin 2001 relatif à l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage

Décret n° 2001-541 du 25 juin 2001 relatif au financement des aires d'accueil destinées aux gens du voyage

Arrêté du 20 décembre 2002 relatif à l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées et à l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage

Circulaire n° 2001-49 du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000

Circulaire du 24 juillet 2001 relative aux conditions d'attribution de l'aide aux communes et aux EPCI gérant une ou plusieurs aires d'accueil.

4.3 Synthèses départementales

COTE D'OR (21)

Jean-Pierre PILVERDIER

L'élaboration du schéma départemental (date de publication, observations éventuelles sur le processus de concertation, attitudes des maires et du conseil général...).

- Le schéma a été cosigné le 19 mai 2003 par le préfet et le président du conseil général. Celui-ci l'a cosigné sans vouloir participer aux investissements mais en annonçant qu'il assumerait son rôle en phase de gestion.

Les engagements chiffrés.

- Pendant la phase d'élaboration du schéma la communauté d'agglomération du grand Dijon a acquis la compétence concernant l'accueil des gens du voyage, alors que le seul terrain existant est situé sur Dijon et géré par le CCAS. Ceci explique la présentation des besoins en six terrains d'accueils dans les communes de plus de 5000 habitants hors Grand Dijon pour 152 places et un besoin global de 170 places sur la communauté d'agglomération à répartir en 5 à 7 terrains, dont celui de Dijon à réhabiliter pour 50 places de caravanes.

Degré de réalisation actuelle et perspectives (2005 et au-delà).

- Une aire financée en 2003, 3 devraient l'être en 2004 pour au total 62% de la capacité prévue au schéma. Il restera à réaliser 6 aires, 3 qui devraient se réaliser sur l'agglomération de Dijon, 3 autres plus difficilement dans des petites villes du département.

Principales difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre du SD.

- Partout la difficulté essentielle est de trouver un terrain qui puisse convenir aux gens du voyage (pas trop excentré, mal situé...) et qui soit cependant accepté par les habitants de la commune. Il n'est pas rare de "concerter" sur 3, 4, 6 emplacements successifs. Il faut presque toujours modifier le PLU pour pouvoir délivrer le permis de construire ce qui prend du temps...

Premières observations sur la gestion et le fonctionnement des aires.

- Le seul terrain existant était géré par le CCAS de Dijon (forte équipe, école spécialisée sur place...). La volonté de l'agglomération est au contraire de déléguer la gestion de ses aires. Elle

souhaiterait un gestionnaire unique sur le département pour assurer la coordination de l'accueil mais les autres communes e dirigent plutôt vers de la gestion en régie.

Autres observations importantes (prise en charge de la demande de sédentarisation...).

- Un ancien terrain d'accueil est occupé (depuis deux générations) par des familles sédentarisées. C'est le problème principal sur cette ville. Cela se sait dans le département et chacun est très sensibilisé à la question importante du relogement des familles qui souhaitent se sédentariser, question traitée en Côte d'Or dans le cadre du PDALPD.

ISERE (38)

Alain WAUTERS

Elaboration du schéma départemental

- Le schéma a été publié en septembre 2002 et complété mai 2003. Les besoins ont été recensés par :
 - Enquête auprès des 533 communes du département 79% de réponses des mairies
 - Enquête auprès des subdivisions de l'Équipement.
 - Comptage effectué par les services de police et gendarmerie à un jour donné (un en avril et un en septembre de l'année 2001)
 - Recensement auprès des associations ADGVA et APMV
- La commission a permis d'avoir des débats, et d'affirmer un soutien du conseil général à la démarche, notamment financier, bien que celui-ci n'ait pas souhaité approuver la localisation des aires. le Conseil Général participe pour 30% de la dépense subventionnable plafonnée HT, pour les communautés de communes et de 20% pour les communes en investissement.
- Lorsque le projet de schéma a été présenté, le débat a porté sur le nombre de places, et des demandes de revoir celui-ci à la baisse. L'évaluation des besoins a été contestée par certains élus et acceptée par le plus grand nombre. Après la publication, certains élus ne sont toujours pas d'accord, mais la plupart n'ont plus contesté le besoin exprimé par le schéma..

Engagements chiffrés

	existant		à créer		à réhabiliter	
	aires	places	aires	places	aires	places
aires de petit passage			31	653		
aires d'accueil (séjour)	13	178	26	342	10	110
aires de grand passage			9			

Etat des réalisations et prévisions

- Les besoins 2004 tels que proposés à la DRE semblent possibles, soit 322 places et 2 aires de grand passage. Les besoins sont fiables mais les délais peu réalistes. Le schéma a été approuvé en septembre 2002 et il n'y a eu qu'une seule réalisation de 10 emplacements

- Pour 2005, les subventions ne sont plus de 70%, les 2 ans après l'approbation du schéma sont dépassés. Les conséquences sur la mise en œuvre risquent d'être lourdes.

Principales difficultés rencontrées

- Les difficultés portent sur :

- le Foncier (pas de terrains libres sur les communes)
- la localisation des terrains dans des secteurs en zone SEVESO ou inondables,

la révision des PLU (la longueur des procédures).

- L'affichage existe de la part d'une majorité de maires de réaliser les aires inscrites au schéma mais d'une part les crédits communaux sont votés pour 2004, mais l'affichage politique ne sera pas forcément suivi de concrétisation. La substitution par le préfet sera difficile. La menace a toutefois souvent été brandie par le Préfet devant les élus pour les inciter à faire par eux-mêmes.

Localisation des aires

- Chaque terrain proposé par les communes est examiné par le groupe de travail « Aménagement » et plus particulièrement par la DDE.

- La localisation des aires anciennes est satisfaisante, mais il s'agit plutôt aujourd'hui de terrains de sédentarisation que d'accueil.

- Les terrains disponibles très bien situés sont pressentis pour d'autres usages (construction de logements, commerces, activités ou installations sportives, etc...). La tendance est que les terrains proposés au 1^{er} abord sont souvent ceux dont les communes ne savent pas trop quoi faire.

Premières observations sur le fonctionnement des aires

- Les aires qui fonctionnent aujourd'hui sont gérées par l'association ADGVA et sont situées sur l'agglomération grenobloise. Il s'agit de 18 mini terrains (6 emplacements par aire).

- Il existe une seule aire nouvelle, gérée par la commune.

- Certaines communes souhaitent l'association ADGVA comme gestionnaire, d'autres une gestion par leurs services techniques et sociaux.

- L'implication des CAF n'est pas encore opérationnelle pour le moment.

LOIR ET CHER (41)

Bernard PERRET et Alain MICHEL

Elaboration du schéma départemental

- Schéma publié le 5 février 2003. Le travail préparatoire et la négociation du schéma directeur se sont déroulés dans de bonnes conditions. Le travail de l'association Tsigane habitat a été très apprécié.

- La non signature du Conseil général (pour des raisons de principe : volonté de ne pas empiéter sur la liberté des communes) n'est pas perçue comme un problème, dans la mesure où le CG soutient pratiquement la démarche.

Engagements chiffrés

27 aires d'accueil, 216 places

4 aires de grand passage

Etat des réalisations et prévisions

- Les 8 aires (72 emplacements) prévues en 2004 (sur les 27 figurant au schéma, représentant 216 emplacements) correspondent à des emplacements identifiés et approuvés, et à des montages financiers « bouclés ». Les prévisions pour 2005 (9 aires et 82 emplacements supplémentaires) semblent crédibles, mais sont nécessairement plus aléatoires.

- Entre janvier et avril, les prévisions ont été ramenées à 15 sur 26 pour 2005. D'après la DDE : L'objectif est d'avoir bouclé 15 dossiers sur 26 à la fin de l'année. Sur les 26 aires prévues, 12 sont engagées et 5 terrains sont en cours d'identification, 9 terrains ne sont pas encore localisés.

- Rien d'engagé sur les aires de grand passage

Principales difficultés rencontrées

- Difficultés pour acquérir les terrains.

- Problème des zones inondables : la DDE s'oriente vers une application souple de la réglementation (acceptation d'aires dans des zones à aléa aléas1 et 2, voire 3 dans certaines conditions (restrictions sur les surfaces construites).

- Il semble exister un certain flou sur le pouvoir d'appréciation de l'Etat : application stricte des normes (sécurité, conformité aux règles d'urbanisme) ou jugement sur la qualité des propositions des communes ? Par ailleurs, la DDE semble hésiter sur le problème des zones inondables. Entre janvier et avril, la réflexion a avancé à la DDE « Pour le PPR : on a avancé en interne. On peut accepter les ».

Premières observations sur le fonctionnement des aires

- La DDE et la préfecture ont peu réfléchi à la question. Tsigane habitat préconise, sans doute à juste titre, de choisir les gestionnaires suffisamment en amont pour les associer aux choix techniques dans l'aménagement des aires.
- Evolution entre janvier et avril : suite à une visite dans le 37, les élus ont pris conscience de l'importance des problèmes de gestion et des coûts de fonctionnement.

Autres observations, opinions sur la loi

- C'est une loi qui va dans le bon sens. Les esprits évoluent. Les dispositions sécuritaires (loi sur la sécurité intérieure) facilitent les choses, mais elles sont moins déterminantes que le fait d'offrir aux élus une solution cohérente lorsqu'ils sont confrontés à un problème.
- le délai de deux ans est trop court. Il faut se donner davantage de temps pour convaincre les élus.
- La question de la sédentarisation n'est pas suffisamment traitée.

LOIRET (45)

Alain MICHEL et Bernard PERRET

Elaboration du schéma départemental

- La DDE pilote le dossier, mais la préfecture est également très impliquée
- Schéma signé le 25 novembre dernier par le préfet et le Conseil général. Le préfet attache une grande importance à la signature du Conseil général. Le travail préparatoire et la négociation du schéma directeur se sont déroulés dans un bon climat, malgré deux difficultés qui n'ont pas été totalement réglées (précision des engagements de chaque commune dans l'agglomération d'Orléans et problème des deux aires de grand passage dont la localisation n'a pu être décidée). Comme dans le Loir et Cher, le travail de l'association Tsigane habitat a été très apprécié.

Engagements chiffrés

- 26 aires et 712 places
- 2 aires de grand passage

Etat des réalisations et prévisions

- Deux aires existantes (La Source et Chécy), d'une capacité totale de 146 places. Leurs emplacements et leur fonctionnement paraissent satisfaisants.
- 7 aires nouvelles d'une capacité totale de 200 places sont prévues en 2004. Ces prévisions paraissent fragiles, tous les emplacements n'étant pas identifiés.

Principales difficultés rencontrées

- Le DDE est sceptique sur la possibilité de réaliser les 712 places prévues, même au-delà du délai de deux ans. Les communes rencontrent des difficultés pour trouver des terrains. La DDE compte se mobiliser pour les aider.
- L'interdiction de construire en zone inondable sera appliquée strictement.
- Pour les aires de grand passage, l'Etat s'est engagé à trouver des terrains sur son patrimoine. Cela risque de s'avérer difficile, notamment à cause de la difficulté de financer les travaux (aucune ligne de crédit n'est prévue à cet effet).

Premières observations sur le fonctionnement des aires

- L'expérience du fonctionnement des deux aires existantes est positive. Peu de réflexions au-delà.

Opinions sur la loi

- Le délai de deux ans est trop court
- L'opinion globale est positive. Les élus avaient besoin que l'Etat donne une orientation claire. Le rôle décisif de la loi sur la sécurité intérieure est souligné.
- L'aide financière joue un rôle décisif. Il conviendrait de prévoir des crédits pour l'entretien des aires.

MORBIHAN (56)

Jean DURAND

Elaboration du schéma départemental

- Schéma signé les 28 février 2002 (Préfet) et 25 juin 2002 (P.C.G.) ; publié au R.A.A. le 25 avril 2002 (date faisant couvrir le délai de 2 ans pour sa mise en œuvre).
- Son étude a pu s'appuyer sur une étude approfondie menée en 1995 sur les besoins et a bénéficié de la présence et de l'expertise d'une chargée de mission à plein temps auprès du Préfet et du P.C.G. (à noter que ce poste existe toujours auprès du Préfet).

Engagements chiffrés (en nombre d'emplacements)⁸

- en aires d'accueils : 299, dont 198 à créer
- en aires de grands passages : 225, dont 150 à créer
- en terrains familiaux : 245, dont 96 à créer

Etat des réalisations et prévisions

Pour les aires d'accueil, le rapport d'activité 2003 de la chargée de mission auprès du Préfet donne les indications suivantes, en date de janvier 2004 :

- mises en service : 4 aires 29 emplacements
- prévues en 2004 : 7 aires 53 emplacements
- cumulé à fin 2004 : 11 aires 82 emplacements
- études en cours : 13 aires

(Nota : il s'agit de prévisions d'engagements financiers)

Principales difficultés rencontrées

- Le délai de deux ans après l'approbation du schéma est clairement irréaliste. Il faut le prolonger, tout en maintenant un délai.
- la localisation ne satisfait jamais aux critères de la circulaire, dont on peut penser qu'elle a mis la barre un peu haut. Les terrains retenus ne sont jamais en zone urbanisée (où d'ailleurs le règlement interdit le camping d'une manière générale). On est donc en zone naturelle et une modification de P.L.U. est nécessaire pour rendre le projet possible, par création d'un zonage ad hoc.
- Le dispositif pratique pour assurer la gestion dans des conditions efficaces et économiques reste à définir pour les petites aires dépendant de petites Collectivités faiblement structurées.

⁸ Un emplacement : 2 places de caravanes

- La question de la sédentarisation et la création de terrains familiaux n'est pas traitée à ce jour, et simplement évoquée par le schéma qui souligne que ceci résulte de l'initiative individuelle de chaque famille de rechercher un terrain.

- Il peut y avoir contradiction avec d'autres politiques dont l'Equipement a la charge : création d'aires ou de rassemblements sur le littoral.

Fonctionnement des aires

- Les collectivités (en général groupement de communes) sentent que l'enjeu sera la gestion (cf. une aire réalisée, puis saccagée à Vannes).

Il n'y a pas d'organisme ou d'association compétente pour cette gestion, qui se fait donc en régie communale.

Autres observations

- Pour les élus communaux, on est passé d'un état de rejet souvent systématique à la mise en place d'un dialogue constructif. Mais les populations riveraines font de fortes oppositions, ce qui influe sur le choix du terrain.

- L'existence d'un poste de chargé de mission à plein temps auprès du Préfet est un point très positif, mais la fragilité de son mode de financement est à souligner.

- Pour les grands rassemblements, le principe du "volontariat tournant" entre les maires et un contact très en amont de la chargée de mission avec les organisateurs (réunion de Gien) permettent de réduire les inévitables tensions.

NORD (59)

Daniel SENE et Bernardette VANDEWALLE

Elaboration du schéma départemental

- Un premier schéma approuvé en 1996 avait fait l'objet de réalisations partielles (métropole lilloise et agglomération de Dunkerque). La commission consultative a été mise en place en janvier 2002. Le schéma a été arrêté le 30 mars 2002 par le préfet et le président du conseil général et publié seulement le 22 novembre 2002 pour donner un délai supplémentaire de réalisation. Le conseil général a signé sous la réserve que l'État était seul responsable de la mise en oeuvre des obligations. Il subventionne à raison de 20 % la réalisation des aires d'accueil sur les mêmes bases que celle de l'État. Il ne s'est pas prononcé sur une participation à la gestion.

- La base de l'estimation des besoins a été le schéma de 1996, complétée par des relevés de la police et de l'association AREAS qui ont surtout fait apparaître une transformation des besoins vers la sédentarisation.

Engagements chiffrés

- 125 communes sont concernées dont 16 de moins de 5000 habitants. Les besoins exprimés s'élèvent à 3200 places de caravanes à répartir dans des aires d'accueil, une aire de grand passage par arrondissements de 200 places chacune, 2 aires de très grand passage (300 à 400 places) à réaliser sur l'arrondissement de Lille, des logements adaptés (non quantifiés).

Etat des réalisations et prévisions

- La D.D.E. estime qu'en novembre 2004 40 % des aires d'accueil (dont la totalité des aires à réhabiliter) et 38 % des places en aires de grand passage pourraient être programmés.

- Il reste néanmoins des incertitudes car beaucoup de demandes de subvention sont assorties de conditions (révisions de document d'urbanisme, d'appropriation de terrains...).

- 5 logements adaptés ont été livrés en 2003 à Lille.

Principales difficultés rencontrées

- Certains maires font le pari de la lenteur et de l'impossibilité pour le Préfet d'imposer la construction. Le transfert de compétences aux communautés d'agglomération et urbaines peut être également source de blocage car les communautés n'ont pas de pouvoir sur les communes. Face à l'hostilité générale des habitants, les élus manquent souvent d'informations suffisantes pour expliquer, rassurer

- Les services techniques de la communauté urbaine de Lille ne peuvent concevoir, et mettre en oeuvre la vingtaine d'aires prévues en moins de 6 mois, sans compter le temps de la négociation entre les communes et avec le Préfet.

- Les litiges sur la localisation des aires sont relativement fréquents. La DDE fait preuve de souplesse pour ne bloquer les réalisations.

Premières observations sur le fonctionnement des aires

- Suivant les aires, la gestion est assurée par les communes, sous-traitée en totalité ou partiellement (entretien par la société VESTA., redevances perçues par la commune).
- La DDE préconise une individualisation des installations d'accueil plutôt que la réalisation d'équipement collectif. Deux terrains ont été équipés de cette manière et donnent toute satisfaction. Le coût d'équipement est plus cher mais la gestion et surtout les dégradations sont bien moindres du fait de l'individualisation.

Autres observations, opinions sur la loi

- La question de la sédentarisation des gens du voyage se pose de plus en plus. Les logements adaptés posent certains problèmes. On observe une forte demande de location en HLM. On ne dispose que de peu d'informations sur la sédentarisation privée.
- La DDE s'interroge sur la situation au-delà du délai de deux ans.

PAS-DE-CALAIS (62)

Daniel SENE et Bernardette VANDEWALLE

Elaboration du schéma départemental

- Le schéma départemental a été approuvé le 16 avril 2002 avec la signature du Président du Conseil Général et publié le 17 avril 2002. La partie relative à la fixation des aires de grand passage a fait l'objet d'une publication en juillet 2003 par avenant.
- Un premier schéma a été ébauché en 1996. Cette base a été complétée par un recensement des sites d'accueil par la DSP et la gendarmerie et par une enquête auprès des communes. Des réunions ont été organisées par arrondissement avec les communes, les services de l'Etat concernés, la gendarmerie et l'association AREAS.

Engagements chiffrés

- Le total des besoins s'établit à 780 places en aires d'accueil et 1180 places en aires de grand passage.
 - Les obligations sont affichées par commune, laissant toutefois la possibilité de transférer les obligations par la voie d'accords intercommunaux ou de délégation à des intercommunalités.
 - Des modifications sont intervenues début 2004, réduisant le programme s à 523 places en aires d'accueil, plus 54 places en réhabilitation, 580 places en aires de grand passage, soit un total de 1 157 places.

Etat des réalisations et prévisions

- En 2003 ont été engagés des crédits correspondant à la création de 2 aires d'accueil et 50 places de caravanes.
 - En 2004, les propositions ont été faites sur la base de la réalisation de 626 places en aires d'accueil, 80 places en réhabilitation et 680 places en aires de grand passage, soit 1386 places
 - Les réalisations pourraient atteindre 50 places réalisées en 2003 et de l'ordre de 500 places en 2004, plus 39 places existantes soit au total 600 places représentant de 50 à 55 % de l'objectif affiché du schéma révisé pour les aires d'accueil..

Principales difficultés rencontrées

- On note une certaine volonté des communes ou des communautés d'agglomération de respecter leurs obligations, mais également de fortes tensions pour s'exonérer d'autant plus que les échéances sont très strictes. Toutes difficultés non surmontées par une forte volonté communale conduit à l'échec.
- Globalement, la localisation des aires d'accueil ne pose pas de problèmes. Les raccordements aux réseaux conduisent à des localisations proches des zones équipées. Un

cas difficile a été rejeté, l'aire proposée était située de l'autre côté de la rocade en coupure avec les urbanisations existantes.

Premières observations sur le fonctionnement des aires

- Une journée de formation a été réalisée au CIFP. Les communes ont opté pour la régie ou la délégation. Une société de gestion des aires a proposé ses services. La DDE demande des garanties de gestion lors du dépôt des dossiers de subvention.
- La commission départementale a statué sur des plafonds de redevance. Le coût de gestion est estimé à 8 € par place et par jour (non compris les dégradations). L'État prend en charge environ 4 €: il reste 4 € à la charge de la collectivité. La redevance maximale a été fixée à deux euros par famille s'il y a individualisation des fluides, 5 € si les fluides ne sont pas individualisés.

Autres observations, opinions sur la loi

- Compte-tenu de l'équipement des caravanes notamment des itinérants, l'équipement nécessaire fixé par les normes apparaît comme excédentaire et grève le coût d'investissement. La subvention de l'État ne couvre généralement que 40 à 50 % des coûts réels. La DDE souhaiterait donc un assouplissement de la prise en compte des normes lors de la création des aires et dans l'attribution de l'ALT afin de permettre un équipement progressif des aires en fonction des vrais besoins constatés.

Le délai de deux ans apparaît comme trop contraignant. Des difficultés importantes (expropriation, révision des documents d'urbanisme) conduisent à des difficultés pratiquement insurmontables pour conduire les opérations dans le délai de 2 ans.

PYRENEES ATLANTIQUES (64)

Daniel MOURIER

Élaboration du schéma départemental

• La DDE a piloté le dossier. Après 6 réunions de la commission départementale et 7 réunions d'arrondissement, un consensus assez général a été obtenu auprès des communes et du conseil général. Le schéma départemental d'accueil des gens du voyage a été approuvé par le préfet et le Président du Conseil général le 19 novembre 2003.

Les engagements chiffrés

	A créer		A réhabiliter	
	Aires	Places	Aires	Places
Aires d'accueil (ou de séjour)	10	148	4	108
Aires de petit passage	1	10	1	15
Aire de grand passage	13	750		
Emplacement pour grand rassemblement				
Terrains familiaux	40 à 45 terrains			

Degré de réalisation du schéma et perspectives

- Prévisions pour 2004* aires d'accueil 3 aires soit 48 places ;
* aires de grand passage 4 aires soit 270 places ;
* terrains familiaux une vingtaine d'unités.
- Prévisions pour 2005* aires d'accueil 5 aires soit 50 places ;
* aires de grand passage 4 aires soit 250 places ;
* réhabilitation d'aire d'accueil 1 aire soit 28 places
* terrains familiaux 1 vingtaine d'unités.

• Les objectifs de réalisation des besoins en 2 ans seront difficiles à tenir pour les semi-sédentaires et atteindront au mieux 9 aires et 98 places pour un besoin estimé à 262 places. Le complément devra être assuré par la réalisation d'une partie des 40 à 45 terrains familiaux représentant l'équivalent de 180 à 200 places, et par des logements adaptés.

Principales difficultés rencontrées

- réticences du voisinage pour trouver un terrain

- l'aboutissement d'un projet d'aire d'accueil nécessite un délai de 2 à 3 ans dans le meilleur des cas à partir du moment où la commune a donné son accord ;
- les aires de grand passage de conception plus légère sont des projets plus faciles à réaliser.

Gestion et fonctionnement des aires

- Gestion assurée en général directement par les communes en régie, parfois confiée par convention à des associations..
- Certains problèmes au niveau du recouvrement des redevances, mais l'état de propreté et le niveau de fréquentation sont jugés satisfaisants.

Remarques :

- La sédentarisation des gens du voyage est un phénomène très marqué autour de Pau et Bayonne, ce qui a conduit les responsables à rechercher des solutions d'habitat adapté et de terrains familiaux, de préférence à la création de multiples aires d'accueil nouvelles dont la gestion dans le temps est toujours délicate. Or, la loi du 5 juillet 2000, bien que traitant de l'accueil et de l'habitat, a malheureusement conforté la formule de l'accueil pour le stationnement des gens du voyage, alors que la plupart d'entre eux souhaitent une solution d'habitat permanent. Par ailleurs les dispositifs du droit commun au logement se révèlent peu adaptés (PLUS, PLAI, PDALPD, PLH)

BAS-RHIN (67)

André CHOIGNOT

L'élaboration du schéma départemental d'accueil des gens du voyage

- Le schéma a été publié le 2 septembre 2002.
- La proposition de schéma a été majoritairement acceptée par les collectivités locales, après une large consultation, et en commission consultative des gens du voyage. Le Conseil général a été un partenaire très actif et constructif dans l'élaboration et le suivi technique du schéma.

Les engagements chiffrés.

- nombre d'aires d'accueil : 27 à 28 terrains (720 places)
- nombre d'aires de grand passage : 8 à 9 terrains

degré de réalisation actuelle et perspectives.:

- 3 projets sont réalisés au 1^{er} juillet 2004 (100 places). 1 dossier financier est engagé (20 places). Pour 4 dossiers, l'étude de faisabilité est en voie d'achèvement (450 places), pour 2 dossiers l'étude de faisabilité est en cours (45 places).
- 2 projets sont incertains (35 places) ; 3 (55° places) sont bloqués :
- 1 seule aire de grand passage est engagée ; 2 terrains ont été identifiés, 3 sont à l'étude et 2 à 3 projets sont bloqués.

⇒ 80 % des aires d'accueil prévues devraient pouvoir être lancées dans les délais, sous réserve de la disponibilité des crédits (6 000 000 d'euros). Les perspectives en 2005 et au-delà ne sont pas connues, le financement de l'État arrivant à échéance le 1^{er} septembre 2004 (deux ans après la publication du schéma).

principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du schéma

- Pour les aires d'accueil :

Difficultés liées au respect du délai de deux ans :

- Un an pour sensibiliser les élus à la nécessité de réaliser des aires sur leur territoire.
- La localisation des terrains identifiés posent parfois de réels problèmes, terrains situés en zones inondables nécessitant des études « loi sur l'eau ».
- Les procédures de révision d'urgence de POS prennent plus de temps que prévu.

Difficultés liées au blocage de certains maires qui estiment que la fréquentation sur leur territoire n'est pas importante, et ne veulent pas d'un « un appel d'air ».

- Pour les aires de grand passage ; *Blocage des élus*. Qui refusent de désigner un terrain identifié en raison du non-respect de la part des gens du voyage du paiement de la location du terrain ou encore des problèmes de vandalisme, de vols et de délinquance.

Certains avancent l'idée de trouver 2 à 3 terrains « tournants » à équiper de façon minimale mais qui ne seraient pas formellement identifiés comme terrains permanents pour le grand passage. Ils demandent une subvention de l'État pour pouvoir indemniser les exploitants, ce qui n'est pas prévu par les textes.

Premières observations sur la gestion et le fonctionnement des aires

- Les 2 aires déjà ouvertes (dont l'une avant la sortie des textes posent de gros problèmes de gestion et fonctionnement, liées notamment à des prestations techniques qui sont minima : les réseaux ne sont pas hors-gel –il n'y a donc pas d'eau chaude – la matérialisation des places ou des surfaces trop petites même si elles sont conformes à la loi (d'à peine 75 m²). Cet aire fonctionnait parfaitement avec 20 emplacements de 120 m² pour 2 places non matérialisées, mais il a été demandé de rectifier leur matérialisation pour recevoir le versement de l'AGAA : la commune reprend ses travaux pour matérialiser 40 places de 100 m² (les 75 m² sont une aberration en raison des problèmes de promiscuité).

- La 3^{ème} aire qui doit ouvrir le 1^{er} juillet 2004 a. déjà connu de gros problèmes de vols et vandalisme pendant la durée des travaux.

Autre observation importante : prise en charge de la demande de sédentarisation

- Une soixantaine de sites a été recensée par l'association AVA, sous maîtrise d'ouvrage du Département. Certains sites, dont l'habitat est très précaire et non desservi par les réseaux eau et assainissement, pourraient bénéficier des financements du chapitre 65-48-60 (cir du 17 12 03).

- L'absence de volonté politique constitue un obstacle majeur, puis les coûts beaucoup trop élevés liés à l'installation des réseaux dus à l'éloignement des sites ; l'inconstructibilité de la plupart des terrains (les maires refusent de régulariser afin de ne pas créer un précédent et refusent catégoriquement de rechercher un terrain pas trop éloigné des réseaux (et donc des zones habitées) ou encore en zone constructible au POS.

- Certains sites précaires ont pu cependant être résorbés par des aménagements de réseaux (subventionnés par le Département) et des constructions de logements adaptés financés en PLAI, ou encore des interventions ponctuelles menées par l'association AVA (montages financiers faisant intervenir des partenaires tels que Fondation Abbé Pierre, Emmaüs, Fondation de France, Caritas,...). Mais ces réalisations restent exceptionnelles.

TARN ET GARONNE (82)

André CARPENE

Élaboration du schéma départemental

- Le schéma départemental d'accueil des gens du voyage a été approuvé par le Président du Conseil général le 15 février 2002 et par le Préfet de Tarn et Garonne le 21 février 2002.
- Cette approbation est intervenue à l'unanimité des membres de la commission consultative réunie le 13 décembre 2001 sur la base d'un rapport (état des lieux, diagnostic et propositions) établi par la DDASS au titre du pôle de compétences « lutte contre les exclusions » mandatée par le Préfet. On a pu observer que les élus, malgré une certaine prudence, avaient pris conscience de la nécessité de régler les problèmes de stationnement « illicites » et de sédentarisation « sauvages » et que le schéma constituait une réponse adaptée.

Les engagements chiffrés

Le schéma prévoit la réalisation sur 6 communes du département (dont les 5 plus importantes) de :

- 180 places en aires permanentes d'accueil ;
- 70 places en aires de passage ;
- 120 places (ramenées à 100) en aire de grand passage.

Ces opérations représentent un montant global de subvention de l'État de 2 122 865 €. Le Conseil Général n'a pas souhaité participer à ces aménagements, réservant sa contribution au financement des actions socio-éducatives.

Degré de réalisation du schéma et perspectives

- A ce jour seules les aires de grand passage (100 places) et de passage (20 places) de la commune de Montauban, qui ont d'ailleurs été regroupées, sont réalisées. Les perspectives 2004, qui semblent bien se confirmer, devraient voir se réaliser 130 places en aires permanentes d'accueil et 40 places en aire de passage, soit un degré de réalisation, à la fin de l'année, ou au plus début 2005, de l'ordre de 80 % des prévisions du schéma.
- Il restera à finaliser en 2005, pour les 2 communes concernées qui sont encore en recherche de terrains, 50 places en aires permanentes d'accueil et 10 places en aire de passage.

Principales difficultés rencontrées

- La principale difficulté, qui explique d'ailleurs le retard pris dans la mise en œuvre du schéma, porte sur la localisation des terrains. Il s'agit en effet, pour les élus, de trouver des emplacements qui répondent (ou s'en rapprochent) aux critères de la circulaire du 5 juillet 2001 mais qui ne suscitent pas trop de réactions de la part des riverains. Ceci les conduit soit à aménager des nouveaux terrains à côté des existants (ce qui aggrave les problèmes) soit à porter leurs choix sur des terrains peu urbanisés mais soumis à des nuisances (rocade, voie ferrée, zone inondable).

Gestion et fonctionnement des aires

On semble s'orienter, dans la totalité des cas, vers une gestion en régie municipale. Il est prématuré de porter un jugement sur ce mode de gestion ainsi que sur le fonctionnement des aires, eu égard à l'avancement actuel du schéma. Toutefois, deux points ont été soulevés par les représentants des gens du voyage qui méritent une attention particulière :

- La gestion au quotidien des aires qui conditionne leur bon fonctionnement et qui nécessite un gardiennage adapté ;
- L'identification d'un médiateur en charge de régler (ou tout au moins d'apaiser) les conflits fréquents entre communautés.

Sédentarisation

- Comme ailleurs, il s'agit d'un phénomène qui s'amplifie et qui a tendance à se régler de façon « sauvage » et désordonnée. Un groupe de travail ad hoc, mis en place par le Préfet et piloté par la DDE, s'est attaqué au problème d'une part en tentant de trouver ponctuellement des solutions aux cas particuliers les plus préoccupants et d'autre part en proposant une approche plus globale de cette problématique au travers de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Sommaire

2.1	L'accueil des gens du voyage.....	0
2.2	Objectifs de la mission.....	4
2.3	Phasage et calendrier.....	4
2.4	Départements enquêtés.....	5
2.5	Grille de questionnement.....	5
3.1	L'élaboration des schémas : des études sérieuses, une concertation approfondie	5
3.1.1	L'engagement des différents acteurs.....	6
3.1.2	L'évaluation des besoins.....	7
3.2	Mise en œuvre des schémas directeurs : une dynamique réelle, malgré des difficultés et des lenteurs prévisibles.....	8
3.2.1	Rythme de création des aires d'accueil.....	8
3.2.2	Réalisation des aires de grand passage.....	9
3.2.3	Les causes de retard dans la réalisation des schémas départementaux.....	9
3.2.4	Le pouvoir de substitution du préfet.....	10
3.3	La localisation des aires d'accueil.....	10
3.3.1	Le problème des zones inondables.....	11
3.4	La gestion des aires.....	11
3.4.1	Le choix d'un mode de gestion.....	11
3.4.2	Les coûts de fonctionnement et leur financement.....	11
3.5	Les actions d'accompagnement social et d'insertion.....	12
3.6	Terrains familiaux et sédentarisation.....	12
3.7	Le problème du délai.....	13
3.8	Conclusion générale : un pari qui peut être gagné si l'Etat reste mobilisé.....	14
3.9	Recommandations.....	14
4.1	Grille de questionnement.....	15
4.2	Liste des textes d'application de la loi du 5 juillet 2000.....	18
4.3	Synthèse départementales.....	19

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45