L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage

Octobre 2012

Sommaire

DELIBERE **7**

INTRODUCTION **9**

CHAPITRE I - UNE POLITIQUE PUBLIQUE AMBITIEUSE MAIS INSUFFISAMMENT PILOTEE **13**

I - Une population caractérisée par son mode de vie **13**
A - Un statut juridique propre 13
B - Une population qui n'est pas nécessairement itinérante 17
C - Une absence de données statistiques 18
D - Une population sujette à des difficultés sociales 21

II - L'objectif ambitieux de la loi du 5 juillet 2000 : rechercher un équilibre entre droits et devoirs réciproques des gens du voyage et des collectivités **24**
A - L'obligation d'accueil des gens du voyage 24
B - Les autres objectifs 27
C - Les schémas départementaux, pivots du dispositif d'accueil 29

III - Un pilotage à renforcer **33**
A - Une insuffisante coordination interministérielle 33
B - Un pilotage inégal au niveau local 40

CHAPITRE II - L'OBLIGATION D'ACCUEIL : UNE MISE EN ŒUVRE PARTIELLE ET UN EFFET DIFFICILE A APPRECIER SUR LES STATIONNEMENTS ILLICITES **49**

I - Un bilan contrasté **49**
A - Une réalisation des aires en deçà des objectifs initiaux 49
B - Des coûts parfois élevés justifiant des financements diversifiés 53
C - Une mise en œuvre freinée par plusieurs autres obstacles 63
D - La révision des schémas départementaux : une nouvelle impulsion inaboutie 70

II - La difficile mesure de l'impact sur les stationnements illicites **74**
A - Une évacuation facilitée des résidences mobiles stationnées illégalement et un recours croissant à la médiation 74
B - Des effets difficiles à mesurer 78

III - Une réponse spécifique plutôt efficace aux grands rassemblements. 81
A - Une organisation sous la responsabilité de l'Etat 81
B - Des difficultés persistantes 88

CHAPITRE III - L'AMENAGEMENT, LA GESTION DES AIRES ET L'HABITAT ADAPTE : UNE FAIBLE MOBILISATION DES ACTEURS PUBLICS 97

I - Une faible attention à l'aménagement et la gestion des aires 97
A - Les lacunes dans l'aménagement des aires 97
B - Le suivi limité de la gestion des aires par les pouvoirs publics 101
C - Des modalités de gestion des aires très hétérogènes, en l'absence d'orientations communes 117

II - Des besoins en termes d'habitat adapté insuffisamment pris en compte 123
A - L'ancrage territorial croissant d'une partie des gens du voyage 123
B - Une offre insuffisante d'habitat adapté..... 127

CHAPITRE IV - L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL ET SCOLAIRE : DES RESULTATS INSUFFISANTS.....143

I - Un accompagnement social restreint 143
A - Un droit à la domiciliation renforcé mais inégalement appliqué 143
B - L'insuffisante organisation de la prise en charge sociale des usagers des aires 145
C - Des actions bénéficiant de financements publics 149

II - Une réponse insuffisante aux difficultés de scolarisation des enfants du voyage..... 154
A - Un cadre administratif favorable mais peu structuré..... 154
B - Des difficultés importantes de scolarisation..... 158
C - Une prise en charge des élèves inégale 167

CONCLUSION GENERALE.....183

RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS 187

ANNEXES 193

REPONSES DES ADMINISTRATIONS, DES ORGANISMES ET DES COLLECTIVITES CONCERNES.....201

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L***'indépendance*** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La ***contradiction*** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication dans un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La ***collégialité*** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par ***La documentation Française***.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil réunie en formation ordinaire, a adopté le présent rapport sur « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage ».

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Bayle, Bertrand, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lévy, Lefas, Briet, présidents de chambre, Lebuy, président de section remplaçant M. Descheemaeker, président de chambre, MM. Pichon, Babusiaux, présidents de chambre maintenus en activité, Rémond, Gillette, Thérond, Duchadeuil, Paul, Lafaure, Frangialli, Andréani, Mmes Dayries, Lamarque, Ratte, MM. Bertucci, Gautier (Jean), Vermeulen, Vivet, Mme Aubin-Saulière, MM. Guédon, Bourlanges, Baccou, Chouvet, Mmes Démier, Esparre, MM. Mourier des Gayets, de la Guéronnière, Guillot, Ortiz, conseillers maîtres.

A assisté et participé aux débats, sans prendre part au délibéré, M. Johanet, Procureur général. Il était accompagné de Mme Sanchez, chargée de mission.

A été entendu en son rapport, M. Bertrand, rapporteur général, assisté de Mme Gaubout-Deschamps, première conseillère.

***

M. Gérard Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 25 septembre 2012.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 23 avril 2012, par une formation interjuridictions présidée par Mme Froment-Meurice, présidente de la cinquième chambre, et composée de Mme Ratte, M. Davy de Virvile, conseillers maîtres, MM. Roguez, président de la chambre régionale de Champagne-Ardenne, Lorraine, Advielle, président de la chambre régionale de Basse-Normandie, Haute-Normandie, et Hidas, président de section à la chambre régionale d'Ile-de-France, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mmes Message, conseillère référendaire et Gaubout-Deschamps, première conseillère à la chambre régionale d'Alsace, et en tant que contre-rapporteur, M. Antoine conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 21 mai 2012, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Bénard, Procureur général, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas et Briet, présidents de chambre.

Introduction

Le présent rapport dresse un bilan de la politique d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage mise en œuvre dans le cadre de la loi du 5 juillet 2000.

Les gens du voyage

L'appellation « gens du voyage », d'origine administrative, a été retenue par le législateur pour désigner une catégorie de la population caractérisée par son mode de vie spécifique.

Elle recouvre les personnes dont l'habitat en résidence mobile a un caractère traditionnel. Sont donc exclues les personnes sans domicile fixe et l'ensemble des personnes vivant contre leur gré dans un habitat mobile ou léger.

Si cette seule appellation de « gens du voyage » est juridiquement reconnue en France, le terme « Tsiganes » est le plus utilisé dans le langage commun pour identifier des populations diverses ayant les mêmes origines ethniques indo-européennes et la même culture.

Compte tenu de la connotation négative du terme « Tsiganes » dans certains pays membres, le Conseil de l'Europe a, pour sa part, retenu le terme générique de « Roms » pour désigner ces populations identifiées sur une base ethnique et culturelle et dont le nombre total en Europe est estimé à 10 millions de personnes environ.

Il s'ensuit, en France, un risque de confusion, car le terme « Roms » est également utilisé par les pouvoirs publics, mais pour désigner des migrants de nationalité étrangère, venant essentiellement des pays d'Europe centrale et orientale. Sédentarisées dans leur pays d'origine, ces populations, qui ne sont pas mobiles, n'ont pas de culture du voyage. Elles relèvent de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers sur le territoire français, leur situation étant différente selon qu'ils sont ou non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne. Elles ne font donc pas partie des « gens du voyage », qui sont, dans leur très grande majorité, de nationalité française.

C'est à la seule question de l'inorganisation des stationnements, sources de tensions récurrentes entre gens du voyage et populations locales, qu'avait entendu répondre initialement la politique d'accueil des gens du voyage.

L'obligation d'accueil des gens du voyage, instaurée en premier lieu par l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, avait été insuffisamment suivie d'effets : seuls 32 schémas départementaux d'accueil des gens du voyage avaient été adoptés conjointement par les préfets et les présidents de conseil général et 4 085 emplacements aménagés. Prenant acte de ce demi-échec, la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage a eu pour objectif d'établir un équilibre satisfaisant entre les droits et les devoirs réciproques des gens du voyage et des collectivités territoriales (communes et établissements publics de coopération intercommunale), afin de favoriser une cohabitation harmonieuse de différentes populations sur le territoire national.

En contrepartie de l'obligation de créer des structures d'accueil, les communes disposent de moyens renforcés pour lutter contre les stationnements illicites des gens du voyage sur leur territoire. Des mesures visant à favoriser l'accompagnement des gens du voyage ont également été prévues, en particulier dans le domaine social et dans celui de la scolarisation des enfants.

Conjointement mise en œuvre par les collectivités territoriales et l'Etat, la politique d'accueil des gens du voyage constitue une spécificité de la France au regard des politiques menées dans de nombreux autres pays européens, qui ont davantage encouragé la sédentarisation des populations qu'ils n'ont cherché à organiser leur itinérance.

L'enquête

L'enquête a été réalisée par la Cour des comptes et onze chambres régionales des comptes[1].

Ont été notamment analysés :

- l'organisation du pilotage de la politique d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage ;
- la qualité de la programmation des aires d'accueil et de grand passage[2] dans les schémas départementaux d'accueil des gens

[1] Alsace, Aquitaine, Basse-Normandie, Centre, Champagne-Ardenne, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas de Calais, Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

[2] Pour les aires de grand passage, est retenue comme référence une aire de grand passage de 100 places en moyenne, ces aires étant destinées à accueillir des groupes de 50 à 200 caravanes voyageant ensemble, comme le précise la circulaire n° 2001-49 du 5 juillet 2001 du ministère de l'intérieur et du ministère chargé du logement.

du voyage, l'avancement de leur réalisation effective et leur impact sur les stationnements illicites ;

- les conditions matérielles, financières et juridiques de réalisation et de gestion des aires existantes et la réponse apportée aux besoins des gens du voyage en termes d'habitat ;
- les actions conduites en vue de favoriser l'accompagnement social et la scolarisation des enfants.

L'enquête s'est également intéressée au coût global de la politique d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage. Pris en charge à la fois par l'Etat et les collectivités, il n'a pas été évalué jusqu'ici.

Sur la période 2000-2011, les dépenses engagées par l'Etat peuvent être estimées à 208 M€ en crédits de paiement et 294 M€ en autorisations d'engagement pour l'investissement et à 164 M€ pour le fonctionnement. S'y ajoutent les dépenses engagées au titre de la lutte contre l'exclusion dans le cadre de subventions aux associations intervenant auprès des gens du voyage, soit 3 M€ par an en moyenne (36 M€ sur la période). L'intervention financière des collectivités est en revanche, difficilement mesurable : les données financières existantes ne sont pas agrégées au niveau national. Néanmoins, en procédant à des extrapolations sur des bases statistiques qui demeurent fragiles, la Cour s'est attachée à évaluer l'effort global accompli pour la réalisation des aires d'accueil, qui sont un élément important mais pas exclusif du dispositif mis en œuvre. Elle considère qu'entre 2000, année du vote de la loi, et 2011, cet effort a représenté 632 M€ de dépenses publiques, dont un tiers environ a été financé par l'Etat.

La Cour des comptes a examiné l'action des principaux ministères concernés[3], de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et du centre national pour l'enseignement à distance (CNED) ainsi que l'activité de plusieurs organismes gestionnaires d'aires d'accueil[4] et de la fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage (FNASAT). Elle a également analysé l'action des services déconcentrés de l'Etat dans sept départements[5].

Les chambres régionales des comptes ont conduit 65 contrôles. Les interventions de 30 communes, 17 communautés de communes,

[3] Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, ministère des solidarités et de la cohésion sociale, ministère de l'intérieur de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, ministère de l'éducation nationale.

[4] Sociétés ADOMA, SG2A Hacienda et « Gens du voyage » (GDV).

[5] Bas-Rhin, Bouches-du-Rhône, Hautes-Pyrénées, Hérault, Loiret, Marne et Seine-et-Marne.

d'agglomération ou de communautés urbaines[6], 15 départements, 2 syndicats mixtes chargés de l'accueil des gens du voyage et une société privée gestionnaire d'aires d'accueil ont été analysées.

Le rapport examine successivement :

- les objectifs et le pilotage de la politique d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage (chapitre I) ;
- le niveau et les conditions de réalisation des structures d'accueil, ainsi que leur impact sur les stationnements illicites (chapitre II) ;
- la gestion des aires et l'offre d'habitat adapté aux besoins des gens du voyage (chapitre III) ;
- les mesures d'accompagnement social et scolaire de cette population (chapitre IV).

[6] Deux communautés urbaines, dix communautés d'agglomération et cinq communautés de communes.

Chapitre I

Une politique publique ambitieuse mais insuffisamment pilotée

I - Une population caractérisée par son mode de vie

A - Un statut juridique propre

1 - Une catégorie administrative

Employée pour la première fois par la circulaire du 20 octobre 1972 prise en application de la loi du 3 juillet 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes, l'appelation « gens du voyage » a remplacé le terme « nomade » utilisé officiellement depuis la loi du 4 juillet 1912.

La loi du 3 juillet 1969 a créé des obligations spécifiques pour les personnes « *dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois […] si elles logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout abri mobile* ». Cette loi concerne l'ensemble des personnes ayant des activités ambulantes (gens du voyage, commerçants ambulants, etc.).

Ainsi d'origine administrative, l'appellation a ensuite été retenue par le législateur pour désigner cette catégorie de la population. La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est applicable aux « *personnes dites gens du voyage dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles* ». Sont donc exclues de la catégorie « gens du voyage » les personnes sans domicile fixe et l'ensemble des personnes vivant contre leur gré dans un habitat mobile ou léger (caravane, tente, mobil-home, etc.).

Gens du voyage, Tsiganes, Roms

L'appellation « gens du voyage » permet aux pouvoirs publics de désigner une population en la caractérisant uniquement par son mode de vie spécifique, sans avoir recours à des critères ethniques ou culturels qui pourraient être contraires à la Constitution.

Pour autant, si seule la catégorie des « gens du voyage » est juridiquement reconnue, le terme « Tsiganes » est le plus utilisé dans le langage commun en France.

Les Etats voisins, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe identifient officiellement ces populations sur une base ethnique et culturelle. Ils privilégient actuellement le terme générique de « Roms » à celui de « Tsiganes » pour désigner l'ensemble de ces populations en Europe. Le terme « Tsiganes » est en effet jugé péjoratif dans certains pays (Allemagne, Europe centrale et orientale).

En France, le terme « Roms » est également utilisé par les pouvoirs publics, mais est exclusivement réservé aux migrants de nationalité étrangère. Ces populations, qui viennent essentiellement des pays d'Europe centrale et orientale, sont sédentarisées dans leur pays d'origine et ne sont pas mobiles. Elles relèvent de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers sur le territoire français.

Sous ces appellations génériques, la population des gens du voyage est diverse. Trois groupes principaux sont identifiés : les Roms dits « orientaux », venus d'Inde du Nord au XIIIème siècle et surtout présents en Europe centrale et orientale ; les Sintés ou Manouches, principalement installés en Grande-Bretagne ; les Gitans ou Kalés, dont la présence dans le monde ibérique et le sud de la France date du Moyen-âge.

2 - Des modalités spécifiques d'exercice des droits civils et politiques

La loi du 3 juillet 1969[7] a défini certaines conditions spécifiques d'exercice des droits civils et politiques.

Les gens du voyage qui souhaitent s'inscrire sur les listes électorales ne peuvent le faire qu'après trois ans de rattachement ininterrompu à la même commune. Il existe ainsi une différence de traitement entre les gens du voyage et les autres personnes sans domicile fixe puisque l'inscription de ces dernières intervient après six mois vécus dans la commune de leur organisme d'accueil, selon l'article L. 15-1 du code électoral.

La Haute autorité de lutte contre les discriminations[8] (HALDE) a critiqué cette situation, estimant que rien ne justifie la distinction ainsi opérée entre personnes sans domicile fixe et gens du voyage[9].

Toutefois, la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a prévu un autre dispositif d'inscription sur les listes électorales, à destination des personnes sans domicile stable. Ces personnes, y compris les gens du voyage, peuvent élire domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé à cet effet. L'organisme concerné leur délivre alors une attestation d'élection de domicile qui leur permet de s'inscrire sur les listes électorales de la commune où est situé l'organisme, à l'issue d'un délai de six mois.

L'existence de deux procédures parallèles d'inscription sur les listes électorales prête à confusion. C'est pourquoi la mission d'information de l'Assemblée nationale relative à l'évolution de la

[7] Loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile fixe ni résidence fixe.
[8] Devenue depuis mars 2011 le défenseur des droits.
[9] Cf. délibération n° 2007-372 du 17 décembre 2007.

législation sur l'accueil et l'habitat des gens du voyage[10] et le rapport du sénateur Hérisson relatif au statut des gens du voyage [11] ont proposé en 2011 la suppression de la condition de résidence de trois ans pour accéder au droit de vote.

La loi du 3 juillet 1969 prévoit, par ailleurs, que toute personne de plus de 16 ans n'ayant pas de domicile ou de résidence fixe doit être en possession d'un carnet de circulation, qui doit être visé tous les 3 mois, si elle n'a pas de ressources régulières, d'un livret de circulation si elle exerce une activité professionnelle ou d'un livret spécial de circulation s'il s'agit de commerçants ambulants exerçant pour leur propre compte et inscrits au régime des commerces ou au répertoire des métiers. La mise en place des titres de circulation constituait à l'époque un progrès puisqu'elle conduisait à la suppression du carnet anthropométrique mis en place par la loi du 16 juillet 1912.

Selon la loi de 1969[12], lorsqu'elle présente une demande de délivrance d'un titre de circulation, la personne doit faire connaître la commune à laquelle elle souhaite être rattachée. Le rattachement est prononcé par le préfet après avis du maire sous réserve que la présence des gens du voyage sur la commune ne dépasse pas 3 % de la population.

Les titres de circulation font aujourd'hui l'objet de vives critiques.

La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a considéré, dans sa délibération du 17 décembre 2007, que l'obligation de détenir un titre de circulation ne respectait pas le principe de non-discrimination de la convention européenne des droits de l'homme et la liberté de circulation inscrite au protocole n° 4 à la convention. Elle a également estimé que les sanctions appliquées en cas de non respect des obligations étaient disproportionnées.

Le ministère de l'intérieur reconnaît que le dispositif actuel est peu lisible et permet des contournements. L'existence de trois régimes de titres nuit à la clarté de l'ensemble. De surcroît, le statut d'auto-entrepreneur[13] est fréquemment adopté puisqu'il permet de relever du

[10] Rapport d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale relatif au *bilan et à l'adaptation de la législation relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage*, présenté par M. Didier Quentin, 9 mars 2011.

[11] *Gens du voyage, pour un statut proche du droit commun*, M. Pierre Hérisson, parlementaire en mission, rapport au Premier ministre, juillet 2011.

[12] Loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile fixe ni résidence fixe.

[13] Créé par la loi n° 2008-776 de modernisation de l'économie du 4 août 2008.

livret spécial de circulation, qui ne nécessite pas de visa, en lieu et place du carnet de circulation.

La mission d'information de l'Assemblée nationale et le rapport du sénateur Hérisson précités ont en conséquence proposé de supprimer ces titres de circulation. Pour permettre l'accès aux aires d'accueil, ils proposent de leur substituer respectivement une carte de résident itinérant ou un simple récépissé attestant du choix de la commune de rattachement.

Selon le ministère de l'intérieur, il est désormais envisagé d'aligner sur le droit commun (six mois) les délais d'inscription des gens du voyage sur les listes électorales et de supprimer les titres de circulation et leurs visas.

B - Une population qui n'est pas nécessairement itinérante

En pratique, les gens du voyage sont caractérisés par une grande diversité des modes de vie et d'habitat.

Leurs comportements à l'égard du voyage et de l'itinérance ne sont pas homogènes.

On distingue schématiquement trois catégories :

- les itinérants : ils se déplacent souvent en grand nombre sur l'ensemble du territoire national et leurs haltes sont de courte durée ;
- les semi-itinérants (ou semi-sédentaires) : ils effectuent des déplacements limités dans l'espace et le temps, souvent à l'échelle d'un département ou d'une région ;
- les sédentaires : ils sont installés de manière permanente, généralement sur un terrain dont ils sont propriétaires ou locataires.

Il est parfois affirmé que la population des gens du voyage évolue dans le temps de l'itinérance vers la sédentarité, selon un processus continu dit de *sédentarisation*. En réalité, ce processus se stabilise dans la plupart des cas au stade intermédiaire de la semi-sédentarité.

Pour qualifier cette évolution du mode de vie de nombreux gens du voyage, l'expression *ancrage territorial* semble donc préférable. Le mot *sédentarisation* suggère, en effet, l'idée d'un changement définitif de mode de vie, qui conduirait la population à passer d'une résidence mobile à un habitat en dur, alors qu'en pratique, de très nombreux gens du

voyage demeurent dans une situation intermédiaire entre l'itinérance et la sédentarité.

L'expression *ancrage territorial* traduit mieux que le mot *sédentarisation* ce constat d'une présence régulière de groupes familiaux sur un territoire, qui n'induit pas pour autant un abandon complet de la mobilité : les familles concernées effectuent des séjours de 3 à 9 mois sur un territoire mais continuent à se déplacer, en particulier pendant la période estivale. Dans le Bas-Rhin, par exemple, de nombreux usagers des aires sont des gens du voyage locaux implantés de longue date en Alsace. Tel est également le cas dans le Loiret, sur les aires de la communauté d'agglomération d'Orléans.

L'ancrage territorial croissant des gens du voyage s'explique par plusieurs facteurs : le vieillissement de la population et les problèmes de santé qui peuvent en résulter dès lors que les personnes âgées sont en effet moins aptes à voyager et ont besoin de trouver des centres médicaux à proximité ; la précarisation d'une partie des gens du voyage qui conduit à une mobilité plus réduite en raison du coût associé au mode de vie itinérant ; la recherche d'une scolarisation continue des enfants.

C - Une absence de données statistiques

1 - Une catégorie non identifiée

La catégorie administrative des gens du voyage ne fait pas l'objet d'un recensement spécifique dans le cadre du recensement général de la population effectué par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

Les gens du voyage sont pris en compte par l'Insee en tant que personnes résidant habituellement dans des « habitations mobiles terrestres » comme les forains ou les résidents sur des bateaux immobilisés à quai, transformés en résidences principales. En revanche, les caravanes et les mobile-homes immobilisés sont recensés avec les logements.

En outre, le recensement des « habitations mobiles » n'est exhaustif que dans les villes de plus de 10 000 habitants. De ce fait, les gens du voyage qui se trouvent dans des communes entre 5 000 et 10 000 habitants en sont exclus, alors même que ces communes ont l'obligation de réaliser des aires d'accueil des gens du voyage.

Enfin, les informations tirées de l'opération de dénombrement des personnes sans abri ou logeant dans des habitations mobiles sont parcellaires et peu fiables, comme l'a souligné la Cour dans le rapport

relatif à la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile[14].

Les données relatives aux titres de circulation délivrés aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence sont une autre source utilisée pour l'estimation de la population des gens du voyage. Ces titres sont en effet centralisés dans un fichier administratif prévu par l'arrêté interministériel du 22 mars 1994 modifié par l'arrêté du 28 février 2005 et géré par la gendarmerie nationale.

Cependant, ce fichier ne recouvre qu'une partie des gens du voyage tout en concernant une population plus large. D'une part, les chiffres qui en sont issus ne prennent en compte ni les personnes de moins de 16 ans non assujetties à l'obligation de détenir un titre de circulation, ni celles de plus de 80 ans dont les données ne sont plus conservées, ni celles qui, démunies de ce document, circulent sur le territoire métropolitain. D'autre part, sont également intégrés les commerçants ambulants (forains notamment) et les « caravaniers », employés des grands chantiers auxquels s'impose l'obligation de détenir un titre de circulation. Enfin, certains ménages voyageurs ne sont pas détenteurs de ce document puisqu'ils sont propriétaires ou locataires d'une résidence principale.

Les informations extraites de ces listes départementales sont comparées par l'Insee aux résultats du recensement des personnes en habitations mobiles terrestres. Les données ne se recoupent cependant pas systématiquement, les personnes détenant un titre de circulation pouvant stationner sur une commune différente de leur commune de rattachement.

En définitive, il n'existe pas de données chiffrées globales permettant de dénombrer précisément les gens du voyage.

2 - Des estimations fragiles

Les estimations du nombre de gens du voyage sont issues de données anciennes à la fiabilité limitée ou font état de fourchettes très larges.

[14] *La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile*, communication au Président de l'Assemblée nationale pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (évaluation de politique publique réalisée au titre de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières), novembre 2011, Cour des Comptes.

La disparité des estimations relatives au nombre de gens du voyage présents en France

Sur la base de différentes données issues des enquêtes spécifiques qui ont été conduites dans les années 1960, 1970 et 1980, le rapport établi par le préfet Delamon sur la situation des gens du voyage en 1990[15] estimait qu'au total la population des gens du voyage était comprise entre 220 000 et 250 000 personnes, réparties de la manière suivante : les itinérants (70 000), les semi-sédentaires (65 000) et les sédentaires (105 000).

En l'absence de données statistiques plus précises, les rapports postérieurs au rapport Delamon se sont généralement appuyés sur les chiffres de ce dernier : le rapport de M. Jean-Paul Delevoye[16] de 1997 reprend ainsi la fourchette de 220 000 à 250 000 personnes et le rapport du sénateur Pierre Hérisson de juillet 2011 précité retient une fourchette de 240 000 à 300 000 personnes.

Les associations retiennent pour leur part une estimation généralement beaucoup plus élevée, de 250 000 à 500 000 personnes, prenant davantage en compte les gens du voyage ayant un « ancrage territorial » : il peut s'agir de gens du voyage semi-sédentaires, qui ne voyagent qu'une partie de l'année, ou de gens du voyage sédentarisés.

Ces données sont également celles avancées par le Conseil de l'Europe, qui considère que le nombre de gens du voyage est compris entre 300 000 et 500 000 personnes en France.

Compte tenu des lacunes importantes de la statistique publique, les chiffres de 250 000 à 300 000 gens du voyage ne peuvent être présentés que comme un ordre de grandeur minimal.

Selon le fichier relatif aux titres de circulation, le nombre de personnes détenant un titre de circulation est d'environ 174 000 fin 2011.

Afin d'estimer le nombre total de gens du voyage, il est nécessaire d'ajouter à ces 174 000 personnes les gens du voyage de plus de 80 ans et les enfants de moins de 16 ans, qui n'ont pas l'obligation de détenir un titre de circulation.

Les données dont dispose la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), issues des statistiques relatives à l'allocation temporaire de logement (ALT) 2 établies au 15 juin et au 15 décembre de chaque année, permettent d'apprécier le poids relatif des enfants au sein de la population des gens du voyage. Sur les 30 000 personnes présentes

[15] Rapport du préfet Delamon remis au Premier ministre, *la situation des gens du voyage et les mesures proposées pour l'améliorer*, 13 juillet 1990.
[16] Rapport n° 283 fait au nom de la commission des lois du Sénat présenté par M. Jean-Paul Delevoye, sénateur, 28 mars 1997.

sur les aires d'accueil au 15 décembre 2010, près de 14 000 étaient des enfants de moins de 18 ans, soit 46 %, cette proportion étant relativement stable d'une année sur l'autre. Sous réserve que la composition des familles accueillies sur les aires d'accueil au 15 décembre soit similaire à celle des familles de gens du voyage séjournant en dehors des aires ou n'y stationnant pas à cette date, la population des enfants du voyage pourrait être estimée, par extrapolation, à environ 80 000 personnes.

Il est par ailleurs probable que la population des gens du voyage de plus de 80 ans ne représente qu'une part mineure de ceux-ci, leur espérance de vie étant souvent inférieure à la moyenne. A titre indicatif, le rapport Delamon estimait la part des plus de 65 ans à 4 % de la population, contre 12,3 % au sein de l'ensemble de la population française à cette date. Dans le Morbihan, l'un des rares départements à recueillir cette information, la part des personnes âgées (60 ans et plus) représentent 3,5 % seulement de la population accueillie sur les aires.

Enfin, les ménages de gens du voyage ayant un ancrage territorial ne disposent pas nécessairement de titres de circulation dès lors qu'ils sont propriétaires ou locataires de leur résidence principale. Or, ces ménages pourraient représenter un nombre significatif de personnes.

Il reste que l'absence de données statistiques constitue une difficulté majeure pour les politiques publiques.

D - Une population sujette à des difficultés sociales

En dehors des difficultés rencontrées en matière de stationnement et d'habitat, auxquelles la loi du 5 juillet 2000 cherche à répondre, une partie des gens du voyage rencontre des difficultés sociales liées à leur mode de vie. En l'absence de statistiques, les informations existantes sont essentiellement d'ordre qualitatif. Le rapport d'étude réalisé en 2007 par l'universitaire Jean-Pierre Liégeois à la demande de la direction générale de l'action sociale (ministère chargé des affaires sociales) constitue ainsi le principal diagnostic établi au niveau national[17].

Comme le souligne le guide relatif à la santé des gens du voyage publié en 2009[18], les indicateurs de santé sont généralement plus défavorables chez les gens du voyage que dans l'ensemble de la

[17] *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France*, M. Jean-Pierre Liégeois, rapport d'étude de la direction générale de l'action sociale, 2007.
[18] *La santé des gens du voyage*, guide réalisé par le réseau français des Villes – Santé (RFVS) de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et financé par la direction générale de la santé (ministère chargé de la santé), 2009.

population et leur espérance de vie est inférieure de quinze ans à la moyenne nationale[19].

Certaines pathologies liées aux conditions de vie semblent frapper de manière plus marquée les gens du voyage : saturnisme lié à l'activité de ferraillage et touchant même les enfants, tuberculose, maladies de peau, parasitoses, allergies respiratoires, stress, désordres alimentaires et maladies cardio-vasculaires. La prévalence des addictions de divers types a selon toute vraisemblance augmenté dans les dernières années.

Le manque de prévention et une forte tendance à réaliser les démarches de santé en urgence sont génératrices de consultation et prise en charge tardives, de complications et d'une limitation du suivi une fois l'urgence passée, comme le soulignent les schémas départementaux des Yvelines et du Val d'Oise. Des difficultés de suivi des posologies liées à l'illettrisme ainsi que des arrêts de traitement à la disparition des symptômes entrainant des récidives chroniques sont également constatées[20].

Alors qu'ils sont soumis, comme tous les autres enfants, à l'obligation scolaire de six à seize ans, une partie des enfants du voyage n'est pas scolarisée ou pâtit de conditions défavorables à la scolarisation.

Les déplacements des familles sont un premier facteur d'absentéisme voire de non-inscription auprès des établissements scolaires. Ils constituent un facteur de rupture et de discontinuité dans la scolarité, qui ne facilite pas la progression des apprentissages et l'intégration au sein de classes déjà constituées. De plus, la situation socio-économique de certaines familles, qui vivent dans des conditions de stationnement précaires et sont souvent frappées elles-mêmes d'illettrisme, ne permet pas à l'enfant de bénéficier du soutien de la cellule familiale au cours de ses études.

L'activité économique d'une partie des gens du voyage, généralement non-salariée, est soumise à d'importants aléas.

Ces populations travaillent traditionnellement dans le recyclage (ferraillage en particulier), la maçonnerie, la peinture et le nettoyage des façades, l'élagage ou encore le ramonage et sont présentes sur les marchés. Certains pratiquent une variété d'activités saisonnières comme les vendanges. La disparition de bon nombre de leurs métiers

---

[19] *Tsiganes en Europe – Promouvoir la santé et les droits d'une minorité en détresse,* Actes du colloque européen des 19 et 20 octobre 2000 à Paris, Réseau Romeurope – Médecins du Monde.

[20] Cf. les schémas départementaux d'accueil et d'insertion des gens du voyage de l'Aude et de la Seine-et-Marne.

traditionnels et la raréfaction de l'attribution des places sur les marchés fragilisent leur activité économique.

L'illettrisme fréquent et l'absence de diplômes peuvent conduire à les exclure du marché du travail et compliquent les démarches administratives à accomplir, notamment en matière d'enregistrement de l'activité économique.

Ils font également face à des difficultés en matière d'insertion économique. De nombreux cas de discriminations directes à l'embauche ou dans l'entreprise sont ainsi signalés au ministère chargé de la cohésion sociale. Des cas de refus d'inscription de la part de Pôle emploi sont aussi constatés. La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a notamment été saisie d'un refus d'inscription au motif que les titres de circulation ne font pas partie des documents permettant aux demandeurs d'emploi de justifier leur identité tels qu'énumérés par l'arrêté du 24 novembre 2008[21] ; elle a estimé que cet arrêté était discriminatoire.

L'activité économique fluctuante et l'insertion économique malaisée de nombreux gens du voyage conduisent à une précarité importante.

Signe de cette précarité économique, une partie significative des gens du voyage bénéficiait auparavant du revenu minimum d'insertion et aujourd'hui du revenu de solidarité active. Les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage de la Savoie et de la Mayenne indiquent ainsi, pour les années 2000, que 80 % des gens du voyage présents sur le territoire sont bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI). En Charente-Maritime, 70 % des gens du voyage faisant l'objet d'un suivi social étaient bénéficiaires du RMI. Les schémas révisés montrent des taux similaires pour le revenu de solidarité active (RSA), 75 % en Haute-Vienne par exemple.

[21] Délibération n° 2011-118 du 18 avril 2011.

II - L'objectif ambitieux de la loi du 5 juillet 2000 : rechercher un équilibre entre droits et devoirs réciproques des gens du voyage et des collectivités

A - L'obligation d'accueil des gens du voyage

L'objectif premier de la loi du 5 juillet 2000[22] est de définir un équilibre satisfaisant entre, d'une part, la liberté constitutionnelle d'aller et venir et l'aspiration des gens du voyage à pouvoir stationner dans des conditions décentes, et, d'autre part, le souci des élus locaux d'éviter des installations illicites qui occasionnent des difficultés de coexistence avec leurs administrés.

Cet équilibre est fondé sur le respect, par chacun, de ses droits et de ses devoirs : les collectivités locales auxquelles la loi confère la responsabilité de l'accueil des gens du voyage ; les gens du voyage eux-mêmes s'engageant, dans leur comportement, à être respectueux des règles collectives ; l'Etat, qui doit être le garant de cet équilibre et affirmer la solidarité nationale.

La politique d'accueil définie par la loi du 5 juillet 2000 apparaît spécifique à la France au regard de l'organisation du stationnement des gens du voyage prévue par ses voisins européens.

La spécificité de la politique d'accueil mise en place en France au regard de ses voisins européens

Les politiques conduites par les principaux pays voisins de la France sont largement conditionnées par le mode de vie de la population tsigane sur leur territoire, marquée par l'itinérance ou la sédentarité, cette dernière étant parfois encouragée de longue date, et par l'importance du champ des compétences dévolues aux collectivités.

[22] Loi n° 2000-614 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage.

En dehors de la France, seule l'Irlande a mis en place une obligation d'organisation de l'accueil des gens du voyage par les collectivités territoriales. La loi de 1998 sur l'hébergement des gens du voyage oblige ainsi les conseils élus des autorités locales responsables du logement à adopter un programme quinquennal et à tenir compte des besoins particuliers des gens du voyage lors de l'établissement des documents d'urbanisme. En contrepartie, les collectivités locales bénéficient de pouvoirs élargis en matière d'interdiction des campements sauvages. L'Irlande fait par ailleurs face à des difficultés similaires à celles rencontrées par la France pour assurer la réalisation des places de stationnement prévues.

Les autres pays privilégient le volontariat des autorités locales compétentes en matière d'accueil des gens du voyage, par des mesures incitatives diverses. Ainsi, en Belgique, en Italie et en Suisse, l'organisation du stationnement des gens du voyage ne résulte pas d'une législation adoptée au niveau national et fait l'objet de mesures incitatives, essentiellement financières.

La politique d'accueil des gens du voyage au Royaume-Uni a pour particularité d'avoir substitué des mesures incitatives à l'obligation instaurée en 1968. Les districts ont eu l'obligation de mettre des aires d'accueil à la disposition des gens du voyage entre 1970 et 1994, en application de la loi de 1968 relative au stationnement des caravanes, mais cette obligation a été supprimée depuis 1994. Les autorités locales sont depuis incitées à prendre en compte les besoins des gens du voyage lors de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme et peuvent bénéficier de subventions à cet effet.

L'Allemagne et l'Espagne n'ont pas mis en place de politique d'accueil des gens du voyage, compte tenu de la sédentarisation de la majeure partie de la population. L'absence de politique d'accueil des gens du voyage résulte, dans le cas de l'Allemagne, à la fois de l'impossibilité constitutionnelle de contraindre les communes à procéder à des aménagements, et de la sédentarisation de fait de la population, encouragée par les règles de domiciliation. L'Espagne dispose pour sa part d'un outil d'insertion de la communauté tsigane mais n'a mis en place aucune politique publique en matière de stationnement compte tenu de la sédentarité pratiquement générale de cette communauté.

1 - Une obligation à la charge des communes

L'arrêt du Conseil d'Etat du 2 décembre 1983 dit « ville de Lille » avait reconnu un devoir d'accueil de toutes les communes, quelle que soit leur taille.

Cette jurisprudence reste applicable aux communes, de moins de 5 000 habitants. Elles peuvent, si elles le souhaitent, décider de

l'aménagement d'aires de petit passage ou désigner des terrains pour la halte et ainsi réglementer le stationnement des gens du voyage.

Le législateur a ensuite imposé une obligation de création d'aires d'accueil aux seules communes de plus de 5000 habitants, par l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage.

La loi du 1er août 2003[23] relative à l'orientation et à la programmation pour la ville et la rénovation urbaine est venue apporter un assouplissement aux obligations communales. L'article 15 prévoit en effet que les communes de moins de 20 000 habitants, dont la moitié de la population habite en zone urbaine sensible, peuvent à leur demande être exemptées de l'obligation de réaliser des aires d'accueil.

Le schéma départemental d'accueil des gens du voyage (SDAGV) prévu par la loi du 5 juillet 2000 est conçu comme le pivot des dispositifs spécifiques pour organiser cet accueil.

Il doit permettre une évaluation rationnelle et concertée des besoins, au regard desquels l'offre de stationnement et les actions d'accompagnement adapté doivent être définies. La loi visant à faciliter l'intégration des gens du voyage, les besoins sociaux sont également considérés dans leurs aspects scolaires, sociaux-éducatifs et sanitaires.

2 - Le droit de recourir à des outils renforcés de lutte contre le stationnement illicite

La loi du 5 juillet 2000 a mis en place des procédures permettant aux collectivités ayant satisfait leurs obligations légales d'aménagement des aires d'accueil d'obtenir l'évacuation des résidences mobiles des gens du voyage en stationnement illicite.

L'article 9 de cette loi disposait que le maire peut saisir le président du tribunal de grande instance aux fins d'ordonner l'évacuation des caravanes stationnées illégalement. L'article 9-1 prévoyait que le juge pouvait également être saisi par la commune lorsque le stationnement illicite concernait un terrain privé sans avoir à constater la carence du propriétaire à agir, dès lors que la situation était de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques. Au vu de l'ordonnance rendue par le juge, le concours de la force publique pouvait ainsi être accordé au maire par le préfet.

Compte tenu de la lourdeur de cette procédure d'évacuation judiciaire et des délais induits, la loi du 5 mars 2007 relative à la

[23] Loi n° 2003-6710.

prévention de la délinquance a modifié les articles 9 et 9-1 de la loi du 5 juillet 2000 et créé une procédure d'évacuation administrative. Le préfet peut mettre en demeure les gens du voyage concernés de cesser leur occupation illicite d'un terrain, à la demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain et ce, sans recours préalable au juge judiciaire. Le délai d'exécution de la mise en demeure ne peut être inférieur à 24 heures.

Comme pour la procédure instituée en 2000, la mise en oeuvre de ce dispositif d'évacuation administrative suppose que plusieurs conditions soient réunies : la commune concernée doit avoir rempli ses obligations au titre du schéma départemental ou ne pas être soumise à de telles obligations et le stationnement illicite doit être de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

A l'issue du délai fixé dans l'arrêté de mise en demeure, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles, sauf en cas de recours contre la mise en demeure devant le tribunal administratif. Le recours a, en effet, un caractère suspensif, le tribunal administratif devant se prononcer dans les 72 heures suivant la saisine.

B - Les autres objectifs

1 - Le droit des gens du voyage à un accompagnement social et à une scolarisation des enfants

La loi du 5 juillet 2000 prévoit que les aires d'accueil, qui ont vocation d'habitat, sont situées au sein ou à proximité des zones urbaines afin de permettre un accès aisé aux différents services urbains, notamment sanitaires, sociaux et scolaires.

Elle vise également à assurer un accès effectif à l'accompagnement social et à la scolarisation pour cette population. L'article 1er-II dispose ainsi que le schéma départemental d'accueil des gens du voyage « *définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui les fréquentent* ». Selon la circulaire d'application n° 2001-49 du 5 juillet 2001, l'évaluation des besoins doit inclure l'étude « *des actions socio-éducatives à mener auprès des gens du voyage, pouvant contribuer à favoriser la pré-scolarisation et la scolarisation des enfants, l'alphabétisation des adultes*[24]».

[24] Circulaire UHC/IUH1/12 n° 2001-49 du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

Dans le prolongement de la loi du 5 juillet 2000, la circulaire n° 2002-101 du 25 avril 2002 relative à la scolarisation des enfants du voyage et des familles non sédentaires a rappelé que « *les enfants de parents non sédentaires sont, comme les autres enfants, soumis à l'obligation scolaire entre 6 et 16 ans. Ils ont droit à la scolarisation dans les mêmes conditions que les autres enfants, quelles que soient la durée et les modalités du stationnement, et dans le respect des mêmes règles, d'assiduité notamment. Le fait que la famille soit hébergée de manière transitoire sur le territoire d'une commune est sans incidence sur le droit à la scolarisation* ».

Selon cette circulaire, la durée de séjour sur une aire peut être prolongée jusqu'à 9 mois continus (soit au-delà du temps maximal autorisé de 5 mois depuis 2006) pour permettre aux familles d'assurer une scolarisation plus suivie et régulière à leurs enfants. Les familles dont les enfants sont scolarisés peuvent ainsi, par dérogation, demander à rester sur l'aire plus longtemps.

Pour garantir ce droit à l'instruction des enfants du voyage comme de tout enfant (article L. 111-1 du code de l'éducation), « *l'éducation nationale se doit donc de mettre en oeuvre les dispositions nécessaires pour assurer aux enfants des familles non sédentaires des conditions de scolarisation qui leur garantissent le respect de ce droit* »[25].

2 - La place limitée de l'habitat des gens du voyage dans la loi du 5 juillet 2000

Centrée sur le dispositif d'accueil prévu pour les gens du voyage itinérants, la loi du 5 juillet 2000 accorde une place limitée à l'habitat des gens du voyage en voie de sédentarisation, sédentarisés ou ayant un besoin d'ancrage territorial. En la matière, elle ne crée pas d'obligation et se limite à inciter les communes à mettre en place des solutions adaptées.

La seule disposition de la loi concernant spécifiquement l'habitat est l'introduction dans le code de l'urbanisme d'un article qui prévoit « *l'aménagement dans les secteurs constructibles de terrains bâtis ou non bâtis pour permettre l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs* », sous réserve du respect des autorisations d'urbanisme (L. 444-1).

Selon la circulaire d'application du 5 juillet 2001, les modes de vie des populations dites « gens du voyage » étant variés, ils nécessitent des modes d'habitat généralement qualifiés d'« habitat adapté ». Elle

[25] Circulaire n° 2002-101 du 25 avril 2002 relative à la scolarisation des enfants du voyage et des familles non sédentaires.

préconise également la mise en œuvre d'une dynamique partenariale (Etat, collectivités locales, associations représentatives des gens du voyage) dans le cadre du schéma départemental, qui est présenté comme l'occasion « *d'informer et de sensibiliser les acteurs concernés et d'engager la recherche de solutions adaptées* ». Néanmoins, la présentation des actions à mettre en œuvre est reléguée en annexe du schéma départemental d'accueil.

Les conditions juridiques et matérielles de réalisation des terrains familiaux, qui permettent l'installation des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs, n'ont été précisées que tardivement fin 2003.

C - Les schémas départementaux, pivots du dispositif d'accueil

Le schéma départemental d'accueil des gens du voyage (SDAGV) est conçu comme le pivot des dispositifs spécifiques d'accueil des gens du voyage. Il prévoit, après une évaluation des besoins constatés et des capacités d'accueil existantes, la nature, la localisation et la capacité des aires à créer, ainsi que les interventions sociales nécessaires.

La commission consultative départementale des gens du voyage, dont la composition et le fonctionnement sont fixés par le décret n° 2001 -540 du 25 juin 2001, participe à l'élaboration du schéma et établit un bilan annuel de son application.

1 - Des schémas départementaux initiaux de qualité inégale

L'ensemble des schémas départementaux prévus, au nombre de 96, sont signés et publiés au recueil des actes administratifs de la préfecture. Les départements d'outre-mer restants n'accueillent pas de gens du voyage.

Un retard important a été pris dans l'élaboration et l'approbation des schémas départementaux qui, selon la loi du 5 juillet 2000, auraient dû être approuvés au plus tard le 6 janvier 2002, soit dix-huit mois à compter de la publication de la loi. En fait, la majeure partie des schémas ont été conclus en 2003 et 2004 (respectivement 47 et 18 schémas), un tiers ayant été approuvé en 2002.

En outre, l'annulation de certains schémas par les juridictions administratives pour non-respect des formes imposées par la loi, principalement au regard des procédures de concertation, a retardé la mise

en œuvre des schémas. Au total, six schémas départementaux ont fait l'objet d'annulations[26] et quatre d'annulations partielles.

Toutes ces procédures ont considérablement ralenti l'adoption définitive des schémas départementaux et donc la mise en œuvre des actions préconisées.

Néanmoins, ce bilan contrasté doit être mis en perspective avec celui de la loi du 31 mai 1990 : seuls 47 départements avaient alors adopté un schéma départemental d'accueil des gens du voyage.

Conformément à l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000, la quasi-totalité des départements ont établi une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante. Elle a permis une estimation quantitative des stationnements des gens du voyage sur le territoire départemental et des besoins en matière de structures d'accueil par commune. L'analyse des besoins et de l'offre existante en matière d'habitat adapté et d'insertion socio-économique a été plus succincte et souvent insuffisante. Les schémas du Val d'Oise et de Seine-Saint-Denis ont d'ailleurs été annulés par les juridictions administratives, notamment en raison de l'insuffisance de l'évaluation des besoins en matière scolaire, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques.

Pour autant, certains départements ont établi un diagnostic complet et détaillé des besoins des gens du voyage, qui a facilité leur bonne prise en compte par le schéma, comme dans la Manche.

Par ailleurs, les objectifs fixés par les schémas départementaux n'ont parfois pris que partiellement en compte les besoins identifiés. Le schéma départemental du Val-de-Marne n'a ainsi pas prévu la création d'aires de grand passage, alors que le besoin en la matière est manifeste, des groupes de 150 à 350 caravanes stationnant régulièrement sur des terrains publics.

Enfin, certains schémas départementaux sont peu opérationnels : le nombre de places, et surtout la localisation précise à retenir pour les aires ne sont pas systématiquement indiqués.

Cette absence de localisation est particulièrement fréquente pour les aires de grand passage. Sur un échantillon de 30 schémas

[26] Il s'agit des départements de la Moselle, des Yvelines, du Val-d'Oise, de Seine-Saint-Denis, des Pyrénées-Orientales et du Val-de-Marne. Quatre de ces départements ont établi un nouveau schéma départemental, dont l'un a été à nouveau annulé.

départementaux analysés[27], 9 n'ont pas déterminé la localisation des aires d'accueil à réaliser et 22 celle des aires de grand passage à créer.

Ces imprécisions ont un impact sur le délai et le taux de réalisation des aires. A titre d'exemple, les six départements de la région Centre, qui ont localisé les aires d'accueil à créer, ont des taux de réalisation souvent sensiblement supérieurs à la moyenne nationale pour ces aires, compris entre 68 % et 86 % fin 2010. A l'inverse, la réalisation des aires de grand passage, dont l'implantation a rarement été précisée dans les schémas, a davantage de retard en région Centre. Dans le Loiret, aucune aire de grand passage n'est aménagée fin 2010, alors que 74 % des aires d'accueil sont réalisées. L'Indre a réalisé 69 % de ses aires d'accueil, alors qu'elle n'a pas créé son aire de grand passage. Les aires de grand passage prévues en Indre-et-Loire ne sont pas réalisées, alors que tel est le cas de 68 % des aires d'accueil.

2 – Une révision des schémas plus attentive à la prise en compte de l'ancrage territorial et aux aires de grand passage

Le schéma départemental d'accueil des gens du voyage doit obligatoirement être révisé tous les six ans à compter de sa publication.

La circulaire du 28 août 2010[28] a rappelé que la majorité des schémas départementaux arrivent à échéance, et incite les départements à lancer la procédure de révision. Selon le ministère chargé du logement, 89 départements sur 93 ont engagé la révision de leur schéma pour tenir compte des évolutions constatées depuis leur publication. Fin mars 2012, 39 départements disposent d'un schéma révisé.

Dans le cadre de la révision des schémas actuellement en cours, l'accent est mis sur la nécessité de prendre en compte l'évolution des besoins des gens du voyage, en distinguant ceux des populations nomades de ceux des personnes en voie de sédentarisation. Outre la mise en place d'actions concrètes en faveur de l'habitat adapté, il est désormais possible de transformer des places de caravanes en places de terrain familial pour répondre aux besoins des familles en voie de sédentarisation. A titre d'exemple, le département du Loiret prévoit dans son nouveau schéma de revoir à la baisse les obligations en matière d'aires d'accueil et

[27] Bouches-du-Rhône, Var, Aude, Gard, Hérault, Lozère, Pyrénées-Orientales, Loir-et-Cher, Loiret, Indre-et-Loire, Indre, Cher, Eure-et-Loir, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Calvados, Manche, Orne, Paris, Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise, Ardennes, Aube, Marne, Haute-Marne.
[28] Circulaire relative à la révision des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage, ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, 28 août 2010.

d'introduire des préconisations en matière d'habitat adapté ou de terrains familiaux au vu de la demande exprimée par les gens du voyage.

La réalisation des aires de grand passage, qui sont destinées à répondre aux besoins de déplacement des gens du voyage en grands groupes (100 à 200 caravanes en moyenne) à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels, est également prioritaire dans le cadre de la révision.

Compte tenu du nombre très insuffisant d'aires de grand passage disponibles, les services de l'Etat sont invités à se mobiliser fortement, tant pour inciter les collectivités à réaliser des aires de grand passage que pour identifier des terrains temporaires susceptibles de recevoir de grands groupes et préparer en amont leur accueil, en lien avec les associations organisatrices. Est également ouverte la possibilité de mettre à la disposition des grands groupes des terrains ayant vocation à remplir d'autres usages, par convention et à tour de rôle. Cette possibilité, qui apparaît pertinente, vise à éviter de faire peser systématiquement sur les mêmes communes les contraintes liées aux grands passages et à faciliter ainsi l'acceptation par la collectivité d'un terrain destiné aux grands passages, dès lors qu'il serait provisoire.

Si la circulaire tire les conséquences de certaines faiblesses des schémas départementaux initiaux, en termes de pilotage et de concertation, d'insuffisante attention portée à la gestion des aires ou de localisation des aires, elle n'incite pas à une meilleure prise en compte, dans les schémas révisés, des difficultés socio-économiques et de scolarisation rencontrées par les gens du voyage par la définition d'actions susceptibles d'y répondre. Selon l'enquête conduite par l'assemblée des départements de France (ADF) en 2010, les élus souhaitent pourtant aborder, à l'occasion de la révision des schémas départementaux, des questions nouvelles parmi lesquelles figurent le vieillissement des gens du voyage, la scolarisation à l'école maternelle, la lutte contre le décrochage scolaire, l'insertion professionnelle et la diversification des modes d'accueil.

III - Un pilotage à renforcer

A - Une insuffisante coordination interministérielle

1 - Des interventions ministérielles mal articulées

Les politiques conduites en matière d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage mettent en jeu un grand nombre d'acteurs – collectivités territoriales, administrations d'Etat, opérateurs privés, associations – et impliquent, au sein même de l'Etat, l'intervention de plusieurs ministères.

L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage au croisement des interventions de plusieurs ministères

Les ministères chargés du logement et des affaires sociales sont les principaux concernés par la politique d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage.

Au sein du ministère chargé du logement, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages traite des questions relatives aux aires d'accueil ou de grand passage, aux terrains familiaux et à l'habitat des gens du voyage.

Au sein du ministère chargé des affaires sociales, la direction générale de la cohésion sociale intervient au titre de ses compétences en matière d'inclusion sociale. Elle est ainsi chargée, d'une part, du financement par l'Etat du fonctionnement des aires d'accueil dans le cadre de conventions conclues avec la caisse nationale des allocations familiales, et d'autre part, des problématiques d'accès aux droits et d'insertion économique. A ce titre, elle organise notamment la concertation avec les associations représentatives des gens du voyage et assure le secrétariat de la commission nationale consultative des gens du voyage.

Le ministère de l'intérieur est principalement concerné par les enjeux relatifs à l'ordre public en matière de stationnement des gens du voyage et par les questions liées à l'état civil (titres de circulation et inscription sur les listes électorales). Les procédures d'évacuation des habitations mobiles en stationnement illicite, la préparation des stationnements estivaux des grands groupes de caravanes et celle des grands rassemblements annuels sont de son ressort.

Le **ministère de l'éducation nationale** intervient en matière de scolarisation des enfants du voyage.

Enfin, d'autres ministères sont concernés de manière plus ponctuelle : le **ministère de la défense** est, par exemple, associé à la recherche de terrains permettant d'accueillir le grand rassemblement annuel, les terrains identifiés relevant généralement de son domaine public. Le **ministère de la santé** est chargé de la politique de prévention et de la prise en charge sanitaire de cette population.

Aucun dispositif spécifique de coordination interministérielle n'a accompagné, à l'échelon central, la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000. Il est pourtant courant de mettre en place une telle coordination, notamment dans le cadre de comités interministériels rassemblant l'ensemble des ministères concernés, tel qu'il en existe pour d'autres politiques publiques (lutte contre l'exclusion par exemple).

L'articulation des interventions des ministères se limite aux échanges dans le cadre des relations de travail habituelles des directions concernées, alors que les problématiques d'accueil, d'habitat et d'accompagnement des gens du voyage portées par les différents ministères sont étroitement liées.

L'élaboration et la mise en œuvre des schémas départementaux d'accueil et d'habitat des gens du voyage concernent ainsi à la fois les services chargés du logement et ceux chargés des affaires sociales au niveau déconcentré, sous l'autorité des préfets. Leur pilotage ainsi que l'animation de la commission départementale consultative sont d'ailleurs confiés, par les préfets, aussi bien aux directions départementales du territoire qu'aux directions départementales interministérielles chargées de la cohésion sociale.

De même, la gestion des grands passages implique aussi bien les services du ministère chargé du logement, qui participe à l'aménagement et au financement de la réalisation des aires de grand passage, que ceux du ministère de l'intérieur, qui prépare l'accueil des grands groupes notamment en période estivale lorsque le recours à des terrains temporaires est nécessaire.

La scolarisation des enfants du voyage nécessite également une coordination entre le ministère de l'éducation et le ministère chargé des affaires sociales, compétent en matière d'inclusion sociale et de gestion des aires accueillant ce public.

Cette absence de coordination des différentes compétences ministérielles explique le manque de pilotage de la politique publique d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage, constaté au cours de l'enquête.

Les limites du texte relatif à la stratégie du gouvernement français en réponse à la Commission européenne

Le texte relatif à la stratégie du gouvernement français en matière d'inclusion de cette population, élaboré fin 2011 à la demande de la Commission européenne[29], met en avant les difficultés rencontrées pour structurer la politique conduite.

Le deuxième volet de ce document stratégique décrit en effet les dispositifs spécifiques destinés aux gens du voyage afin de répondre aux difficultés d'exercice de leurs droits, notamment en matière d'éducation, d'accès à l'emploi, aux soins et au logement.

Se limitant à la présentation des mesures existantes, le texte ne présente pas de réel plan d'actions pour l'avenir. Les objectifs ne sont pas clairement établis et les moyens mobilisés ne sont pas présentés de manière globale, mais uniquement illustrés par des exemples. Les modalités de mise en œuvre et de suivi ne sont pas davantage précisées : aucune administration n'est désignée pour piloter, suivre et évaluer les mesures prises.

Par ailleurs, les ministères n'ont pas procédé conjointement au suivi ni a fortiori à l'évaluation d'ensemble de la politique conduite.

Le suivi reste centré sur la réalisation des aires et la révision des schémas départementaux. Le ministère chargé du logement et le ministère de l'intérieur suivent ainsi leur état d'avancement, sur la base des données communiquées respectivement par les directions départementales du territoire (DDT) et les services des préfectures. En matière d'évaluation, le ministère chargé du logement a conduit à plusieurs reprises des études essentiellement consacrées aux conditions de réalisation des aires[30]. Le rapport relatif au statut des gens du voyage a également été élaboré par le sénateur Hérisson en tant que parlementaire en mission à la demande du Premier ministre[31].

[29] La Commission européenne a demandé à l'ensemble des Etats membres de présenter, avant la fin de l'année 2011, une stratégie nationale précisant les moyens qui seront mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par la Commission en matière d'accès à l'éducation, l'emploi, la santé, le logement et les services de base pour la population des « Roms » au sens ethnique et culturel, qui inclut donc les gens du voyage tel que l'entend la Commission. Rappelant que le terme de « Roms » est inopérant en droit français, le texte relatif à la stratégie du gouvernement français distingue, dans un volet spécifique, les dispositifs destinés aux gens du voyage.

[30] Cf. notamment le dernier rapport en date. *Les aires d'accueil des gens du voyage*, rapport n° 00749-01 du conseil général de l'environnement et du développement durable relatif aux aires d'accueil des gens du voyage, M. Patrick Laporte, inspecteur général de l'administration du développement durable, octobre 2010.

[31] Cf. *Les gens du voyage : pour un statut proche du droit commun*, M. Pierre Hérisson, parlementaire en mission, rapport au Premier ministre, juillet 2011.

Thèmes peu présents dans les travaux d'évaluation réalisés à la demande des ministères, la gestion des aires d'accueil, l'accompagnement social des gens du voyage et la scolarisation des enfants ont, en revanche, été pris en compte par le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale, qui a abordé l'ensemble des questions relatives à cette politique[32].

2 - Le rôle très limité de la commission nationale consultative des gens du voyage

a) Un fonctionnement discontinu

La commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGDV) est l'instance nationale de réflexion et de concertation pour les actions à mener envers les gens du voyage. Elle est chargée d'étudier les problèmes spécifiques que connaissent les gens du voyage et de faire des propositions en vue d'améliorer leur insertion dans la communauté nationale.

Instituée par le décret du 24 mars 1992[33], la commission nationale consultative des gens du voyage a été créée à la suite de la loi du 31 mai 1990, dont l'article 28 prévoyait la mise en œuvre des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage et imposait à chaque commune de plus de 5000 habitants de prévoir l'affectation de terrains aux gens du voyage.

La composition de la commission repose sur une parité entre les représentants de l'Etat et les élus d'une part, et les personnalités représentant les gens du voyage ou disposant d'une expérience ou qualification relative à ce public d'autre part.

[32] Cf. *Bilan et adaptation de la législation relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage*, rapport d'information n° 3212 fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale par M. Didier Quentin, mars 2011.

[33] Décret n° 92-262 du 24 mars 1992 portant création de la commission nationale consultative des gens du voyage. Ce décret a été remplacé par le décret n° 99-733 du 27 août 1999 puis par le décret n° 2003-1120 du 24 novembre 2003 relatif à la commission nationale consultative des gens du voyage.

La composition de la commission nationale consultative des gens du voyage

Sont membres de la commission :

- un représentant de chacun des dix ministères qui y prennent part de droit : affaires sociales, équipement et logement, intérieur, éducation nationale, emploi et formation professionnelle, justice, défense, santé, culture, commerce et artisanat ;

- dix élus : quatre maires et deux conseillers généraux désignés par le ministère de l'intérieur après avis des associations des maires et des conseillers généraux deux députés et deux sénateurs désignés respectivement par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat ;

- dix représentants des gens du voyage, nommés par les ministres chargés des affaires sociales et du logement ;

- dix personnalités qualifiées, nommées par les ministres chargés des affaires sociales et du logement ;

- le président de la commission, nommé par le Premier ministre sur proposition des ministres chargés des affaires sociales et du logement. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 juillet 2000, la commission a été successivement présidée par M. Jean Blocquaux, inspecteur général des affaires sociales, nommé en janvier 2000, puis à compter de mai 2005, par M. Pierre Hérisson, sénateur de la Haute-Savoie.

Le secrétariat en est assuré par la direction générale de la cohésion sociale.

Depuis 1999, la commission nationale consultative des gens du voyage a fait face, de manière récurrente, à d'importantes difficultés de fonctionnement.

Son activité a été longuement interrompue, en l'absence d'arrêtés de nomination renouvelant ses membres dans les délais prévus.

En effet, alors que le président et les membres de la commission sont nommés pour une durée limitée à trois ans, les arrêtés de nomination ont été pris avec un retard très important, de trois ans en 2005 et de deux ans en 2010. Ainsi, elle n'a pas été en mesure de fonctionner durant la période 2003-2005 et pendant plus de dix-huit mois au cours de la période 2009-2010.

L'absence de renouvellement de la commission en temps et en heure met en évidence la faible implication des ministères, qui n'ont pas même veillé à assurer la continuité de son activité.

Par ailleurs, la commission doit se réunir au moins deux fois par an sur convocation de son président. Outre les années où elle n'a pas été renouvelée, son activité s'est surtout concentrée sur la période 2000 – 2002 dans le contexte de l'élaboration de la loi du 5 juillet 2000 et des décrets d'application puis, sur les années 2006 et 2007. L'activité de la commission a repris de manière plus régulière depuis juin 2010.

L'absence fréquente des élus locaux, alors que les représentants des ministères, des gens du voyage et les personnalités qualifiées sont généralement assidus aux séances plénières, limite sensiblement la portée des débats et la capacité de concertation au sein de la commission, compte tenu du rôle majeur des collectivités territoriales en matière de politique d'accueil et d'insertion des gens du voyage.

b) Une absence de formalisation d'orientations stratégiques et de recommandations

La commission nationale consultative des gens du voyage a deux missions particulières[34] : répondre en tant qu'instance consultative à la saisine pour avis par le gouvernement et établir un rapport annuel retraçant le bilan de ses travaux et propositions ainsi qu'un recensement des expériences innovantes contribuant à une meilleure intégration des gens du voyage.

La commission a ponctuellement été saisie pour avis par le gouvernement, en particulier en 2001 sur les textes d'application de la loi du 5 juillet 2000.

L'obligation de production d'un rapport annuel dressant un bilan n'a pas été remplie : seules les années 2001 et 2002 ont vu la production d'un rapport annuel, approuvé formellement à l'unanimité des membres.

En dehors de ces deux rapports, les travaux de la commission n'ont donné lieu ni à un rapport d'activité ni à un avis validé par ses membres.

Les groupes de travail constitués en 2001 en vue d'élaborer des propositions sur des thèmes concrets n'ont pas perduré, en dehors de leur réactivation ponctuelle en 2006, et ont souffert d'une absence de débat et de validation de leurs conclusions par la commission.

Sur la période 2006-2010, la commission a, en fait, essentiellement débattu des conclusions ou propositions de plusieurs intervenants extérieurs invités aux séances.

[34] Cf. article 1 du décret n° 2003-1120 du 24 novembre 2003.

Ces dysfonctionnements ont conduit certains membres à remettre fortement en cause les méthodes de travail de la commission.

Des désaccords fréquents

Les débats au sein de la commission mettent en évidence les divergences fréquentes entre ses membres, qui sont un frein à l'adoption de conclusions. A titre d'exemple, si la plupart de ses membres souhaitent un rapprochement du statut des gens du voyage du droit commun et, en conséquence, une suppression des titres de circulation, d'autres membres sont plus réticents, soulignant l'attachement identitaire à ces documents d'une partie des gens du voyage.

En outre, une partie des personnalités qualifiées et des représentants des gens du voyage fait preuve de défiance vis-à-vis du président de la commission, qui, en tant que parlementaire spécialiste du sujet, est amené à faire des propositions de loi, en se réclamant de son statut de président de la commission alors que celle-ci ne les a pas approuvées.

Pour expliquer cette situation, le président fait état de l'absence de moyens pour faire fonctionner la commission et produire un rapport annuel, le travail de secrétariat assuré par la direction générale de la cohésion sociale se limitant, en pratique, à l'envoi des convocations pour les séances plénières. Il souligne, par ailleurs, que compte tenu des désaccord récurrents entre les membres, la présentation des préconisations de la commission n'est pas nécessairement souhaitable et pourrait contribuer à cristalliser les divergences.

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, il a été envisagé, en juin 2010, de rattacher la commission nationale des gens du voyage au conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE).

Evoqué par le secrétaire d'Etat au logement, le projet, qui suppose une décision interministérielle et une modification des textes réglementaires en vigueur pour ces deux conseils, ne s'est pas concrétisé.

L'intégration de la commission au conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale permettrait probablement de disposer de moyens plus importants pour assurer l'organisation et l'animation des réunions de la commission et l'élaboration d'un rapport annuel conformément aux textes. Toutefois, une telle intégration pourrait conduire à moins bien prendre en compte la spécificité des questions

relatives aux gens du voyage et, ainsi, affaiblir encore davantage le pilotage des politiques y afférant.

Alors qu'elle est l'unique instance nationale de concertation relative aux gens du voyage, la commission a cumulé les dysfonctionnements depuis sa mise en place et n'a pas présenté de constats, orientations et préconisations. Elle n'a pas été en mesure d'être une force de propositions et de contribuer ainsi à infléchir et donner une cohérence d'ensemble à la politique d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage. Il apparaît nécessaire de revoir en profondeur ses modalités de fonctionnement.

B - Un pilotage inégal au niveau local

1 - Une concertation parfois infructueuse lors de l'élaboration et de l'adoption des schémas départementaux

Le processus d'élaboration du schéma départemental a généralement été initié par les services de l'Etat, qui ont piloté la réflexion conduite, ce qui, par exemple, a été le cas dans les trois départements bas-normands ou dans le Nord.

Dans de nombreux départements, le diagnostic préalable a été élaboré en concertation avec les différents acteurs concernés.

Ainsi dans le Bas-Rhin, la démarche de diagnostic a associé les services de l'Etat et s'est appuyée sur des enquêtes réalisées auprès des 526 communes du département et sur des entretiens avec les représentants des associations. Des groupes de travail portant sur l'accès aux services et au fonctionnement des terrains ont également alimenté cette démarche. L'élaboration du schéma a donné lieu à une concertation effective entre les collectivités concernées, le conseil général, les services de l'Etat et les associations représentatives des gens du voyage, au sein de la commission départementale consultative.

Toutefois la concertation avec les communes, les établissements publics intercommunaux (EPCI) et les conseils généraux s'est heurtée à des difficultés dans certains départements.

Sur les 96 schémas départementaux existants, 23 ont été signés et approuvés par le seul préfet, les conseils généraux ayant choisi de ne pas l'adopter.

La non-adoption du schéma par le conseil général résulte parfois d'une position de principe. Ainsi, le conseil général des Yvelines a indiqué qu'il ne s'exprimerait pas explicitement sur un « *document*

imposant des prescriptions aux collectivités locales dans un domaine ne relevant pas de la compétence du département ». De longs échanges ont parfois permis de surmonter ces réticences, comme dans le Calvados, où le schéma a finalement été signé conjointement par le président du conseil général et le préfet.

Certains conseils généraux ont également choisi de ne pas adopter le schéma lorsqu'un consensus n'a pu être établi. Tel est le cas dans la Marne, où le conseil général n'a pas souhaité être signataire du schéma, en l'absence d'avis unanime des collectivités concernées, notamment dans l'arrondissement de Reims.

Les communes et établissements publics intercommunaux, concernés par la mise en œuvre de l'obligation d'accueil des gens du voyage, ont souvent exprimé des réserves, voire des oppositions au projet de schéma.

Au-delà de l'expression d'une opposition de principe à la création d'une aire d'accueil sur leur territoire, certaines collectivités ont contesté le nombre de places prévues, jugé trop important au regard des besoins (département du Val-de-Marne), ou leur localisation, estimée peu en adéquation avec les caractéristiques urbanistiques et sociales du territoire (respectivement commune de Ouistreham pour l'aire de grand passage prévue et commune de Villeneuve-Saint-Georges).

Des recours ont été déposés par des communes ou des établissements publics intercommunaux qui contestaient les modalités d'élaboration et d'adoption du schéma ou la nature des obligations inscrites. Parmi les motifs d'annulation fréquemment retenus figure le manque de concertation avec les collectivités (absence de consultation formelle des communes concernées et/ou inscription d'office de communes de moins de 5000 habitants).

Tirant les conséquences de ces difficultés, la circulaire du 28 août 2010 insiste sur la nécessité de réunir les maires des communes de plus de 5 000 habitants et tous les maires concernés par la révision pour « *recueillir leurs observations et recevoir leurs propositions* ».

Ces constats sont révélateurs des difficultés rencontrées par les acteurs compétents dès la phase d'élaboration des schémas départementaux.

2 - Un pilotage trop souvent limité à la réunion de la commission consultative départementale des gens du voyage

Présidée conjointement par le préfet et le président du conseil général, la commission consultative départementale des gens du voyage

est constituée des représentants des communes concernées, des services de l'Etat et des associations représentatives ou intervenant auprès des gens du voyage. Elle se réunit au moins deux fois par an. Outre l'élaboration du schéma, elle est chargée d'établir un bilan annuel de son application.

Les règles relatives à sa composition n'ont pas toujours été respectées. Ainsi dans la Marne, l'éducation nationale n'a pas été représentée au sein de la commission avant la révision du schéma initial.

Si elle s'est généralement réunie régulièrement lors de la phase d'élaboration du schéma, son activité a été plus réduite au cours de la période de mise en œuvre du schéma. Ainsi dans le Bas-Rhin, la commission départementale ne s'est réunie que trois fois de 2002 à 2008, période de mise en œuvre du schéma départemental. Elle n'est redevenue active qu'au moment du lancement de la révision du schéma, à la fin de l'année 2009.

Les commissions départementales se sont généralement limitées à faire le point sur l'état d'avancement du schéma et à rappeler les délais successivement applicables pour bénéficier des financements de l'Etat. Elles n'ont pas permis d'apporter de réponses aux problèmes rencontrés, en matière de difficultés de réalisation des aires, de gestion des aires existantes ou de scolarisation des enfants du voyage. Dans la Marne, les réunions de la commission se sont bornées à faire état du niveau de réalisation du schéma et les collectivités défaillantes n'ont pas été rappelées à leurs obligations légales avant la phase de révision du schéma.

Associant l'ensemble des acteurs concernés par la politique d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage, la commission départementale consultative est pourtant un lieu privilégié de dialogue permettant d'appréhender et de traiter la problématique des gens du voyage dans sa complexité. La circulaire du 28 août 2010 insiste ainsi fortement sur son rôle central et le processus de révision des schémas départementaux se traduit par une relance de l'activité des commissions départementales consultatives.

Au-delà de la commission départementale consultative, de nombreux schémas ont prévu la mise en place d'un comité de pilotage chargé d'accompagner et de suivre la mise en œuvre du schéma. Un tel dispositif n'a cependant été mis en place que dans deux des six départements de la région Centre, qui se sont dotés de véritables organes de surveillance.

Dans certains départements, les modalités de pilotage définies dans les schémas n'ont pas été mises en œuvre. Dans le Bas-Rhin, le comité de

pilotage politique et le comité technique prévus par le schéma n'ont pas été actifs au cours de la période de mise en œuvre du schéma initial et aucun animateur spécifique du schéma n'a été désigné. Dans la Marne, le comité de pilotage prévu n'a jamais été installé.

De bonnes pratiques existent toutefois au niveau local. Dans le Loiret, des comités de pilotage associant les représentants des élus et les services de l'Etat concernés se sont réunis de manière régulière afin d'accélérer l'aménagement des aires de grand passage, les aires d'accueil ayant été plus aisément réalisées. Dans le cadre de la révision du schéma, le Loiret a pérennisé ce dispositif en instaurant deux comités de pilotage distincts « aires d'accueil » et « grands passages », pour mieux répondre aux difficultés rencontrées.

Dans d'autres départements, la mobilisation des acteurs dans la mise en œuvre du schéma est irrégulière, ce qui nuit à l'efficacité du pilotage. Ainsi dans l'Hérault, quatre groupes thématiques de travail émanant de la commission départementale consultative ont été mis en place fin 2007 à la demande du préfet en matière de scolarisation, d'accès à l'emploi, d'accès aux soins, accompagnement social et de gestion des aires. Emanant de la commission départementale, ces groupes avaient pour mission de lui faire des propositions opérationnelles.

Malgré le lancement de plusieurs initiatives intéressantes, leur activité n'a pas perduré au-delà de l'été 2008. Certaines actions ont pu être mises en place, mais sur la base d'initiatives isolées de la part de l'une ou l'autre des institutions concernées plus que sur la base d'un travail partenarial et d'un diagnostic partagé.

La révision des schémas est l'occasion, pour certains départements, de définir des modalités de pilotage effectif. Le schéma départemental révisé des Vosges prévoit ainsi d'assurer le suivi et le fonctionnement du schéma en associant l'ensemble des acteurs et de mettre en place une organisation avec une lecture territoriale et départementale du schéma prenant en compte les spécificités locales et mutualisant les problématiques pour aboutir à des plans d'action départementaux. Dans l'Hérault, la mise en place d'un groupement d'intérêt public est envisagée à l'échelle départementale pour assister les collectivités tout au long du processus de mise en œuvre.

Il est regrettable que la circulaire du 28 août 2010 se soit bornée à rappeler le rôle de la commission départementale consultative, sans insister également sur la nécessité de mettre en place des modalités de pilotage et de suivi du schéma.

Limité à la réunion formelle de la commission départementale consultative, le pilotage insuffisant de la mise en œuvre des schémas

départementaux a rarement permis de créer une dynamique facilitant celle-ci. La mise en place systématique d'un dispositif de pilotage actif associant l'ensemble des acteurs concernés apparaît pourtant indispensable au niveau local pour assurer l'application efficace du schéma.

3 - Un manque de coordination au niveau régional

L'article I-V de la loi du 5 juillet 2000 prévoit que le préfet de région coordonne les travaux d'élaboration des schémas départementaux et s'assure de la cohérence de leur contenu, de leur date de publication, des durées de séjour et des niveaux des droits d'usages envisagés dans les schémas.

Une commission régionale de coordination des travaux d'élaboration des schémas départementaux des gens du voyage doit ainsi être mise en place. Elle est chargée d'examiner si les diagnostics élaborés sont suffisants et les mesures inscrites au schéma départemental pertinentes. Elle doit également assurer le suivi de l'exécution des mesures.

La commission régionale a, en pratique, été très peu active : elle ne s'est parfois réunie que pour une séance d'installation souvent tardive, alors que l'élaboration du schéma était déjà très avancée. Dans certaines régions (Centre, Languedoc-Roussillon), la commission régionale ne s'est même jamais réunie.

La coordination initialement prévue dans ce cadre s'est le plus souvent limitée à des préconisations, sans que leur mise en œuvre ne fasse l'objet d'un suivi au niveau régional (Alsace).

En Ile-de-France cependant, la préfecture de région a tenu une série de réunions lors de l'élaboration des schémas, afin notamment d'éviter les déséquilibres franciliens.

La circulaire du 28 août 2010 relative à la révision des schémas départementaux souligne l'importance du rôle de coordination du préfet de région, notamment pour harmoniser l'accueil des grands passages à l'échelon régional.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La France est l'un des rares pays à avoir adopté une législation spécifique relative aux gens du voyage. Catégorie administrative caractérisée par un habitat traditionnel en résidence mobile, les gens du voyage sont une population souvent désignée comme « tsigane », mais distincte de celle des Rom, qui sont de nationalité étrangère, viennent principalement d'Europe centrale et orientale et sont sédentaires dans leur pays d'origine.

Si les gens du voyage sont juridiquement définis par leur mode de vie, ils ne sont pas nécessairement itinérants dans les faits. Une partie importante de cette population, semi-sédentarisée, est en effet caractérisée par un ancrage territorial fort et une mobilité géographique plus réduite et plus ponctuelle.

La population des gens du voyage reste mal connue en l'absence de données statistiques fiables et actualisées. Les estimations existantes, qui prennent appui sur les titres de circulation, se révèlent le plus souvent partielles et fragiles. L'absence de données statistiques constitue une difficulté majeure, puisqu'elle complique l'évaluation des besoins de la population bénéficiaire ainsi que la définition des actions en mesure d'y répondre, notamment en matière d'accès aux soins et à la prévention sanitaire, à l'éducation et au travail.

La loi du 5 juillet 2000 cherche à établir un équilibre entre les droits et les devoirs réciproques des gens du voyage et des communes. Cette loi impose une obligation d'organisation de l'accueil sur les communes de plus de 5000 habitants et les établissements publics intercommunaux compétents inscrits au schéma départemental, tout en leur permettant de recourir à des mesures renforcées de lutte contre le stationnement illicite.

Les gens du voyage se voient reconnaître un droit au stationnement - qui est assorti d'obligations - et un droit à un accompagnement social intégrant la question de la scolarisation des enfants. La loi accorde une place limitée à l'habitat adapté pour la partie de la population dont l'itinérance effective est faible.

La loi, pour atteindre son objectif de création d'aires permanentes d'accueil et de grand passage, donne aux schémas départementaux d'accueil des gens du voyage un rôle pivot.

Force est de constater pourtant que le rythme et les modalités d'adoption de ces schémas sont peu satisfaisants. Prenant appui sur une évaluation préalable des besoins de qualité inégale, ils n'ont pris que

partiellement en compte, dans leurs objectifs, les besoins identifiés. Leurs imprécisions, notamment sur la localisation des aires, ont limité leur opérationnalité et contribué au retard dans la réalisation.

Le processus de révision des schémas actuellement en cours cherche à tirer les conséquences de certaines de leurs faiblesses initiales, en mettant l'accent sur les besoins d'ancrage territorial et sur la nécessaire réalisation des aires de grand passage.

Au croisement des compétences de plusieurs ministères, la politique d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage souffre d'un manque de coordination interministérielle et de pilotage. En résultent des difficultés pour organiser et orienter la politique conduite et des lacunes importantes dans son suivi et son évaluation. Cette situation est d'autant plus préoccupante que la commission nationale consultative des gens du voyage a accumulé les dysfonctionnements depuis sa mise en place et n'a pas établi de constats, orientations ou préconisations. Elle n'a dès lors pas été en mesure d'être une force d'analyse et de proposition ni de contribuer à infléchir et donner une cohérence d'ensemble à la politique d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage.

Le pilotage local, inégal sur le territoire et souvent peu mobilisé, n'a pas permis de répondre aux problèmes rencontrés en matière de réalisation des aires mais aussi de gestion ou d'accompagnement social. Les instances prévues n'ont pas fonctionné au rythme attendu et leurs compétences ont été peu utilisées. Les conditions du pilotage local n'ont ainsi pas permis d'impulser une dynamique facilitant la mise en œuvre du schéma départemental d'accueil des gens du voyage.

La Cour recommande de :

S'agissant de la connaissance de la population des gens du voyage et des schémas départementaux

1 - conduire des enquêtes ponctuelles afin d'améliorer au niveau national la connaissance des principales caractéristiques de la population des gens du voyage (nombre, revenus, niveau social, professions, mobilité, habitat etc.) ;

2 - mettre à profit le processus de révision actuel pour élaborer des schémas départementaux identifiant la réalité des besoins respectifs d'aires d'accueil et d'habitat adapté ainsi que la diversité des besoins des gens du voyage ;

S'agissant du pilotage national

3 - assurer une coordination interministérielle forte de la politique d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage ;

4 - revoir les modalités de fonctionnement de la commission nationale consultative des gens du voyage ;

S'agissant du pilotage local

5 - assurer le fonctionnement régulier de la commission départementale consultative et de la commission régionale de coordination des travaux tout au long de la mise en œuvre de la nouvelle génération de schémas départementaux ;

6 - mettre en place, dans chaque département, un dispositif de pilotage opérationnel de la mise en œuvre du schéma associant les différents acteurs concernés.

Chapitre II

L'obligation d'accueil : une mise en œuvre partielle et un effet difficile à apprécier sur les stationnements illicites

I - Un bilan contrasté

A - Une réalisation des aires en deçà des objectifs initiaux

1 - Des résultats encore insuffisants, malgré une relative accélération des réalisations au cours des dernières années

Les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage prévoient la création de 41 569 places réparties en 1 867 aires d'accueil et la réalisation de 350 aires de grand passage sur le territoire national.

Dans le cadre de l'estimation du nombre de collectivités « défaillantes », l'obligation d'accueil des gens du voyage est considérée comme remplie dès lors que la décision de financement a été prise. Au 1er janvier 2012, 246 communes et 196 établissements publics intercommunaux sont ainsi considérés comme défaillants au regard de leurs obligations en matière d'accueil et de stationnement des gens du voyage.

Au 31 décembre 2010, seules 52 % des places prévues en aires d'accueil (21 540 places réparties entre 919 aires d'accueil) et 29,4 % des aires de grand passage (103 aires) avaient été réalisées.

Le nombre de places financées par l'Etat est sensiblement supérieur au nombre de places réalisées : au 31 décembre 2011, 68 % des places prévues en aires d'accueil (28 246 places) et 35 % des aires de grand passage (123 aires) avaient fait l'objet d'une décision de subvention par l'Etat.

Plusieurs éléments peuvent expliquer cet écart important entre places réalisées et places financées :

- depuis le 1er janvier 2009, l'Etat ne subventionne plus la réalisation des aires de stationnement pour les communes n'ayant pas manifesté à cette date leur volonté de se conformer à leurs obligations. Ce délai a constitué une incitation forte à accélérer la finalisation et le dépôt des dossiers de demande de subventions ;
- par ailleurs, la durée moyenne de réalisation d'une aire (entre la décision de financement par l'État et la mise en service) a plus que doublé entre 2004 et 2009. Comme le précise un rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) d'octobre 2010, cette durée moyenne de réalisation d'une aire traduit à la fois la difficulté croissante des montages financiers, qui peut conduire à différer voire à abandonner sa réalisation, et la durée croissante de réalisation[35].

Plus de dix ans après l'entrée en vigueur de la loi du 5 juillet 2000, les objectifs fixés par les schémas départementaux sont ainsi encore loin d'être atteints. Le délai accordé aux collectivités pour remplir leur obligation légale d'accueil a pourtant été prorogé à plusieurs reprises et finalement fixé au 31 décembre 2008.

En pratique, la majeure partie des réalisations ont été faites récemment, au cours du dernier tiers des années 2000.

Au 31 décembre 2004, seules 6 076 places avaient été réalisées, soit 13,8 % des prescriptions des schémas et seules 30 aires de grand passage étaient aménagées. La réalisation des aires a progressé fin 2006 : le nombre des places en aires d'accueil aménagées et mises en service s'élevait à 10 553 au 31 décembre 2006, soit 25 % des prescriptions des schémas et 68 aires de grand passage avaient été créées.

[35] Rapport n° 007449-01, *Les aires d'accueil des gens du voyage*, conseil général de l'environnement et du développement durable, M. Patrick Laporte, octobre 2010.

Depuis la fin 2007, le taux de réalisation des aires d'accueil s'est amélioré plus rapidement, de 20 points entre le 31 décembre 2007 (32 %) et le 31 décembre 2010 (52 %).

2 - Une mise en œuvre fortement disparate sur le territoire

Le taux de réalisation moyen des aires d'accueil (52 %) masque de très fortes disparités territoriales.

Les taux de réalisation sont élevés, voire très élevés (supérieurs à 70 %), dans la moitié ouest du territoire (à l'exception de l'Aquitaine) et dans les régions du centre de la France : 93 % en Basse-Normandie, 87 % en Bretagne, 83 % en Poitou-Charentes, 73 % dans les Pays de la Loire, 71 % dans le Limousin, 75 % en Auvergne et 70 % en région Centre.

Six régions ont un taux de réalisation plus proche de la moyenne nationale (plus ou moins 10 points) : Alsace (60 %), Haute-Normandie (58 %), Rhône-Alpes (56 %), Champagne-Ardenne (55 %), Aquitaine (46 %), Nord-Pas-de-Calais (42 %), et Lorraine (41 %).

Cependant, le taux de réalisation est particulièrement faible dans certaines régions : 24 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur, 30 % en Ile-de-France, 30 % dans le Languedoc-Roussillon et 35 % en Picardie.

Au terme de la durée couverte par le schéma des Bouches-du-Rhône, seules les trois réhabilitations d'aires existantes prescrites par le schéma ont été réalisées (aires de Saint-Menet, de Martigues et d'Aubagne) et se sont de surcroît accompagnées, pour deux d'entre elles, d'une diminution du nombre de places ; ainsi, l'offre dans le département n'est que de 165 places d'accueil, soit 9 places de moins qu'avant l'entrée en vigueur de la loi.

Ces disparités territoriales sont d'autant plus problématiques qu'une partie des départements ayant de faibles taux de réalisation sont également ceux où les besoins identifiés en places d'aires d'accueil sont les plus importants.

Taux de réalisation des aires d'accueil dans les dix départements dont l'obligation (nombre de places à créer) est la plus importante

Département	Nombre de places en aires d'accueil prévues	Taux de réalisation
Nord	3200	41 %[36]
Alpes-Maritimes	1190	8 %
Gironde	1142	49 %
Essonne	1137	35 %
Pas-de-Calais	1113	47 %[35]
Bouches-du-Rhône	1070	16 %
Val-d'Oise	1035	26 %
Seine-et-Marne	988	56 %
Haute-Garonne	962	56 %
Isère	867	49 %

Source : Cour des comptes, d'après le bilan au 31 décembre 2010 de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (ministère chargé du logement).

Le taux de réalisation des places en aires d'accueil est inférieur à 50 % dans huit de ces départements sur dix et inférieur à 30 % dans trois d'entre eux.

En matière de réalisation des aires de grand passage, les disparités territoriales sont moins marquées, le taux de réalisation moyen étant faible dans l'ensemble (29,4 %). Les départements qui ont pleinement rempli leurs obligations en la matière sont peu nombreux.

[36] Selon le Préfet et le Conseil général du Nord, le taux de réalisation est de 50 %, et selon le Conseil général du Pas-de-Calais, le taux de réalisation est de 57 %.

Peu de départements ont réalisé les aires de grand passage prévues

Seuls seize départements (Allier, Aube, Cantal, Charente-Maritime, Cher, Corrèze, Dordogne, Eure, Gers, Gironde, Haute-Marne, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Rhône, Somme, Territoire de Belfort) ont réalisé ou sont en cours de réalisation de l'ensemble des aires de grand passage prévues par leur schéma départemental.

Six départements n'ont pas d'aires de grand passage à créer (Hautes-Alpes, Lozère, Puy-de-Dôme, Vendée, Vosges, Val-d'Oise).

Le tableau et la carte figurant en annexes mettent en évidence de manière plus détaillée ces disparités territoriales.

B - Des coûts parfois élevés justifiant des financements diversifiés

1 - Une participation financière de l'Etat interrompue fin 2008

a) Une participation financière conforme aux textes

Conformément à l'article 4 de la loi du 5 juillet 2000, l'Etat prend en charge une partie de l'investissement nécessaire à la réalisation des aires.

Les règles déterminant la participation de l'Etat à l'investissement

L'article 4 de la loi du 5 juillet 2000 dispose que « *l'État prend en charge les investissements nécessaires à l'aménagement et à la réhabilitation des aires […] dans la proportion de 70 % des dépenses engagées, dans la limite d'un plafond fixé par décret* ». La loi de finances pour 2007 (article 138) a par la suite ramené la part de l'Etat dans le financement des aires d'accueil de 70 % à 50 %.

Le décret du 25 juin 2001 a fixé le plafond des dépenses subventionnables à 15 245 € par place de caravane pour la réalisation de nouvelles aires et à 9 147 € par place de caravane pour la réhabilitation d'aires existantes.

La contribution prévue par les textes pour les aires de grand passage s'élève à 80 035 € pour l'Etat, soit 70 % du plafond défini par opération, fixé à 114 336 €. La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a porté à 100 % le taux de subvention dans la limite du même plafond.

Le ministère chargé du logement mobilise les crédits destinés aux aides à l'investissement afin de permettre la réalisation des aires d'accueil et de grand passage dans le cadre de l'action 1 « *Construction locative et amélioration du parc* », sous-action 3 « *Accueil des gens du voyage* » du programme 135 « *Développement et amélioration de l'offre de logement* ».

Les crédits sont ensuite délégués aux directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) sur chacun des budgets opérationnels de programme (BOP) déconcentrés.

Sur la période 2000 – 2011, l'engagement financier de l'Etat en matière d'investissement dans les aires d'accueil et de grand passage s'est élevé au total à 294,16 M€ en autorisations d'engagement et 207,76 M€ en crédits de paiement (CP).

Crédits de l'Etat destinés aux aides à l'investissement dans la réalisation des structures d'accueil, par an sur la période 2000 – 2011

En M€	**2000-2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**Total 2000-2011**
Autorisations d'engagement engagées	6	14,6	23	26,8	42	42,46	64	44,44	24,26	4,85	1,75	**294,16**
Crédits de paiement mandatés	-	-	-	-	-	33,28	39	55,15	37,46	24,88	17,99	**207,76**

Source : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (ministère chargé du logement), à partir de données issues des rapports annuels de performances « Ville et Logement » à compter de 2006, infocentre SISAL avant 2006

L'accélération de la réalisation des aires à compter de 2006 s'est traduite par la hausse des subventions d'investissement versées par l'Etat : l'ensemble des crédits de paiement et 62 % du total des autorisations d'engagement ont ainsi été engagés à partir de 2006.

Les aides à l'investissement diminuent à compter de 2009 : le délai permettant de bénéficier de la subvention de l'Etat était en effet fixé au 31 décembre 2008. Les porteurs de projet, qui ont déposé un dossier de demande de subvention complet avant cette date, étaient en mesure de bénéficier de la subvention de l'Etat, ce qui explique le versement de subventions en 2009 et, de manière plus résiduelle, en 2010 et 2011.

Nombre total de places financées par l'Etat sur la période 2000 - 2011, par type d'opérations

Financement des aires (en nombre de places)	Cumul 2000 - 2011
Aires nouvelles	24 834 places
Aires existantes réhabilitées	2 635 places
Total des places en aires d'accueil	**27 469 places**
Aires de grand passage	123 aires
Aires de petit passage	777 places
Terrains familiaux	733 places
Total des autorisations d'engagement engagées	**294,16 M €**

Source : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (ministère chargé du logement).

Les places en aires d'accueil – et, en leur sein, les places en aires d'accueil nouvelles - représentent la majeure partie des places financées par l'Etat. Le financement des aires de grand passage demeure plus limité, ce qui reflète le faible niveau de réalisation de ces aires au niveau national.

En ce qui concerne les aires d'accueil, la subvention moyenne effectivement versée par place apparaît proche du montant maximum prévu, plafonné à 70 % puis à 50 % par la loi de finances pour 2007[37] :

[37] Le montant moyen des subventions d'investissement accordées par l'Etat par place n'est disponible que sur la période 2007–2010. En effet, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ne s'est dotée que récemment d'un système d'information (infocentre SISAL) permettant d'analyser les coûts moyens d'investissement par place au niveau national. Elle ne dispose pas de données consolidées au niveau national pour les années antérieures.

Montant moyen des subventions d'investissement de l'Etat par place (2007–2010)[38]

En €	2007	2008	2009	2010
Place en aire nouvelle	10 050 €	9 228 €	7 458 €	9 719,5 €
Place en aire réhabilitée	6 393 €	6 253 €	4 573 €	/
Aire de grand passage	80 035,14 €	82 569,19 €	89 727,6 €	/

Source : Cour des comptes d'après les données de l'infocentre SISAL de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (ministère chargé du logement).

La baisse du montant moyen des subventions d'investissement de l'Etat en 2009 résulte de la baisse du taux de subvention maximum qui est passé de 70 % à 50 %. Les données 2010 sont peu significatives, car elles reposent sur un nombre plus limité d'aires d'accueil (17 aires contre 114 à 156 les années précédentes).

Proches du montant maximum prévu par les textes pour les aires d'accueil, les aides à l'investissement versées par l'Etat pour les aires de grand passage, malgré une augmentation de 12 % en masse entre 2008 et 2009, demeurent comprises entre 70 % et 78,5 % du plafond subventionnable, alors qu'un taux de subvention de 100 % était autorisé.

b) La fin des subventions de l'Etat au 31 décembre 2008

Depuis le 1er janvier 2009, l'Etat ne finance plus la réalisation des aires de stationnement par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) n'ayant pas manifesté à cette date la volonté de se conformer à leurs obligations.

Même s'il ne couvre qu'une partie du coût de la réalisation des aires, l'effort financier engagé par l'Etat a permis d'assurer la réalisation effective d'un nombre non négligeable de places en aires d'accueil et d'aires de grand passage. Le contraste entre le nombre de places en aires d'accueil réalisées à l'issue de la loi de 1990 (4 085 places), qui n'instaurait pas de participation financière de l'Etat, et le taux de réalisation des aires à l'issue de la loi du 5 juillet 2000, plus satisfaisant,

[38] Les données 2011 ne sont pas prises en compte, seules quatre places en aires d'accueil et une aire de grand passage ayant été financées par l'Etat en 2011.

met en évidence le rôle des financements de l'Etat dans la mise en œuvre de la loi.

La réalisation des aires supposant un effort financier conséquent, la fin des financements de l'Etat a un effet désincitatif pour les communes qui n'ont pas jusqu'ici rempli leurs obligations.

Le non-respect des délais de réalisation a un impact financier pour les collectivités. Le surcoût net de la non-réalisation de l'ensemble des aires prévues dans les délais est ainsi évalué à 2,5 M€ pour la communauté urbaine de Strasbourg (CUS).

Au sein de 69 départements, les préfets ont recensé 60 projets pour lesquels les délais de subventionnement par l'Etat sont dépassés et qui sont en cours ou en attente de réalisation. Selon l'enquête conduite par l'assemblée des départements de France (ADF) en mai 2010, les élus locaux considèrent que l'Etat doit faciliter, sur le plan financier, la réalisation des aires prescrites dans les schémas départementaux. L'association des maires de France (AMF) estime également que la réalisation des aires ne pourra être poursuivie et achevée qu'avec l'aide financière de l'Etat, au titre de la solidarité nationale.

Le ministre de l'intérieur a saisi le Premier ministre le 8 octobre 2011 d'une demande d'arbitrage portant notamment sur les conséquences d'un déni de responsabilité dans la maîtrise d'ouvrage des aires de grand passage par les établissements publics de coopération intercommunale, les départements et l'Etat. Il souligne que les difficultés de réalisation des aires de grand passage résultent principalement de l'abandon des accompagnements financiers de l'Etat et sont sources de désordres ou de conflits de voisinage. Selon le ministère de l'intérieur, cette situation provoque le désarroi et la colère des élus et des populations, mais aussi des gens du voyage.

2 - Un coût d'investissement moyen par place supérieur aux attentes et fortement hétérogène

a) Un coût moyen élevé partiellement couvert par la subvention de l'Etat

Le coût total de la réalisation des aires depuis 2000 n'est pas connu, en l'absence de données consolidées au niveau national pour l'ensemble de la période 2000–2011.

La présente enquête a toutefois procédé à une évaluation de ce coût. Le coût moyen d'investissement par place réalisée n'est connu que sur la période 2008-2011, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des

paysages (ministère chargé du logement) ne disposant pas de données pour les années précédentes.

Pour la période antérieure, il a été fait l'hypothèse que les coûts moyens présentés par l'étude de janvier 2008, réalisée à la demande du ministère chargé du logement, sont similaires aux coûts moyens nationaux sur cette période. Ces coûts moyens ont permis d'estimer le coût total des places financées sur les périodes 2000-2007 et 2008-2011, en distinguant aires d'accueil nouvelles, aires réhabilitées et aires de grand passage.

Sur la base de ces hypothèses, le coût total de la réalisation des aires sur la période 2000 – 2011 peut être estimé à 632 M€.

Sur la période 2008-2011, le coût moyen de réalisation par place est de 34 393 € en aire d'accueil nouvelle pour 7 178 places réalisées, de 28 950 € par place en aire d'accueil réhabilitée pour 126 places réalisées et de 2 827 € en aire de grand passage pour 3 662 places réalisées.

Sur cette période, le coût d'investissement moyen effectif apparaît ainsi sensiblement supérieur au plafond de dépenses subventionnables par l'Etat : + 126 % par place en aire d'accueil nouvelle, + 216 % par place en aire d'accueil réhabilitée et + 147 % par aire de grand passage[39].

L'évolution du coût moyen par place en aire d'accueil nouvelle entre 2010 et 2011 est difficile à interpréter, compte tenu du faible nombre de places réalisées en 2010 (399) et surtout en 2011 (4 places seulement), par rapport aux années précédentes (3 255 places réalisées en 2009 et 3520 en 2008).

[39] Pour les aires de grand passage, est retenue comme référence une aire de grand passage de 100 places en moyenne, ces aires étant destinées à accueillir des groupes de 50 à 200 caravanes voyageant ensemble, comme le précise la circulaire n° 2001-49 du 5 juillet 2001 du ministère de l'intérieur et du ministère chargé du logement.

Coût moyen d'investissement par place, période 2008-2011

Coût moyen par place (en €)	2008	2009	2010	2011	2008 - 2011
Aire d'accueil nouvelle	36 170	30 930	47 048	25 714	34 393
Aire d'accueil réhabilitée	35 836	11 159	12 890	/	28 950
Aire de grand passage	2 223	3 289	2 605	2 446	2 827

Source : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (ministère chargé du logement).

Pour la période antérieure, les études réalisées sur des échantillons d'aires confirment un coût de réalisation des aires supérieur aux prévisions.

L'étude de janvier 2008, réalisée à la demande de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction sur 17 aires d'accueil situées dans neuf départements[40], indique ainsi que le coût d'investissement moyen est de 23 500 € par place créée et de 11 350 € par place réhabilitée.

Par ailleurs, les coûts d'investissement par place sont fortement hétérogènes d'un territoire à l'autre, mais aussi d'une aire à l'autre.

Ainsi, dans le Bas-Rhin, l'Hérault, le Loiret et la Marne, qui ont réalisé au total 34 aires d'accueil, le coût moyen de l'investissement par place est compris entre 24 746 € (Loiret) et 51 320 € (Marne), soit un coût supérieur au plafond des dépenses subventionnables respectivement de 62 % et 237 %. Au sein même de chacun de ces départements, le coût moyen par place varie fortement d'une aire à l'autre.

[40] *Evaluation du dispositif d'accueil des gens du voyage*, direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, ministère chargé du logement, janvier 2008.

Un coût moyen d'investissement par place fortement variable d'un département et d'une aire à l'autre (€)

Département	Coût minimum par place réalisée	Coût maximum par place réalisée	Coût moyen par place réalisée
Bas-Rhin	24 054 €	44 400 €	30 000 €
Hérault	25 909 €	44 063 €	31 476,5 €
Loiret	12 622, 14 €	48 842,93 €	24 746,6 €
Marne	31 893 €	87 200 €	51 320 €

Source : Cour des comptes

Un coût moyen nettement supérieur au plafond des dépenses subventionnables entraîne un taux effectif de prise en charge de l'investissement par l'Etat plus faible que prévu.

Si elle est conforme aux textes, la participation de l'Etat reste donc sensiblement inférieure à l'objectif visé par la loi (70 % puis 50 % des dépenses engagées). Sur la période 2008-2010, le montant moyen de subvention d'investissement par place s'élève en effet à 8 511 €, soit 25 % seulement du coût total moyen par place (34 143 €).

Les coûts moyens étant disparates en fonction des aires et territoires considérés, le taux effectif de participation de l'Etat varie également fortement d'un projet à l'autre. Ainsi, le taux de subvention varie de 1 à 3 d'une aire à l'autre dans l'Hérault et le Loiret, pour un taux moyen de subvention de 41 %. Dans la Marne, le taux effectif de participation de l'Etat se limite en moyenne à 17,8 % et varie de 1 à 5 selon les aires, le coût de certaines réalisations y étant particulièrement élevé.

b) Un renchérissement du coût des aires principalement dû à la charge foncière et aux coûts de voirie et réseaux divers

La charge foncière et les coûts de voirie et réseaux divers (VRD) sont des facteurs déterminants du coût de la réalisation de l'aire.

Ce coût comprend à la fois le prix d'acquisition du terrain si ce dernier n'appartient pas à la collectivité et les coûts indispensables à le rendre propre à sa vocation d'habitat : démolition, dépollution, stabilisation des terrains, protection acoustique, mise en sécurité routière

ou de zones inondables, désenclavement, raccordement aux réseaux existants etc. Ces coûts de viabilisation primaire peuvent fréquemment représenter plus de la moitié du coût total de l'opération.

Les aires les plus chères ont pour caractéristique commune d'avoir nécessité d'importants travaux de voirie et réseaux divers, ce qui est généralement lié au choix des collectivités d'éloigner les aires des centres-villes et des lieux d'habitation. Les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) paient ainsi leur choix de ne pas réaliser les aires dans des endroits déjà raccordés. L'emplacement excentré de l'aire de Villeneuve-Saint-Georges (Val-de-Marne) engendre ainsi des coûts particulièrement élevés, représentant 66,7 % du coût total de l'opération (415 000 € sur un total de 622 000 €).

Le coût des travaux de voirie et réseaux divers conduit certaines collectivités à renoncer à la création de l'aire. Après avoir évalué à 3 M€ le montant à financer par l'établissement public de coopération intercommunale pour les travaux nécessaires aux accès et raccordement pour la future aire Lutetia Nova, la communauté d'agglomération du Val-de-France a renoncé au projet.

Facteur souvent mis en avant, l'aménagement d'équipements sanitaires individualisés sur les aires d'accueil ne constitue pas le principal motif de cherté des aires. Selon le rapport précité du conseil général de l'environnement et du développement durable, la réalisation d'un bloc sanitaire pour deux places de stationnement ne renchérit en effet le coût à la place que de 7 % par rapport à la réalisation d'un bloc sanitaire pour cinq places de stationnement, soit l'aménagement minimum prévu par les textes.

La hausse des prix du foncier et du bâtiment et travaux publics (BTP) depuis 2001 n'a pas donné lieu à une actualisation concomitante des montants des plafonds de dépenses subventionnables par l'Etat. L'hypothèse d'un relèvement du plafond de 2001 a été étudiée par le rapport du conseil général des ponts et chaussées de juin 2005[41] et plus récemment par un autre rapport de ce conseil général, sans être suivie d'effets.

3 - Le caractère aléatoire des financements ne venant pas de l'Etat

L'article 4 de la loi du 5 juillet 2000 indique que des subventions complémentaires éventuelles peuvent être apportées par le conseil

[41] *Le financement des aires d'accueil des gens du voyage*, conseil général des ponts et chaussées, M. François Wellhoff, juin 2005.

régional, le conseil général ou la caisse d'allocations familiales en vue de la réalisation des aires d'accueil. Comme l'ont précisé le rapport du conseil général des ponts et chaussées en 2005 et l'évaluation établie à la demande de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction en janvier 2008, les cofinancements apparaissent aléatoires tant ils varient d'un département à l'autre.

La participation des conseils généraux n'est pas systématique et le niveau comme les modalités de leur participation financière varient sensiblement d'un département à l'autre.

Une participation des conseils généraux et régionaux à géométrie variable

Certains conseils généraux, qui ne sont pas signataires du schéma départemental, participent à la prise en charge de l'investissement dans les aires d'accueil comme en Charente-Maritime et dans la Marne.

La participation des conseils généraux porte sur l'investissement et/ou le fonctionnement. En Loire-Atlantique ou dans le Rhône, le conseil général participe ainsi exclusivement au financement de l'investissement, alors qu'il subventionne à la fois l'investissement et le fonctionnement dans l'Orne ou le Val-de-Marne.

Les modalités de calcul des subventions varient également. Dans les trois départements bas-normands, le conseil général a subventionné la réalisation des aires à hauteur de 30 % de la dépense hors taxe, dans la limite du plafond appliqué pour le calcul de la subvention de l'Etat. En Ile-de-France, le conseil régional a calculé sa participation selon les mêmes principes que l'Etat : il a ainsi subventionné la réalisation des aires de Melun et de Vitry-sur-Seine à hauteur respectivement de 19 % et 19,7 % TTC.

La part des subventions des conseils généraux apparaît en conséquence variable. Le conseil général de la Manche a ainsi pris en charge 19,6 % des dépenses totales d'investissement réalisées dans le département. Le conseil général du Nord a financé 5,5 % du coût total de réalisation des aires de Lille Métropole Communauté Urbaine (huit aires d'accueil et quatre aires de grand passage créées, une aire réhabilitée).

Les caisses d'allocations familiales (CAF) privilégient généralement une participation au fonctionnement de l'aire d'accueil ou au financement de mesures d'accompagnement social. Certaines d'entre elles (Val-d'Oise, Seine-et-Marne), cependant, versent une subvention d'investissement pour la création ou la réhabilitation des aires d'accueil, qu'elles conditionnent alors à l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet d'accompagnement socio-éducatif.

Par ailleurs, l'article 2 de la loi du 5 juillet 2000 prévoit qu'une commune inscrite au schéma dispose de trois possibilités pour remplir son obligation légale d'accueil : en premier lieu elle peut décider de réaliser, seule et sur son territoire, une ou plusieurs aires d'accueil aménagées et entretenues ; elle peut aussi transférer sa compétence à un établissement public de coopération intercommunale chargé de mettre en œuvre les dispositions du schéma ; enfin, elle peut contribuer financièrement à l'aménagement et à l'entretien de ces aires dans le cadre de conventions intercommunales.

Cette troisième possibilité permet à la commune qui réalise une aire d'accueil de bénéficier de financements de la part de communes voisines s'ils ont été prévus dans le cadre de conventions, ce qui constitue une source de financement supplémentaire. Certains schémas départementaux, comme celui des Bouches-du-Rhône, ont ainsi prévu que plusieurs communes contribueraient financièrement à la réalisation d'aires sur le territoire d'autres communes inscrites au schéma. Ces cas de co-financement n'étant pas recensés au niveau national, il n'est toutefois pas possible d'évaluer l'usage qui est fait de cette possibilité.

L'obtention de co-financements, en complément de la subvention de l'Etat et de l'apport propre de la collectivité sur laquelle repose l'obligation d'accueil, peut faciliter la réalisation des aires. En fonction des cofinancements obtenus, les dépenses d'investissement restant à la charge de la collectivité varient sensiblement. 65,5 % du coût total de l'aire de Ouistreham a ainsi été couvert par les subventions obtenues de la part de l'Etat, du conseil général et de la caisse d'allocations familiales.

En revanche, les communes ou établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas de cofinancements sont conduits à prendre en charge une part plus conséquente du coût total de l'investissement. Les montages financiers sont alors plus difficiles à boucler.

C - Une mise en œuvre freinée par plusieurs autres obstacles

1 - Les difficultés de localisation des aires

a) L'importance de la disponibilité et de la maîtrise foncières

Le retard pris dans la réalisation des aires est également lié aux difficultés pour identifier des terrains disponibles et adaptés à l'implantation d'une aire. En effet, la localisation géographique de

l'emplacement des aires doit, en principe, respecter plusieurs critères de proximité fixés par le pouvoir réglementaire.

Les critères à respecter en matière de localisation des aires

La circulaire du 5 juillet 2001 et celle du 3 août 2006 du ministère de l'intérieur et du ministère chargé du logement précisent que la localisation des aires doit garantir le respect des règles d'hygiène et de sécurité des gens du voyage et éviter les effets de relégation.

Ayant une vocation d'habitat, les aires d'accueil doivent être 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 (scolaires, éducatifs, sanitaires, sociaux et culturels ainsi qu'aux différents services spécialisés) et d'éviter les surcoûts liés aux travaux de viabilisation. Est donc tout naturellement à proscrire tout terrain jugé incompatible avec une fonction d'habitat.

En pratique, les questions de disponibilité et de maîtrise foncière sont au cœur des choix opérés.

L'identification de terrains adaptés pour l'implantation des aires de grand passage est particulièrement délicate, compte tenu de l'importante superficie nécessaire pour accueillir ces grands groupes de caravanes (100 à 200 en moyenne).

De manière compréhensible, les régions qui font face à une situation particulièrement tendue en termes de disponibilité foncière éprouvent davantage de difficultés pour réaliser les aires. Les régions denses où les disponibilités foncières sont rares, comme Provence-Alpes-Côte d'Azur, ont ainsi un retard important en matière de réalisation des aires d'accueil, le taux de réalisation étant de 24 % en moyenne. En Ile-de-France, la densité urbaine et le nombre particulièrement élevé de gens du voyage circulant dans la région sont autant de facteurs compliquant la réalisation des aires (30 %).

L'absence de maîtrise foncière des lieux d'implantation potentiels des aires est également un facteur de retard dans la réalisation. En effet, les collectivités qui ne sont pas en mesure de retenir des terrains pour lesquels elles disposent déjà de la maîtrise foncière font face à un allongement des procédures. Par ailleurs, les établissements publics de coopération intercommunale délégataires des compétences relatives à l'accueil des gens du voyage n'ont pas forcément la maîtrise du foncier, qui a été conservée par les communes.

Le fait que la communauté urbaine de Strasbourg (CUS) ne détienne pas la totalité de la compétence relative à l'accueil des gens du voyage a ainsi contribué au retard constaté dans la réalisation des aires.

Jusqu'en 2012, la compétence de la communauté urbaine de Strasbourg se limitait, en effet, à l'aménagement et à la gestion des terrains et elle n'avait aucune prérogative en matière de choix d'implantation des sites et d'acquisition. Afin de faire avancer les projets dans les délais impartis, il aurait été préférable que la communauté urbaine de Strasbourg se voie transférer plus tôt la compétence relative aux gens du voyage dans le cadre de la compétence « équilibre social de l'habitat ».

b) Des terrains disponibles parfois mal adaptés à la réalisation des aires

En dehors de cette difficulté à mobiliser le foncier, les terrains disponibles sont parfois mal adaptés à la réalisation des aires d'accueil.

Cette inadaptation résulte, d'une part, des caractéristiques physiques des terrains disponibles, notamment les zones à risques incompatibles avec l'installation des populations (zone inondable, risque en cas d'incendie de forêt, pollution, déclivité du terrain etc.). Ainsi, la commune d'Arles, dont 85 % du territoire est en zone inondable, a éprouvé des difficultés pour trouver un terrain adéquat.

Elle est liée, d'autre part, aux considérations relatives à la protection des paysages : les contraintes liées à la loi littoral s'imposent à de nombreuses communes, où les besoins en aires d'accueil identifiés peuvent pourtant être importants. Tel est le cas notamment dans l'Hérault ou dans la Manche. Dans ce dernier département, la situation des grands passages, qui se déroulent essentiellement en zone littorale, rend difficile l'implantation des aires de grand passage compte tenu des impératifs de respect des règles de protection de la nature, des zones littorales et des sites classés.

Pour identifier des terrains adéquats malgré ces difficultés, une action de prospection est généralement entreprise par la direction départementale des territoires (DDT), à la demande du préfet (Seine-et-Marne), mais les propositions ne sont pas toujours suivies par les élus (Loiret). Cette identification des terrains a parfois été confiée à des prestataires privés (associations, cabinet de conseil). Dans les Bouches-du-Rhône, un cabinet a ainsi été chargé, en 2003-2004, d'examiner avec les communes les possibilités d'implantation et les préconisations techniques.

L'opération d'aménagement du terrain identifié nécessite dans certains cas une mise en conformité du plan local d'urbanisme (PLU). Si la procédure est plus ou moins lourde - selon qu'il est nécessaire de réviser ou simplement de modifier le PLU - elle est généralement

longue[42] et contribue alors au retard constaté dans la création des aires d'accueil, comme en Champagne-Ardenne.

c) Une localisation effective des aires parfois peu appropriée

Conséquence d'arbitrages délicats à effectuer, les caractéristiques de la localisation des aires diffèrent selon les territoires.

La localisation retenue apparaît dans l'ensemble appropriée pour certains départements : ainsi, dans le Loiret, les aires d'accueil sont généralement correctement situées, même si elles sont souvent en zone périurbaine et parfois un peu éloignées des commerces et services.

Cependant, les implantations d'aires trop à l'écart des équipements et des services publics et / ou à proximité de zones de nuisance demeurent encore fréquentes.

Des implantations d'aires peu adéquates dans certains départements

Ainsi, dans les **Bouches-du-Rhône**, l'aire du Réaltor à Aix-en-Provence qui relève de la compétence de la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix (CPA) est située sur un terrain isolé, à 12 km du centre-ville d'Aix-en-Provence et à 6 km des écoles. L'aire est par ailleurs exposée à des nuisances, en raison de la proximité d'un centre d'enfouissement des déchets ultimes, d'une ligne à haute tension et de la gêne occasionnée par les nuisances sonores liées à la présence d'une antenne de la société protectrice des animaux (SPA) à 50 m de l'aire. L'aire de Saint-Menet à Marseille est excentrée et située à proximité de plusieurs sources de nuisances (autoroute sans protection phonique, voie de chemin de fer et ligne électrique à haute tension).

Dans l'**Hérault**, l'aire de Montpellier-Bionne est située le long d'une voie rapide : outre les nuisances sonores induites par cette proximité, l'accès à l'aire est dangereux.

La définition de critères en matière de localisation des aires a cependant permis de limiter les installations inadaptées ou reléguées dans les franges urbaines, fréquemment constatées pour les précédentes générations de terrains.

Ainsi, les aires en service qui présentent les problèmes les plus significatifs en termes de localisation sont souvent des aires créées antérieurement à la loi du 5 juillet 2000 et qui ont été réhabilitées depuis :

[42] 8 mois minimum, sans prendre en compte les phases d'étude et de consultation en cas de révision du plan local d'urbanisme. Il arrive que cette procédure prenne plusieurs années.

tel est par exemple le cas des deux aires précitées dans les Bouches-du-Rhône. Certains des sites d'implantation de ces aires n'auraient vraisemblablement pas été validés par les services déconcentrés de l'Etat dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000.

Les services de l'Etat donnent leur accord au choix des terrains identifiés par les collectivités pour la réalisation d'une aire d'accueil et s'efforcent dans ce cadre de veiller à l'adéquation des terrains identifiés avec les prescriptions réglementaires. Toutefois, certains terrains ont été validés par l'Etat, alors que leur implantation pose de réels problèmes : ainsi, un terrain a été retenu à Bouc Bel Air/Simiane dans l'arrondissement d'Aix-en-Provence, alors que « *son accès est à ce jour impossible, le terrain étant situé dans une enclave* », comme le souligne le diagnostic établi dans le cadre de la révision du schéma départemental.

Les services de l'Etat sont parfois conduits à accepter le choix de sites éloignés des équipements et services publics et privés lorsque ceux-ci sont protégés des nuisances. Il est considéré que les populations concernées, disposant de moyens de locomotion, peuvent s'accommoder d'un éloignement relatif. Celui-ci pose toutefois deux difficultés : il renchérit généralement le coût de réalisation de l'aire, des travaux importants de voirie et réseaux divers étant alors fréquemment nécessaires ; il doit être pris en compte par les collectivités dans l'organisation de l'accès aux services et équipements publics.

2 - Les réticences de la population riveraine

Outre les questions foncières qui sont au cœur des choix opérés, la localisation des aires conduit à rechercher un équilibre délicat entre la proximité des commerces et services, conformément aux prescriptions réglementaires, et une certaine distance avec les lieux potentiels d'habitation afin de limiter les risques de conflits avec des riverains.

En effet, la réalisation des aires se heurte à la réticence fréquente des populations riveraines. Il s'ensuit parfois des procédures contentieuses de la part d'associations de riverains qui se constituent autour de l'opposition à ce type de projets.

La réticence parfois manifeste des populations riveraines

A Saint-Sébastien, en Loire-Atlantique, le maire s'était engagé à réaliser l'aire prévue au schéma durant la durée de son mandat, mais il a dû faire face aux pressions exercées par les riverains, qui ont déposé au total six recours.

Dans le Nord-Isère, une pétition a été signée contre la mise en place des aires et les doléances des riverains sont reçues par les mairies. Celles-ci les transmettent au fil de l'eau au syndicat d'aménagement et de gestion des aires d'accueil pour les gens du voyage Nord-Isère, qui assure la coordination de l'accompagnement social dans la zone.

A Rillieux-la-Pape (Rhône) et La Ville-du-Bois (Essonne), des difficultés ont été relevées respectivement avec les agriculteurs et le centre commercial voisins.

En Ile-de-France, la présence d'un nombre important de Roms étrangers (5 000 environ) à côté de celle des gens du voyage tend à accentuer les réticences des riverains face aux projets de réalisation d'aires d'accueil, d'autant plus qu'ils font fréquemment l'amalgame entre ces deux populations.

Afin d'atténuer ou d'éviter ces difficultés, les collectivités engagent une phase de concertation et de communication auprès de la population, qui est souvent longue et contribue à ralentir le processus de réalisation des structures d'accueil.

3 - L'insuffisante volonté des collectivités sur certains territoires

Si les difficultés objectives rencontrées sont réelles, la volonté politique apparaît un facteur déterminant du rythme de réalisation des aires d'accueil.

Le manque de volonté de certaines collectivités, qui résulte largement de la réticence des populations riveraines, est un des facteurs explicatifs du retard constaté en matière de réalisation des aires : la préfecture de l'Hérault relève que « *les réticences des collectivités inscrites au schéma à accueillir les gens du voyage expliquent le déficit flagrant d'aires* » ; la préfecture de Seine-et-Marne fait état *« d'une volonté politique limitée* » de certaines collectivités.

L'implantation des aires de grand passage sur leur territoire suscite une réticence particulièrement forte des collectivités.

Le nombre d'aires de grand passage prévues par département étant plus limité que celui des aires d'accueil, l'effort demandé aux collectivités est moins bien réparti. Ces dernières sont en conséquence peu enclines à accepter la localisation sur leur territoire d'une aire de grand passage destinée à l'ensemble du département.

L'afflux d'un grand nombre de caravanes sur une courte durée qu'entraîne l'existence d'une aire de grand passage est également plus difficile à faire accepter à la population locale.

La réticence des collectivités à remplir leurs obligations est parfois visible dès l'élaboration et l'adoption du schéma. Certaines communes de plus de 5 000 habitants ou établissement public de coopération intercommunale consultés préalablement dans le cadre de l'élaboration ou de l'adoption du schéma ont rejeté, dès cette étape, tout projet de création d'aire. Ainsi dans les Bouches-du-Rhône, sur 33 communes consultées préalablement à l'adoption du schéma, 4 ont rejeté le projet proposé sans pour autant faire de contre-propositions et 14 n'ont pas répondu.

A contrario, face à l'opposition fréquente des riverains, l'implication des élus locaux dans les instances de débats et d'échanges est un élément facilitateur. L'évaluation réalisée en 2008 à la demande de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) souligne l'importance de ce facteur : « *Dans tous les exemples rencontrés – ou presque – la volonté politique, portée par des élus convaincus et engagés, apparaît comme un facteur déterminant pour l'initiation du projet et son avancement* »[43].

4 - Un pouvoir de substitution des préfets non mis en œuvre

Afin d'assurer la réalisation des aires en cas de défaillance des collectivités, l'article 3 de la loi du 5 juillet 2000 prévoit une procédure de substitution de l'Etat.

Si, à l'issue de l'expiration du délai légal (31 décembre 2008) 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 son obligation de création d'aires d'accueil, 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 collectivité défaillante.

Conformément à l'article L. 2321-2, 31° du code général des collectivités territoriales introduit par l'article 3 de la loi du 5 juillet 2000, les dépenses d'acquisition, d'aménagement et de fonctionnement de ces aires constituent des dépenses obligatoires pour les collectivités inscrites au schéma départemental, qui doivent en assumer les charges. Ces

[43] *Evaluation des dispositifs d'accueil des gens du voyage*, direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, ministère chargé du logement, janvier 2008.

collectivités territoriales deviennent de plein droit propriétaires des aires ainsi aménagées, à dater de l'achèvement de ces aménagements.

Cependant, le pouvoir de substitution du préfet n'a jamais été mis en œuvre, car ses modalités pratiques n'ont pas été précisées.

Il n'existe aucune ligne budgétaire autorisant l'Etat à faire l'avance de fonds pour couvrir les dépenses qui sont à la charge des collectivités concernées et les préfectures ne disposent, par ailleurs, pas des moyens financiers et humains nécessaires pour mettre en œuvre cette procédure de substitution. Le ministère chargé du logement souligne également que le permis de construire est sous l'autorité du maire, ce qui constitue un obstacle supplémentaire.

En outre, les préfets ne souhaitent pas courir le risque de dégrader fortement leurs relations avec les élus si la procédure était mise en œuvre.

Paradoxalement, alors que la procédure de substitution n'a jamais été appliquée, la circulaire du 28 août 2010 relative à la révision des schémas départementaux la présente comme un levier, notamment pour la réalisation des aires de grand passage.

Une clarification de l'usage que l'Etat entend faire de cette procédure de substitution s'impose. Si l'Etat souhaite en faire un réel levier pour favoriser la réalisation des aires, il est nécessaire de définir les conditions juridiques et matérielles permettant sa mise en œuvre effective. A défaut, si l'application effective du pouvoir de substitution est jugée trop complexe, il conviendrait d'abroger l'article 3 de la loi du 5 juillet 2000, pour éviter de laisser subsister une disposition inapplicable, relevant du simple affichage.

D - La révision des schémas départementaux : une nouvelle impulsion inaboutie

La révision des schémas départementaux actuellement en cours n'a pas identifié de leviers pour faciliter la réalisation des aires prévues par les schémas révisés.

1 - Une participation financière de l'Etat limitée aux obligations nouvelles

La question de l'éventuelle reprise des financements de l'Etat pour la réalisation des aires a fait débat lors de la préparation de la circulaire relative à la révision des schémas départementaux.

La position du ministère chargé du logement a finalement prévalu : il a été décidé de ne pas rétablir un système de subvention conçu comme provisoire et qui a déjà été prolongé deux fois. Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale qui n'ont pas satisfait à leurs obligations dans le cadre des schémas initiaux doivent dorénavant, compte tenu de leur retard dans la réalisation de ces équipements obligatoires, les financer sans subvention de l'Etat.

Dans le cadre des schémas révisés, l'Etat finance exclusivement :

- les études préalables à la révision du schéma départemental ;
- la réalisation des aires dans les communes dont la population a dépassé le seuil de 5 000 habitants depuis la loi du 5 juillet 2000 et sur lesquelles pèse une obligation d'accueil nouvelle dans le cadre du schéma révisé ;
- la réalisation des terrains familiaux.

2 - Les pistes de financement à prendre en considération

La suppression des subventions de l'Etat est un frein à la poursuite de la réalisation des aires.

Dans le cadre de la révision des schémas, certains préfets ont fait part à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages de difficultés liées à l'absence de financement pour les aires inscrites au schéma initial qui n'ont pas été réalisées. Tel est notamment le cas de l'Aube, l'Hérault, la Loire-Atlantique, l'Oise, la Haute-Garonne et le Haut-Rhin.

Afin de favoriser la réalisation des aires, il pourrait être envisagé d'identifier d'autres moyens de financement ou de créer des dispositifs incitatifs.

Tout d'abord, l'entrée en vigueur de la taxe sur les résidences mobiles terrestres, maintes fois repoussée, constitue une première source de financement pour les aires d'accueil.

Initialement créée par la loi de finances pour 2006 sous la forme d'une taxe annuelle d'habitation qui n'est jamais entrée en vigueur, la taxe porte finalement sur la détention de résidences mobiles terrestres utilisées à titre de résidence principale, conformément à la quatrième loi de finances rectificative pour 2010. Son entrée en vigueur est prévue pour la période d'imposition s'étendant du 1er octobre 2011 au 30 septembre 2012.

Il est prévu d'affecter le produit annuel de cette taxe aux collectivités en fonction de leurs dépenses d'investissement pour la réalisation des aires. Ce produit devrait toutefois être limité et ne permettrait de pallier que partiellement la fin des subventions de l'Etat.

Par ailleurs, le financement d'une partie de la réalisation des aires pourrait être réalisé en mobilisant le Fonds européen de développement régional (FEDER).

La possibilité de mobiliser le FEDER pour financer la réalisation des aires d'accueil

Le règlement (UE) n° 437/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 modifiant le règlement (UE) n° 1080-2006 relatif au FEDER ouvre de nouvelles perspectives en matière de cohésion économique et sociale en permettant, à travers la mobilisation du FEDER, de financer des logements en direction des groupes vulnérables afin de combattre l'exclusion.

La circulaire interministérielle du 16 mars 2011 adressée par la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires aux préfets de région précise les critères permettant de définir les populations marginalisées ainsi que les différents types d'actions éligibles en matière de logement. Dans ce cadre, il est fait explicitement référence aux formes d'habitat des gens du voyage comme une des trois situations pouvant prioritairement l'objet de financements FEDER (locaux d'accueil et sanitaires dans les aires d'accueil, habitat adapté, villages d'insertion, terrains familiaux locatifs etc.).

Le FEDER offre ainsi la possibilité de financer la réalisation de structures d'accueil des gens du voyage, ainsi d'ailleurs que les différentes formes d'habitat adapté proposées à ce public. Pour autant, la possibilité de recours au fonds n'a pas été rappelée aux acteurs concernés dans le cadre de la révision des schémas départementaux.

Il apparaît nécessaire de sensibiliser rapidement les différents acteurs concernés à la possibilité de mobiliser le FEDER pour financer la réalisation du dispositif d'accueil des gens du voyage.

Dans plusieurs régions (Pays de la Loire notamment), il n'existe toutefois plus de marges de manœuvre sur les crédits disponibles dans le cadre des programmes opérationnels 2007-2013. La mobilisation du fonds sera donc essentiellement possible dans les régions où des marges de manœuvre subsistent et dans le cadre de la prochaine génération de programmes opérationnels. Les crédits susceptibles de ne pas être consommés en fin de période pourraient être réaffectés à des projets de

réalisation d'aires d'accueil, afin de prévenir le risque de dégagement d'office des crédits non utilisés.

Enfin, dans la logique du rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale de mars 2011, il pourrait être envisagé de rétablir le subventionnement par l'Etat des aires d'accueil pendant une durée limitée et courte, à la condition que des sanctions financières soient mises en place en contrepartie pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ne respectant pas leurs obligations.

En effet, la logique adoptée actuellement est strictement incitative : en contrepartie du respect par une collectivité de ses obligations au titre du schéma départemental, cette dernière bénéficie de la mise en œuvre de la procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée des occupants illicites d'un terrain et reçoit de l'Etat une subvention d'investissement (jusqu'au 31 décembre 2008) et de fonctionnement. Les dépenses engagées par les collectivités au titre de la réalisation des aires sont de surcroît déductibles du prélèvement au titre de l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU.

La mise en place d'un système plus contraignant pourrait être envisagée, afin d'assurer un meilleur taux de réalisation des aires et, à défaut, de dégager des moyens financiers supplémentaires pour assurer la réalisation des structures prévues. Il s'agirait d'instaurer un prélèvement sur les collectivités défaillantes au regard de leur obligation d'accueil.

Pour mettre en œuvre ce prélèvement, plusieurs options pourraient être étudiées.

Une première option serait inspirée des pénalités applicables en cas de retard dans la construction de logements sociaux. Une autre option, retenue par le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale, consisterait à instaurer un prélèvement sur les ressources de communes de plus de 5 000 habitants, ainsi que sur une fraction de la dotation d'intercommunalité versée aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de création et d'aménagement des aires d'accueil.

Dans ce deuxième cas, il appartiendrait au représentant de l'Etat dans le département de mettre en demeure la collectivité de respecter ses obligations sur la base d'un bilan annuel de la réalisation des aires et, à défaut de réponse dans le délai imparti et sous réserve que la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale ne démontre l'existence de motifs objectifs à l'origine des retards constatés, la procédure de sanction financière serait engagée. Le calcul du montant de

la sanction, plafonné à un pourcentage des dépenses de fonctionnement de la collectivité, prendrait en compte le taux de réalisation des engagements inscrits dans les schémas départementaux et le potentiel fiscal par habitant des collectivités concernées.

II - La difficile mesure de l'impact sur les stationnements illicites

A - Une évacuation facilitée des résidences mobiles stationnées illégalement et un recours croissant à la médiation

1 - Une procédure d'évacuation administrative encore peu utilisée

En contrepartie de l'obligation de création d'aires d'accueil, la loi du 5 juillet 2000 pose comme principe que les collectivités locales qui ont satisfait leurs obligations légales d'aménagement d'aires d'accueil bénéficient de moyens renforcés de lutte contre les stationnements illicites.

Les gens du voyage ont en effet le devoir de résider sur les aires d'accueil existantes et encourent le risque d'une évacuation forcée s'ils choisissent un stationnement illicite.

La simplification et l'accélération de la procédure administrative résultant de la loi du 5 mars 2007 sont jugées positives par les acteurs concernés.

Le nombre de mises en demeure ou d'évacuation prononcée est relativement important : 808 mises en demeure ont ainsi été prononcées en 2008 et 2009 dans les 77 départements qui ont répondu à l'enquête conduite par le ministère de l'intérieur. En 2010, 424 mises en demeure ont été prononcées, au sein des seuls 14 départements ayant répondu à l'enquête. Le faible taux de réponse des préfectures en 2010 ne permet, toutefois, pas de savoir si une hausse sensible du nombre de mises en demeure est constatée au niveau national : en effet, les 14 départements ayant répondu en 2010 sont ceux qui avaient fait l'usage le plus important de la mise en demeure en 2009.

L'efficacité du dispositif juridique mis en place pour lutter contre les stationnements illicites est toutefois relative.

En effet, les résultats sont très différenciés et l'évacuation forcée reste peu employée. Elle n'a concerné que 47 situations sur 864 des mises en demeure en 2008 et 2009, soit 5,5 % du total. En 2010, le nombre d'évacuations forcées exécutées a fortement augmenté (113), alors qu'il ne concerne que les 14 départements ayant répondu mais enregistre une baisse importante en 2011 (33 évacuations forcées exécutées).

Une croissance des évacuations forcées en 2010

La hausse des évacuations forcées en 2010 est essentiellement liée à la forte croissance des évacuations forcées exécutées à la suite de mises en demeure, qui reflète un volontarisme nouveau dans les deux départements concernés.

Dans le Pas-de-Calais, 79 évacuations forcées ont été exécutées à la suite de 135 mises en demeure prononcées, alors que les 83 mises en demeure en 2009 n'avaient donné lieu qu'à deux évacuations forcées.

En Isère, 28 évacuations forcées ont été exécutées à la suite de 41 mises en demeure prononcées, alors que seule une évacuation forcée avait eu lieu en 2009 pour 30 mises en demeure.

La mise en œuvre du dispositif modifié par la loi de 2007 reste récente et un recours plus systématique à la procédure d'évacuation administrative pourrait être constaté au cours des années à venir.

La direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur s'attache à faciliter l'application de cette procédure. Elle indique aux préfectures les étapes à suivre, en vue d'éviter une mauvaise utilisation de celle-ci qui pourrait conduire à des annulations pour vice de forme. Sur 75 recours déposés contre des décisions de mise en demeure en 2008 et 2009, 14 arrêtés ont en effet été annulés, et sur 54 recours déposés contre les procédures d'évacuation forcée, treize ont été annulés.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer l'hétérogénéité de l'utilisation de la procédure selon les départements et la faible exécution des évacuations forcées.

Tout d'abord, seules les communes qui ont réalisé l'ensemble de leurs obligations peuvent faire appel à l'évacuation administrative. Les préfets refusent souvent d'accéder à une demande de mise en demeure faite par un maire dont la commune respecte ses obligations en matière de création d'une aire permanente d'accueil mais qui n'a pas encore réalisé un terrain de grand passage.

De même, en cas de transfert de compétence des communes au profit d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), aucune commune membre ne peut prendre un arrêté d'interdiction de stationner en dehors des aires d'accueil sur son territoire si l'EPCI n'a pas satisfait à l'ensemble de ces obligations. Cette situation suscite l'incompréhension de la part des communes membres de l'EPCI sur le territoire desquelles une aire d'accueil a été implantée. Le cas précis des communes qui ont réalisé entièrement leur obligation d'accueil préalablement au transfert de compétence au profit d'une intercommunalité mériterait d'être examiné de manière spécifique ; il serait utile de leur permettre de bénéficier également de la procédure d'évacuation forcée.

Les gens du voyage partent le plus souvent dès que la mise en demeure est faite, sans attendre le déroulement complet du processus d'expulsion, ce qui a été constaté notamment dans le Loiret et les Bouches-du-Rhône. Ce comportement explique que le nombre d'évacuations forcées soit sensiblement plus faible que celui des mises en demeure.

L'annonce de la décision du préfet de mettre en demeure les occupants illicites a un effet incitatif qui les engage le plus souvent à quitter les lieux avant l'intervention des forces de l'ordre. Cet effet dissuasif est jugé très positif par le ministère de l'intérieur.

2 - Un développement progressif des dispositifs de médiation

Au-delà des possibilités offertes par la procédure d'évacuation, les collectivités locales et les préfectures privilégient les solutions amiables avec les gens du voyage lorsqu'aucune nuisance n'est constatée sur le terrain ou que la mise en œuvre de la procédure d'évacuation forcée est particulièrement délicate. Le départ volontaire des occupants illicites d'un terrain par la voie de la négociation constitue l'objectif privilégié.

L'organisation d'une évacuation forcée nécessite en effet un renfort de policiers ou de gendarmes. Lorsque le stationnement illicite est le fait de grands groupes, ce qui est fréquent compte tenu du taux de réalisation particulièrement faible des aires de grand passage, la mise en œuvre de la procédure d'évacuation suppose une mobilisation de moyens particulièrement importants et se révèle souvent impraticable.

Selon la mission d'information de l'Assemblée nationale, certains représentants d'associations de gens du voyage ont d'ailleurs reconnu que le développement des grands passages s'explique en partie par ce rapport de force plus favorable que permet le nombre.

En conséquence, la médiation se développe dans certains départements. Elle est souvent mise en œuvre par des associations ou par d'anciens fonctionnaires de police ou de gendarmerie, et généralement centrée sur la préparation en amont des grands passages. Les médiateurs assurent l'interface entre les groupes de voyageurs, les communes, les forces de l'ordre et la préfecture, ce qui permet d'instaurer un dialogue et de mettre en œuvre des procédures de négociation.

Les grands passages directement liés aux grands rassemblements pentecôtistes font plus aisément l'objet d'une préparation en amont en lien avec les associations organisatrices. L'association nationale internationale tzigane (ASNIT) a créé à cet effet une structure spécifique, « Action grands passages » (AGP), qui communique à l'avance le programme des déplacements de l'été, ce qui facilite les échanges avec les élus et l'Etat.

Les dispositifs de médiation mis en place dans certains départements

Dans le Calvados, un référent-coordonnateur, dont le poste a été créé en 2007, est notamment chargé de préparer au mieux les grands rassemblements d'été et d'être un agent de médiation sur le terrain à la demande des élus ou des gens du voyage en cas de difficultés ponctuelles ou récurrentes.

Le Bas-Rhin dispose de deux médiateurs, l'un est pris financièrement en charge par la communauté urbaine de Strasbourg, l'autre est missionné par l'Etat et le conseil général pour le reste du département. Leur rôle consiste principalement à trouver des solutions pour les grands passages en période estivale : ils orientent les gens du voyage vers les aires d'accueil disponibles, interviennent en cas de difficulté et recherchent des sites adaptés à l'accueil de grands groupes. Leur action a permis en 2008 une diminution de 20 % du nombre de communes concernées par les stationnements illicites et s'est renforcée en 2009 et 2010.

La mise en place de dispositifs de médiation ne permet pas de résoudre l'ensemble des difficultés rencontrées, mais son impact est jugé probant dans certains départements. En facilitant le dialogue entre les gens du voyage et l'ensemble des autorités concernées, il permet une gestion en amont des stationnements illicites et une meilleure anticipation des conflits potentiels avec les communes.

B - Des effets difficiles à mesurer

1 - L'absence d'estimation de l'évolution des stationnements illicites

L'évolution des stationnements illicites de résidences mobiles des gens du voyage depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 juillet 2000 est difficile à apprécier.

En effet, les services de l'Etat n'en tiennent pas de statistiques. Ils recensent généralement les stationnements illicites de manière ponctuelle, principalement lors de la révision des schémas départementaux. Le ministère de l'intérieur ne consolide pas les données ainsi établies, ce qui ne permet pas de comparer la situation d'un territoire à l'autre.

Les collectivités territoriales, dans leur très grande majorité, ne procèdent pas davantage à un recensement systématique des stationnements illicites.

Par ailleurs, les recensements effectués sont d'une qualité limitée :

- ils ne sont pas toujours exhaustifs. Les stationnements de courte durée et de petite taille ne sont, par exemple, pas systématiquement comptabilisés (Loiret) ;
- ils ne permettent pas de comparer les stationnements illicites constatés sur le territoire des collectivités ayant rempli leurs obligations d'accueil et les stationnements illicites constatés sur le territoire des collectivités ne les ayant pas remplies.

2 - Des effets locaux positifs sur les stationnements illicites

L'absence de suivi systématique des stationnements illicites ne permet pas de porter une appréciation d'ensemble sur l'impact de la création des aires sur les stationnements illicites. Elle renvoie aux constats locaux, et donc partiels, auxquels il est possible de procéder.

Même s'ils ne permettent pas de tirer des conclusions générales, ces constats locaux mettent en évidence les effets positifs sur les stationnements illicites de la réalisation des aires d'accueil, malgré des contre-exemples. La tendance est bien celle d'une diminution des stationnements illicites à la suite de la création des aires.

a) Une réduction des stationnements illicites à la suite de la création des aires

La présente enquête a permis de constater que les stationnements illicites avaient diminué dans plusieurs communes ayant rempli leurs obligations. De manière générale, l'impact sur les stationnements illicites est d'autant plus important que l'ensemble des collectivités au sein d'une même zone géographique a réalisé les aires d'accueil prévues.

Une réduction de stationnements illicites à la suite de la création d'aires

Le département du Bas-Rhin enregistre ainsi une diminution de l'ordre de 36 % du nombre de stationnements illicites entre 2008 et 2009 dans les communes inscrites au schéma départemental et ayant rempli leurs obligations.

La commune de Saint-Pair-sur-Mer (Manche) constate que depuis l'ouverture de l'aire d'accueil de Granville, en septembre 2005, les tentatives de stationnement illicites sont beaucoup moins nombreuses et que « *chaque fois qu'elles ont eu lieu sur des terrains publics, l'évacuation a été immédiate, de même que sur les terrains privés si les propriétaires le demandaient*. »

La commune d'Aulnay-sous-Bois et le syndicat d'équipement et d'aménagement des pays de France et d'Aulnoye (Seine-Saint-Denis) remarquent que les occupations illicites sont plus courtes et plus rares depuis qu'un accueil hivernal est organisé grâce au soutien en retour de la préfecture.

Sur le territoire de la communauté d'agglomération du pays de Flers (Orne), depuis l'ouverture de l'aire permanente d'accueil, les stationnements illicites sont au plus au nombre de deux ou trois par an, pour des durées très courtes, inférieures à une semaine, la plupart des stationnements illicites présentant un caractère très ponctuel (transit, le temps d'un week-end).

b) Des stationnements illicites qui perdurent même hors période estivale sur certains territoires

De manière générale, un pic d'occupations illégales est constaté durant la période estivale, souvent en lien avec la tenue des grands rassemblements. De grands groupes s'installent alors massivement et illégalement sur des terrains privés ou publics. Ces installations illicites résultent, pour partie, du faible taux de réalisation des aires de grand

passage mais aussi du refus de certains groupes de stationner sur les terrains mis à leur disposition.

D'autres périodes peuvent également conduire à des stationnements illicites importants, comme la période des vendanges dans la Marne. De manière ponctuelle, les places disponibles en aires d'accueil peuvent ainsi être en nombre insuffisant, même lorsque les communes ont réalisé leurs obligations.

En dehors de ces évènements ou périodes spécifiques, la tendance est à une baisse du nombre de stationnements illicites. Toutefois, en certains endroits du territoire, ces derniers persistent.

Une persistance des stationnements illicites sur certains territoires

Sur le territoire de Lille Métropole Communauté urbaine (Nord), la création d'aires d'accueil n'empêche pas de nombreuses occupations illicites de propriétés communales ou privées, que les communes remplissent ou non leurs obligations. De plus, l'article 9 de la loi relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage n'est pas systématiquement appliquée dans les communes ayant rempli leur obligation. Que leurs communes disposent ou non d'une aire d'accueil, les maires ont systématiquement sollicité l'intervention des forces de l'ordre, sauf circonstances particulières. D'une manière générale, les municipalités incitent les titulaires de droits d'usage des sites occupés illégalement à solliciter les expulsions. Très rarement, dans les cas de défaillances manifestes, certaines d'entre elles s'y sont substituées.

En Seine-et-Marne, la situation diffère en zone police et en zone gendarmerie. La moyenne hebdomadaire de caravanes en stationnement illicite en zone police a diminué de manière constante entre 2007 et 2010 (1047 caravanes en 2007 contre 469 en 2010). Les stationnements illicites ont cependant été plus nombreux dans les communes ayant rempli leurs obligations qu'au sein des communes défaillantes. En zone gendarmerie, on note une progression des stationnements illicites de 2007 à 2009, de l'ordre de 126 %, puis un fléchissement de la tendance avec une baisse de 27,8 % entre 2009 et 2010. Il ne semble pas exister de lien de cause à effet systématique entre l'aménagement des aires et le nombre de stationnements illicites dans le département.

A Vitry-sur-Seine (Val-de-Marne), l'ouverture de l'aire d'accueil des gens du voyage n'a pas entraîné de baisse significative des occupations illicites. Au contraire, l'aire est à l'origine de l'arrivée de nombreuses familles, qui s'installent dans la zone d'activité toute proche, pour y passer l'hiver.

Au-delà de la réalisation d'une aire d'accueil, les modalités d'aménagement et de gestion de cette dernière ont également un impact

sur les stationnements illicites. La société ADOMA, dont l'activité principale est la gestion de foyers de travailleurs migrants mais qui assure également une fonction de gestion d'aires d'accueil, relève ainsi une persistance des stationnements illicites malgré l'installation des aires : l'aménagement déficient, les tarifs parfois élevés de l'occupation des emplacements, les horaires d'ouverture trop limités, l'existence d'une demande d'ancrage territorial non satisfaite sont autant de facteurs à prendre en compte. Par ailleurs, les conflits ou mésententes entre usagers conduisent également des familles à refuser de s'installer sur certaines aires d'accueil.

Si la réalisation des aires d'accueil a eu des effets positifs significatifs sur certains territoires, leur aménagement n'a pas toujours permis de faire diminuer de façon significative les stationnements illicites. La réalisation des aires n'a pas encore démontré tout son intérêt pour certains élus, confrontés, malgré leurs efforts, à un problème de stationnement illicite récurrent.

Les tendances qui se dégagent permettent de dresser un bilan qui est meilleur sur le territoire des communes ayant rempli leurs obligations que sur les communes qui ne s'y sont pas conformées. Il n'est par ailleurs pas possible d'évaluer l'impact de la création des aires de grand passage sur les stationnements illicites importants et récurrents de grands groupes en particulier en période estivale, leur taux de réalisation étant particulièrement faible sur l'ensemble du territoire.

En l'absence de dispositif permettant de mesurer l'évolution des stationnements illicites sur le territoire des collectivités ayant réalisé leur obligation d'accueil, il est difficile d'apprécier si un équilibre satisfaisant entre les droits et devoirs réciproques des collectivités et des gens du voyage a effectivement été atteint, alors que tel était l'objectif de la loi du 5 juillet 2000.

III - Une réponse spécifique plutôt efficace aux grands rassemblements

A - Une organisation sous la responsabilité de l'Etat

1 - La compétence exclusive de l'Etat en matière de grands rassemblements

Les grands rassemblements des gens du voyage sont des manifestations à caractère cultuel, qui regroupent plusieurs dizaines de

milliers de personnes au sein de plusieurs milliers de caravanes. Ils se distinguent ainsi des grands passages, qui ne dépassent pas les deux cents ou trois cents caravanes.

Ces mouvements de très grande ampleur interviennent généralement au printemps ou pendant la période estivale pour une courte durée n'excédant pas une quinzaine de jours. A vocation cultuelle, ils sont peu nombreux et relèvent des obédiences catholique ou pentecôtiste.

Quatre grands rassemblements annuels

Le grand rassemblement catholique le plus ancien est celui qui a lieu chaque année au mois de mai aux Saintes-Maries-de-la-Mer. Il regroupe une population estimée à 30 000 personnes (gens du voyage, pèlerins et touristes). Un autre pèlerinage se déroule à Lourdes au mois d'août durant six jours et rassemble 8 000 à 10 000 pèlerins. Ces deux rassemblements sont organisés par l'Aumônerie nationale des gitans et des gens du voyage[44].

Avec le développement du protestantisme dans la communauté des gens du voyage, de nouveaux grands rassemblements d'obédience pentecôtiste ont vu le jour et connaissent un développement important, dépassant parfois en nombre les rassemblements catholiques plus anciens. Chaque année au printemps a lieu un premier grand rassemblement à Nevoy (Loiret) organisé par l'association évangélique des tsiganes de France « Vie et Lumière ». Ce rassemblement, qui existe depuis de nombreuses années, réunit jusqu'à 20 000 participants.

Il est suivi d'un second rassemblement pentecôtiste organisé en août par la même association. Les rassemblements des dernières années se sont déroulés dans des lieux différents mis à disposition par convention (en 2009, dans l'Aisne, du 23 au 30 août, et en 2010 en Haute-Marne du 17 au 31 août) et ont accueilli jusqu'à 28 000 personnes. En 2011, ce second rassemblement de l'année s'est déroulé du 21 au 28 août 2011 à Nevoy dans le Loiret et a accueilli 12 000 personnes environ.

Compte tenu de leur ampleur, les grands rassemblements relèvent essentiellement d'une gestion de l'ordre public. Conformément aux dispositions de l'article L. 2214-4 du code général des collectivités

[44] Par suite d'une erreur matérielle, lors de la mise en ligne initiale sur le site Internet de la Cour, le 11 octobre 2012, le texte du rapport indiquait à tort que les deux rassemblements étaient organisés par l'Association nationale des gens du voyage catholique. Cette inexactitude a été rectifiée dans le texte mis en ligne le 12 octobre 2012.

territoriales, « *l'Etat a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes* ».

L'Etat a ainsi pour tâche de définir, en amont du rassemblement, les itinéraires de circulation afin de maîtriser les flux routiers et d'assurer l'arrivée progressive des caravanes. Il assure, par la présence des forces de l'ordre, la sécurité et le respect de l'ordre public lors de la manifestation et durant la période de retrait des pèlerins. Enfin, il organise les secours et l'offre de soins.

2 - Une organisation maîtrisée

Compte tenu de l'ampleur des grands rassemblements, une réelle préparation est indispensable afin d'en assurer le bon déroulement.

a) Une préparation en amont

L'annualité de ces rassemblements à caractère religieux, dont les dates sont connues à l'avance, permet une réelle préparation de l'événement, facilitée par l'existence d'interlocuteurs bien identifiés.

Pour le grand rassemblement à Lourdes qui se déroule en août, trois réunions préparatoires ont ainsi lieu en février, avril et juin avec les représentants officiels de l'organisation, les représentants des collectivités concernées, le représentant de l'Etat, les représentants des forces de l'ordre ainsi que l'ensemble des services administratifs et techniques.

Pour faciliter le grand rassemblement cultuel du mois d'août de la mission évangélique tzigane « Vie et Lumière », compte tenu notamment des contraintes liées a la recherche de terrain, le ministère de l'intérieur reçoit, dès le début de l'année considérée, le pasteur de la mission évangélique et les représentants nationaux de l'association nationale internationale tzigane (ASNIT), dont « Vie et Lumière » est proche[45].

Cette phase préparatoire propre à l'événement de l'année est l'occasion d'examiner les propositions et la programmation des animations faites par les organisateurs, en prenant appui sur les conclusions des rassemblements précédents.

Les associations organisatrices disposent d'interlocuteurs bien identifiés. Durant la phase préparatoire, des contacts sont directement

[45] Association cultuelle (loi de 1905) protestante, « Vie et Lumière » appartient au mouvement des pentecôtistes. Elle a été fondée en 1951 et fait partie de la Fédération protestante de France (FPF) depuis 1975. Elle est présente dans 40 pays et regroupe 110 000 Tsiganes en France. Cette association est proche de l'association nationale internationale tzigane.

noués au niveau du ministère (grand rassemblement du mois d'été de la mission évangélique Vie et Lumière) ou restent au niveau local avec le préfet et les collectivités locales concernées (grand rassemblement de printemps de la mission évangélique à Nevoy).

Les élus des communes concernées sont également partie prenante de ce dialogue et sont associés dès la phase préparatoire. Ainsi le rassemblement de Nevoy s'effectue en coordination avec la ville de Gien et la commune d'accueil, tandis que le rassemblement de Lourdes associe tous les maires de la communauté de communes de la ville. Pour le rassemblement de Lourdes, l'implication de la commune est particulièrement forte. Elle programme en effet les réunions préparatoires et les différentes rencontres institutionnelles et entretient avec les prêtres chargés de l'organisation un dialogue continu.

b) Une mobilisation importante de moyens logistiques et humains

Les grands rassemblements nécessitent une mobilisation importante de moyens logistiques et humains, proportionnée à l'ampleur de l'évènement et au lieu choisi. Ces moyens sont principalement mis en œuvre en matière de gestion de l'ordre public, d'une part, et d'organisation sanitaire, d'autre part.

Ils donnent lieu à un déploiement parfois important des forces de l'ordre afin de circonscrire et de limiter les éventuels troubles à l'ordre public : ainsi en 2010, du dispositif d'accompagnement mis en place pour le rassemblement « Vie et Lumière » organisé pendant l'été compte tenu de l'ampleur de ce rassemblement (28 000 personnes). Les services de police et de gendarmerie ont été renforcés et un poste de commandement opérationnel commun a été activé 24h sur 24 durant toute la durée du rassemblement. Ces moyens sont essentiellement périphériques, les organisateurs assurant la sécurité des pèlerins et de leurs invités sur le site. S'agissant du pèlerinage de Lourdes, deux unités de forces mobiles sont sollicitées chaque année auprès du préfet de la zone sud-ouest.

En matière sanitaire, pour les rassemblements les plus importants sur des terrains ne disposant pas d'infrastructures particulières, une organisation sanitaire spécifique est mise en place par l'agence régionale de santé (ARS). Il s'agit de veiller à la conformité des conventions passées en matière d'assainissement et d'enlèvement des ordures ménagères et de s'assurer par des prélèvements de la fourniture d'eau potable. Pour les rassemblements de moindre ampleur, cette tâche est assurée par les municipalités qui préparent les points d'eau et les captations électriques.

Un dispositif médical spécifique peut également être mis en place. Une antenne médicale, qui assure les consultations et les vaccinations, a ainsi été installée à Nevoy. Pour le grand rassemblement évangélique de l'été à Semoutiers (Haute-Marne) en 2010, ont été montés un poste de secours fonctionnant en continu, un centre d'accueil et d'orientation, un pôle médical et une cellule d'appui médico-social. A défaut ou en complément, les structures de soins déjà existantes, et suffisamment dimensionnées, reçoivent une information spécifique (système d'alerte auprès des structures hospitalières).

D'autres dispositifs divers sont laissés à l'initiative des municipalités d'accueil ou des organisateurs et sont prévus en fonction des besoins identifiés les années précédentes. Un centre d'intervention du service départemental d'incendie et de secours a ainsi été activé 24h sur 24 et un service postal a été mis en place lors du grand rassemblement de Vie et Lumière à Semoutiers en août 2010.

c) Un lieu choisi et adapté

Les terrains d'accueil diffèrent selon l'ampleur des grands rassemblements.

Pour ceux de moyenne ampleur, les conditions d'accueil relèvent partiellement des aires de grands passages, mais pour les plus grands rassemblements il est nécessaire de désigner spécifiquement des terrains permettant l'accueil d'un très grand nombre de caravanes et de pèlerins.

Pour trois des quatre grands rassemblements, le lieu est identique d'une année sur l'autre (Lourdes, Saintes-Maries-de-la-Mer, Nevoy). Il est fait appel à des terrains municipaux ou à des terrains appartenant à des associations ou des congrégations qui ont les capacités d'accueil suffisantes.

Les municipalités d'accueil de Lourdes et des Saintes-Maries-de-la-Mer sont chargées de la définition des espaces nécessaires au stationnement des caravanes.

Les terrains mis à disposition par la commune de Lourdes

La municipalité de Lourdes prend chaque année un arrêté municipal qui identifie les terrains mis à disposition, en fixe la capacité d'accueil (1240 caravanes en 2010) et détermine les dates d'ouverture et de fermeture ainsi que les conditions de fonctionnement des aires.

Les terrains proposés sont soit des terrains municipaux qui sont des terrains d'accueil permanents, soit des terrains privés appartenant à un exploitant agricole ou à une congrégation religieuse. Les terrains privés font l'objet de conventions entre la commune et les propriétaires ou exploitants quant à leur utilisation et aux défraiements ou indemnités éventuels.

La commune de Lourdes procède non seulement à la location de certains terrains privés mais assure aussi pour tous les terrains mis à disposition des prestations gratuites équivalentes en termes de branchements électriques, de point d'eau, de toilettes et de collecte des déchets ménagers.

Le rassemblement de printemps de l'association évangélique « Vie et Lumière » a pour sa part systématiquement lieu sur le terrain de 130 hectares lui appartenant à Nevoy.

Le grand rassemblement de « Vie et Lumière » au mois d'août est organisé sur un terrain différent chaque année, afin d'éviter une mobilisation systématique des mêmes préfectures et collectivités.

Compte tenu de son ampleur, il est nécessaire d'identifier un terrain couvrant une grande superficie, supérieure à 100 hectares. Depuis 1988, la parcelle du domaine public de l'Etat mise à disposition est généralement un terrain militaire dont l'occupation temporaire est négociée avec le ministère de la défense. Sur la période 2008–2010, les bases aériennes ou aérodromes mis à disposition ont permis l'accueil de 20 000 à 28 000 personnes, soit 4 000 à plus de 6 000 caravanes dans l'Est de la France (Meurthe-et-Moselle en 2008, Aisne en 2009 et Haute-Marne en 2010).

Il n'y a pas de liste fixe recensant les terrains disponibles en la matière. Les terrains précédemment identifiés sont parfois dans l'impossibilité d'être occupés en raison de la pollution des sols ou de la tenue d'un autre événement. Le choix du terrain fait chaque année l'objet d'une concertation entre les représentants des associations organisatrices et le ministère de l'intérieur.

Cette organisation n'a pas été reconduite en 2011. Le rassemblement estival initialement prévu sur une base aérienne en Alsace a finalement été renvoyé in extremis sur le terrain que possède

l'association évangélique à Nevoy (Loiret), une quinzaine de jours seulement avant la date fixée.

d) Les coûts et leur prise en charge

La prise en charge des coûts d'organisation et de prestations, qui s'ajoutent aux coûts de mobilisation des forces de l'ordre, diffère selon les rassemblements examinés.

Pour le rassemblement de Lourdes organisé par la municipalité, cette dernière prend entièrement en charge la viabilisation des terrains mis à disposition, y compris celle des terrains « tampons » qui peuvent éventuellement être utilisés lors d'une arrivée massive imprévue, ou à la suite d'un incident nécessitant l'éloignement d'une famille ou d'un groupe.

Le budget pour la ville des Saintes-Maries-de-la mer est de 140 000 € et celui de la ville de Lourdes en 2009 s'est élevé à 76 636 € de dépenses de fonctionnement (y inclus les indemnités et défraiements des propriétaires des terrains) et à 154 605 € de dépenses d'investissement (portiques, séparateurs béton et clôtures). L'association organisatrice a participé à une partie significative du paiement des fluides (14 183 €), durant les six jours du pèlerinage.

En ce qui concerne les grands rassemblements de la mission « Vie et Lumière », l'Etat participe aux frais en mobilisant les moyens humains et techniques nécessaires mais n'accorde aucune subvention particulière aux organisateurs.

Pour celui de Nevoy (Loiret), qui se déroule sur un terrain appartenant à la mission, cette dernière met en place les installations nécessaires pour l'accueil des pèlerins et assume l'ensemble des frais liés aux fluides, à la sécurisation ou à la remise en état d'éventuelles dégradations sur les équipements publics.

Dans le cadre du grand rassemblement de « Vie et Lumière » d'août 2010, le protocole d'accord signé entre le préfet et le représentant de la mission, relatif à la mise à disposition du terrain, prévoit les modalités de prise en charge financière des coûts liés à l'évènement. Une somme est en outre consignée comme avance des coûts supportés par l'association au titre de la redevance d'occupation du terrain, du paiement des fluides et autres consommations et, le cas échéant, à titre de dédommagement des dégradations constatées (65 000 €).

La mission évangélique prend à sa charge une très grande part des coûts de viabilisation du terrain tant au niveau de la sécurisation du site que de l'organisation sanitaire et du secours aux personnes et aux biens.

La préparation et le déroulement du grand rassemblement d'août 2010 ont toutefois laissé à la charge de l'Etat une dépense de 41 703 €, qui ne prend pas en compte le coût de la mobilisation de 130 policiers et 204 gendarmes.

B - Des difficultés persistantes

1 - La réduction du nombre de terrains disponibles

Le grand rassemblement estival de la mission évangélique « Vie et Lumière » rencontre des difficultés liées à l'identification d'un terrain adapté. Jusqu'en 2011, un terrain a toujours pu être désigné par l'Etat, même de façon tardive, pour accueillir ce grand rassemblement.

Les terrains identifiés relèvent en quasi-totalité du domaine public du ministère de la défense. Or, ce dernier met en œuvre une politique de cessions immobilières, de sorte que l'Etat dispose progressivement de moins de terrains qui lui permettraient d'honorer sa compétence.

A cette réduction du nombre de terrains disponibles s'ajoutent les réticences fortes des élus locaux. C'est sous la pression des élus locaux que le grand rassemblement de Vie et Lumière d'août 2011, initialement prévu sur une base aérienne en Alsace, a finalement été renvoyé sur le terrain appartenant à la mission évangélique à Nevoy.

Selon la circulaire du 8 juillet 2003 du ministère de l'intérieur et du ministère chargé du logement, compte tenu des spécificités des terrains susceptibles d'accueillir ces grands passages, quant à leur superficie, leur emplacement rural, leur utilisation non continue ainsi qu'aux aménagements et équipements nécessaires, l'Etat doit pourtant prendre en charge cette question, au-delà de toute réticence ou refus local et prévoir un cadre cohérent qui réponde aux besoins des gens du voyage.

Il apparaît nécessaire d'assurer, conformément à la loi, la mise à disposition par l'Etat de lieux adaptés à la tenue des grands rassemblements. Instaurer une rotation des terrains permettrait de faciliter l'acceptation par les élus et leurs administrés de l'organisation de cet évènement sur leur territoire.

2 - La délicate gestion du grand nombre

a) Des arrivées échelonnées parfois difficiles à anticiper

La phase d'arrivée de plusieurs milliers de caravanes convergeant vers un même lieu demeure délicate à gérer. Le lieu du grand

rassemblement n'est en effet le plus souvent accessible que quelques jours avant l'évènement proprement dit. Très en amont du rassemblement se pose ainsi le problème des « stationnements tampons » pour les groupes qui convergent par étapes vers le lieu du grand rassemblement.

Les nombreuses communes traversées ne disposent pas toujours d'aires de grand passage ou de terrains susceptibles d'être utilisés et mis à disposition des voyageurs, ce qui conduit à des stationnements sauvages sur des terrains non dédiés ou privés.

De plus, malgré l'identification de zones tampons, ces dernières ne sont pas toujours suffisantes pour contenir l'afflux des pèlerins.

Ainsi lors du rassemblement de Vie et Lumière à Semoutiers en août 2010, les pèlerins avaient eu pour consigne de ne pas entrer dans le département avant le 20 août. Cet objectif de régulation avait été rappelé aux autres départements chargés d'identifier des zones susceptibles de les accueillir (capacité globale de 800 à 1 000 caravanes). Cependant, eu égard aux arrivées massives et pour éviter la saturation des communes riveraines et des axes routiers, l'ouverture de l'aéroport, destiné à accueillir le grand rassemblement, avait été anticipée de 48 heures.

Les périodes et les lieux de stationnement prévus ne sont en effet pas toujours respectés par certains groupes. Le ministère de l'intérieur adresse pourtant chaque année aux préfets des instructions pour la préparation de l'accueil estival des grands groupes de caravanes se rendant ou revenant des grands rassemblements. Les préfets sont invités à solliciter l'intervention des représentants de l'association « Action Grands passages » (AGP), étroitement liée à Vie et Lumière, pour appuyer les préfets dans leur mission de régulation des déplacements. Le ministère de l'intérieur constate une diminution de l'influence de l'association auprès des chefs de groupe, qui emporte des conséquences en termes de troubles à l'ordre public générés par le non-respect des engagements de stationnement par certains groupes. Il souligne toutefois que l'association reste l'interlocuteur le plus représentatif, capable d'influer sur les comportements des gens du voyage.

L'association des maires de France souligne également que les stationnements tampon en amont des grands rassemblements sont souvent source de conflits.

Lors du grand rassemblement de Vie et Lumière à Semoutiers en août 2010, elle a ainsi été amenée à conseiller des maires mis en difficulté face à des voyageurs qui se livrent à des occupations sauvages au lieu d'utiliser les aires de stationnement aménagées dans les départements limitrophes, au motif qu'ils ne souhaitent pas se séparer avant le pèlerinage.

L'arrivée des caravanes avant la date prévue est également à l'origine de difficultés. Pour mener à bien une activité commerciale, les premiers convois peuvent parfois arriver plusieurs semaines à l'avance. La ville de Lourdes a ainsi constaté une présence jusqu'à un mois avant le début du pèlerinage, alors que les terrains mis à disposition par la ville étaient ouverts cinq jours en amont du rassemblement.

Ces arrivées anticipées conduisent à mettre en œuvre les obligations liées aux dispositions de l'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales bien avant les dates du pèlerinage, notamment en ce qui concerne les itinéraires de circulation et la maitrise des flux.

b) Une problématique sanitaire liée à l'hygiène et la salubrité

Bien qu'aucun événement sanitaire épidémique n'ait été signalé en 2010, l'installation de structures de soins d'urgence pour des milliers de personnes nécessite des moyens logistiques importants. Ces derniers sont d'autant plus indispensables que le rassemblement se déroule généralement dans une zone éloignée des structures de santé pérennes existantes.

A Nevoy, le bilan produit par l'agence régionale de santé de la région Centre confirme l'importance du dispositif mis en place compte tenu du nombre de consultations médicales recensées (plus de 500 en 2010), qui concernent, pour plus de la moitié d'entre elles, des patients de moins de 15 ans. Le bilan de l'activité vaccinale est plus mélangé avec une faible participation malgré les incitations des organisateurs.

Les problèmes liés à l'hygiène et à la salubrité demeurent des préoccupations majeures pour l'ensemble des grands rassemblements. A la lumière des bilans produits, les comportements relevés lors de ces rassemblements n'intègrent pas toujours les contraintes réglementaires en matière d'assainissement et de rejet des eaux usées.

Ces comportements critiquables concernent principalement la salubrité des espaces publics ou privés en périphérie des camps ou terrains dédiés aux pèlerins. Les nettoyages des sites et abords de terrains représentent alors une charge importante, qui incombe principalement aux collectivités organisatrices ou, dans le cadre des rassemblements de la mission évangélique Vie et Lumière, par les organisateurs conformément aux conventions conclues.

Face à ces difficultés, il apparaît nécessaire de sensibiliser davantage les associations organisatrices des grands rassemblements aux exigences sanitaires liées à l'hygiène et à la salubrité.

3 - Des relations tendues avec les populations locales

Les problèmes majeurs de sécurité et de débordement à l'intérieur des terrains restent épisodiques, au regard des bilans des grands rassemblements produits.

Une progression du nombre des interventions[46] pour des faits mineurs et non délictueux a été notée uniquement pour le grand rassemblement de Nevoy au printemps 2010.

Les faits les plus graves relevés lors des grands rassemblements en 2010 concernent un cas de bagarre ainsi que la découverte de quatre véhicules volés et incendiés (Nevoy). Des incivilités à l'encontre des structures accueillant les services de l'Etat (jets de pierre) ont également été constatées.

Par ailleurs, à l'extérieur du terrain d'accueil, aucune incidence significative n'a été constatée sur la délinquance départementale.

Sont principalement notés de nombreux faits liés au non-respect des règles d'hygiène qui sont subis par les riverains. Par ailleurs, plusieurs cas de provocations vis-à-vis des habitants, tant dans la rue que dans les commerces, ont été signalés lors du grand rassemblement de Nevoy (collectivités du Loiret proches du lieu du rassemblement).

S'agissant du rassemblement de Lourdes, la municipalité, qui ne produit pas de bilans formalisés, n'a relevé aucun débordement ni acte de délinquance en 2009 et 2010. La commune a par ailleurs mis en place un dispositif de médiation, qui atténue de façon notable les éventuels heurts et tensions.

En complément des mesures prises par les forces de l'ordre et les collectivités, certaines associations organisatrices (Vie et Lumière) doivent également prévoir un dispositif interne de sécurité du rassemblement conformément aux conventions conclues. Un véritable effort est à fournir quant à une présence effective et efficace de ces services de sécurité, leur déploiement n'étant pas systématiquement constaté sur le terrain.

4 - Un déficit d'image qui perdure auprès des élus et des populations locales

Compte tenu de l'arrivée massive d'un grand nombre de pèlerins dépassant parfois de très loin la population locale dans des localités à dominante rurale et relativement tranquilles, les riverains évoquent avec

[46] 61 interventions en 2010 contre 26 en 2009.

force toutes les nuisances induites : le bruit, les difficultés de circulation automobile, l'accessibilité réduite des commerces, le débordement sur les propriétés, privées notamment.

Cependant au-delà de ces doléances générales attachées à tout groupe et parfois justifiées, ces rassemblements cultuels sont très peu appréciés par les populations locales. Un phénomène de rejet perdure compte tenu des modes de vie qui sont très différents, notamment en matière d'hygiène.

L'annonce, en 2011, de la tenue du rassemblement d'été de la mission évangélique « Vie et Lumière » sur le terrain de Nevoy a ainsi déclenché une vague d'opposition des habitants de la commune et de la ville voisine de Gien, relayée par les élus et les représentants des commerçants de Gien.

Les mesures réparatrices prises en charge par les organisateurs (nettoyage des sites, indemnisation des propriétaires en cas de dégâts) ne permettent pas de remédier au ressentiment que provoquent de tels comportements. Les réticences des populations locales et des élus demeurent, même lorsque la manifestation s'est déroulée dans de bonnes conditions les années précédentes (Ariège).

Pourtant, au regard des deux bilans des grands rassemblements organisés par la mission évangélique en 2010, les retombées économiques de l'événement ne sont pas négligeables. Le chiffre d'affaires des grandes surfaces de la région de Chaumont, en Haute-Marne, a ainsi progressé de plus de 20 % et les commerces en denrées alimentaires des collectivités de Nevoy et de Gien (Loiret) ont constaté une nette augmentation de leurs ventes.

Afin d'améliorer les relations entre les gens du voyage et les populations locales, les préfets organisent des réunions préparatoires à la mise en place du dispositif d'accueil des grands groupes, qui ne suffisent pas à rassurer les habitants des communes concernées. Communiquer systématiquement sur le bilan des grands rassemblements permettrait de réduire les réticences des populations locales et des élus.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Malgré une accélération au cours des dernières années, le taux de réalisation des aires reste insatisfaisant : au 31 décembre 2010, dix ans après l'adoption de la loi, seules 52 % des places prévues en aires d'accueil et 29,4 % des aires de grand passage avaient été réalisées. Le taux de réalisation devrait cependant s'améliorer au cours des années à

venir, le nombre de places déjà financées par l'Etat étant sensiblement supérieur au nombre de places réalisées, en particulier pour les aires d'accueil.

Le taux global de réalisation masque de très fortes disparités territoriales. Alors que près des trois quarts des aires ont été réalisées à l'Ouest et dans le Centre, il est particulièrement faible en régions Provence-Alpes-Côte-D'azur, Ile-de-France et Languedoc-Roussillon.

Les subventions d'investissement de l'Etat représentent un effort financier important, qui ne correspond toutefois qu'à une part minoritaire du coût réel de réalisation des aires, estimée à 632 M€ dans le cadre de la présente enquête. Le coût d'investissement moyen est en effet sensiblement supérieur aux attentes et fortement hétérogène d'un département et d'une aire à l'autre. La charge foncière et les coûts de voirie et réseaux divers sont plus déterminants dans le coût de réalisation des aires que l'aménagement d'équipements sanitaires individualisés.

L'obtention de co-financements de la part des conseils généraux, des caisses d'allocations familiales et plus rarement des conseils régionaux apparaît aléatoire, alors qu'elle a un impact significatif sur les dépenses d'investissement restant à la charge des communes ou établissements publics de coopération intercommunale concernés.

La réalisation des aires a été freinée par des obstacles multiples : imprécision initiale des schémas départementaux conduisant à des retards de réalisation ; réticence des populations riveraines ; coûts prévisionnels de réalisation largement dépassés, notamment du fait de travaux de raccordements onéreux, directement imputables aux décisions des collectivités territoriales d'éloigner les aires des zones habitées ; absence de volonté des collectivités sur certains territoires ; arrêt du subventionnement par l'Etat fin 2008.

Mesurer précisément l'impact de la réalisation des aires sur le stationnement illicite n'est pas possible dans la mesure où il n'est pas tenu de statistiques sur les stationnements illicites des résidences mobiles des gens du voyage. Les constats locaux, bien qu'hétérogènes, accréditent néanmoins l'idée d'une possible corrélation positive entre la création des aires et une baisse des stationnements illicites.

Les grands rassemblements, qui interviennent au printemps ou pendant la période estivale, sont peu nombreux et ont une vocation cultuelle, d'obédience catholique pour les plus anciens ou pentecôtiste plus récemment. Compte tenu de leur ampleur, leur organisation appelle des services de l'Etat des mesures relevant principalement de la gestion de l'ordre public.

Organisée très en amont en concertation avec les associations concernées et les collectivités, la gestion des grands rassemblements apparaît complexe mais efficace. Les coûts générés sont totalement ou partiellement pris en charge par les associations organisatrices, l'Etat ou les collectivités supportant généralement ceux liés à la mobilisation des moyens humains et techniques.

De manière générale, les grands rassemblements se déroulent dans des conditions satisfaisantes. Si les troubles à l'ordre public constatés sont rares, les comportements en matière d'hygiène et de salubrité restent un sujet de préoccupation.

Eu égard à l'ampleur de ces manifestations, l'Etat est le seul à pouvoir disposer, ou à mobiliser des terrains de taille suffisante, même si la politique de cessions immobilières et foncières réduit progressivement les terrains disponibles.

Le rapport avec les populations locales demeure un point sensible. En 2011, la pression des élus locaux a pour la première fois conduit l'Etat à renvoyer la tenue du grand rassemblement pentecôtiste d'août 2011 sur un terrain privé appartenant à l'association organisatrice, alors qu'un terrain adéquat avait été identifié. Les mesures réparatrices mises en œuvre et les retombées économiques positives ne permettent pas de compenser le déficit persistant d'image auprès de la population locale, dont les élus se font souvent le relais.

La Cour recommande de :

Pour la réalisation des aires d'accueil et de grand passage

7 - inciter les services de l'Etat à une mobilisation du FEDER pour contribuer à la réalisation du dispositif d'accueil des gens du voyage ;

8 - clarifier l'usage que l'Etat entend faire du pouvoir de substitution du préfet, en choisissant entre deux options :

- définir ses modalités concrètes d'application afin de permettre sa mise en œuvre effective ;

- à défaut, abroger la procédure de substitution ;

9 - rétablir le subventionnement par l'Etat des aires demeurant à construire dès lors qu'elles ont été validées par les schémas révisés, et avec pour seule contrepartie un prélèvement financier sur les collectivités défaillantes ;

Pour la lutte contre les stationnements illicites

10 - établir des statistiques annuelles relatives aux stationnements illicites des résidences mobiles des gens du voyage dans les collectivités ayant rempli ou non leurs obligations de création de structures d'accueil ;

11 - améliorer la gestion en amont des grands passages en lien avec les associations de gens du voyage et développer dans ce cadre des dispositifs de médiation afin de favoriser le dialogue entre les gens du voyage, les collectivités et l'Etat et limiter ainsi les stationnements illicites.

Chapitre III

L'aménagement, la gestion des aires et l'habitat adapté : une faible mobilisation des acteurs publics

I - Une faible attention à l'aménagement et la gestion des aires

L'aménagement satisfaisant et la gestion adaptée des aires d'accueil favorisent leur occupation par les gens du voyage, qui n'ont alors aucun intérêt à privilégier un stationnement illicite, et par conséquent l'acceptation de leur présence par les riverains.

A - Les lacunes dans l'aménagement des aires

1 - Une application des normes techniques d'aménagement mal contrôlée

Les normes techniques d'aménagement des aires d'accueil ont été définies par le décret n° 2001-569 du 29 juin 2001, qui n'a pas été modifié depuis l'origine, et précisées par deux circulaires, en 2001 puis en 2006.

Les normes techniques d'aménagement des aires d'accueil

Le décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 prévoit qu'au minimum, un bloc sanitaire (une douche et deux WC) doit être installé pour cinq places, une place devant permettre le stationnement d'une caravane, de son véhicule tracteur et le cas échéant de sa remorque.

Chaque place de caravane doit être dotée d'un accès aisé aux équipements sanitaires, à l'alimentation en eau potable et en électricité et à une évacuation d'eaux usées.

L'Etat doit s'assurer que les prescriptions réglementaires en matière d'aménagement sont respectées par les collectivités. L'obtention des subventions de l'Etat est, en effet, subordonnée à la conformité des aires aux normes techniques d'aménagement.

Le contrôle du respect de ces normes est généralement exercé par les services de l'Etat au moment de l'examen du dossier de demande de subvention d'investissement ou lors de la mise en service de l'aire.

En revanche, la conformité ultérieure aux normes techniques des aires est plus rarement vérifiée, alors que les aires mises en service depuis plusieurs années peuvent ne plus être conformes.

Certaines places sont ainsi trop petites pour permettre d'assurer le stationnement d'une caravane, de son véhicule tracteur et éventuellement de sa remorque, une occupation trop dense de l'aire étant autorisée.

Sur certaines aires, l'accès aux équipements sanitaires, à l'alimentation en eau potable et en électricité ou à une évacuation d'eaux usées n'est pas aisé. Sur l'aire du Réaltor à Aix-en-Provence, seules certaines bornes (accès à l'alimentation en eau potable et en électricité) sont équipées d'une évacuation des eaux usées, ce qui provoque des nuisances olfactives et ne permet pas une bonne hygiène.

Par ailleurs, les blocs sanitaires effectivement disponibles ne correspondent pas toujours aux normes. Certaines aires gérées par la société de gestion des aires d'accueil SG2A Hacienda ne disposent pas de modules sanitaires en nombre suffisant : sur les aires de Saint-Armel (Morbihan) et de Loire-Layon (Maine-et-Loire), aucune douche n'est disponible et le nombre de douches est inférieur aux prescriptions réglementaires sur les aires de Wattrelos, Saint-André (Nord), et Blagnac (Haute-Garonne).

2 - Une individualisation des sanitaires désormais largement privilégiée

L'individualisation des sanitaires et des équipements par emplacement est privilégiée par la majeure partie des collectivités.

Au sein d'un échantillon de six départements appartenant aux régions étudiées dans le cadre de l'enquête[47], 38 aires sur 52 mises en service disposent ainsi de sanitaires individuels, soit 73 %.

L'individualisation des sanitaires est prédominante sur les aires récentes, les sanitaires collectifs étant essentiellement installés sur les aires construites avant la loi du 5 juillet 2000 ou au cours des premières années de son application**.** Compte tenu des avantages liés à l'individualisation des sanitaires en termes de gestion et de coûts d'entretien de l'aire, cette solution est désormais fréquemment privilégiée par les maîtres d'ouvrage. Elle répond à la demande des usagers en termes de confort et favorise leur responsabilisation et donc leur appropriation de l'aire, ce qui accroît la pérennité des équipements et diminue sensiblement les coûts d'entretien.

Ainsi, dans les Bouches-du-Rhône, où les aires sont anciennes, les sanitaires collectifs sont les plus nombreux. En revanche, dans le Bas-Rhin, la Charente-Maritime et les Vosges, les sanitaires sont individualisés sur la quasi-totalité des aires récentes.

Le schéma départemental révisé des Côtes-d'Armor souligne que le coût d'investissement de ces équipements individualisés est largement compensé par une gestion facilitée, un moindre coût d'entretien et une plus grande pérennité des équipements.

La circulaire du 28 août 2010 relative à la révision des schémas départementaux recommande, en conséquence, l'individualisation des sanitaires, ce qui apparaît d'autant plus approprié que cette option n'est pas déterminante dans le coût final de réalisation, comme l'a indiqué le rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable d'octobre 2010.

3 - Des aménagements parfois mal adaptés

La mauvaise conception initiale de certaines aires est source de difficultés ultérieures : la configuration des emplacements, la qualité parfois faible des matériaux retenus, la conception inadéquate des blocs

[47] Bas-Rhin, Bouches-du-Rhône, Hérault, Loiret, Marne, Seine-et-Marne.

sanitaires sont autant d'éléments qui ont un impact majeur tant sur la fréquentation des aires que sur les coûts d'entretien et de réparation.

Les problèmes techniques liés à la faible qualité ou à l'inadaptation des infrastructures peuvent résulter d'investissements insuffisants, d'une conception lacunaire de l'aménagement, d'une attention limitée portée au suivi des travaux par les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre ou de défaillances dans la réalisation elle-même. Lorsque des difficultés d'ordre divers s'accumulent, le fonctionnement correct de l'aire est impossible. Les défaillances de certains équipements nécessitent dès lors la réalisation de travaux complémentaires, l'ensemble des aménagements nécessaires n'ayant pas été prévu à l'origine.

Des défaillances techniques liées à l'inadaptation de l'aménagement des aires

Sur plusieurs aires gérées par la société « Gens du voyage » (GDV), des insuffisances sévères ont touché les réseaux d'alimentation en eau, mal conçus, et d'électricité, hors normes. L'absence de mise hors gel de nombreuses installations a également été constatée. Sur l'aire de Marange (Moselle), des difficultés sont ainsi apparues dès l'ouverture de l'aire.

En raison de difficultés techniques diverses, des ouvertures d'aires ont ainsi été repoussées (Bordeaux en Gironde), certains emplacements condamnés (Jaux dans l'Oise) et certaines aires fermées temporairement.

Sur 23 des 54 aires gérées par la société ADOMA, des travaux imprévus ont été réalisés après l'ouverture de l'aire en raison des déficiences techniques constatées ou pour améliorer l'accueil des résidents et des travaux demeurent nécessaires voire indispensables sur d'autres aires.

Afin de prévenir les défaillances techniques, sources de dysfonctionnements et de surcoûts ultérieurs, les collectivités territoriales devraient porter une plus grande attention à l'aménagement initial des aires.

En la matière, l'Etat doit en principe exercer une fonction de conseil auprès des collectivités. Si dans de nombreux départements, par exemple dans l'Hérault, les services de l'Etat se limitent à informer les collectivités de la réglementation en vigueur et des normes techniques applicables, dans d'autres départements, ils favorisent la diffusion de bonnes pratiques (Seine-et-Marne). L'implication plus active des services déconcentrés de l'Etat dans leur fonction de conseil auprès des collectivités et la diffusion au niveau national des bonnes pratiques favoriseraient également un aménagement des aires plus adéquat.

B - Le suivi limité de la gestion des aires par les pouvoirs publics

1 - Une implication faible de l'Etat au niveau national et local

a) Des dépenses de fonctionnement des aires subventionnées par l'Etat et la caisse nationale des allocations familiales

L'Etat subventionne le fonctionnement des aires d'accueil au titre de l'allocation temporaire de logement (ALT 2). En 2010, 1 047 aires conventionnées (18 815 places) ont bénéficié de l'aide à la gestion, dont le versement est confié à la caisse d'allocations familiales.

Le montant de cette aide à la gestion des aires d'accueil est de 132,45 € par place et par mois. Fixé par l'arrêté du 28 mai 2004, il n'a pas été modifié depuis. Il s'agit d'un montant global, cofinancé à parts égales par le budget de l'Etat et les crédits de la branche famille (Caisse nationale d'allocations familiales de la sécurité sociale), l'Etat prenant également en charge les frais de gestion.

Les modalités de versement et de gestion de la subvention de fonctionnement des aires d'accueil

Conformément à l'article L. 851-1-II du code de la sécurité sociale, l'Etat participe directement au financement du fonctionnement de l'aire d'accueil, par l'intermédiaire d'une aide financière forfaitaire versée au gestionnaire de l'aire. Celui-ci peut être une commune, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou une autre personne morale de droit public ou privé.

La caisse d'allocations familiales est chargée d'assurer le versement de cette aide forfaitaire. Elle est versée mensuellement directement au gestionnaire. Elle est calculée sur la base d'un montant forfaitaire par place-caravane et par mois et versée que les places soient occupées ou non. Les périodes de fermeture pour entretien n'ouvrant toutefois pas droit à l'aide, les aires ne sont donc souvent financées que sur 11 mois.

Les modalités de gestion de l'ALT 2 sont définies dans le cadre des conventions passées entre l'Etat, la caisse nationale d'allocations familiales et l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), qui précisent notamment les informations statistiques et comptables que la CNAF doit communiquer à l'Etat.

Au sein du budget de l'Etat, l'allocation de logement temporaire (ALT 2) est financée dans le cadre du programme budgétaire 177 « *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* ».

La réalisation progressive des aires d'accueil s'est logiquement traduite par une augmentation constante des subventions versées pour le fonctionnement des aires dans le cadre de l'ALT 2. Leur montant a été multiplié par plus de 10 entre 2003 et 2011. La progression des dépenses au titre de l'ALT 2 a été particulièrement sensible à partir de l'année 2006, la réalisation des aires s'étant accélérée au cours des dernières années.

Sur la période 2002-2011, le montant des subventions versées par l'Etat et la caisse nationale d'allocations familiales au titre de l'ALT 2 s'élève au total à 164,5 M €.

Evolution des dépenses au titre de l'allocation de logement temporaire (ALT) 2 (2002 – 2011)

En M €	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Dépenses totales ALT 2	1,45	3,2	5,6	7,7	10,8	16,6	22,8	28,5	33	34,9	nd
Part ALT 2 de l'Etat (50 %)[48]	0,75	1,6	2,8	3,8	5,4	8,3	11,4	14,2	16,5	16,5	12,375 (LFI)

Source : Cour des Comptes d'après la direction générale de la cohésion sociale (ministère chargé des affaires sociales)

La loi de finances pour 2012 a modifié le mode de calcul de l'allocation temporaire de logement (ALT) 2 : l'aide, qui était auparavant attribuée en fonction du seul nombre de places conventionnées, prend désormais en compte le taux d'occupation des places. Cela conduit à une

[48] Compte tenu des limites des informations dont la direction générale de la cohésion sociale dispose, les dépenses de l'Etat sont estimées en supposant que les dépenses exécutées sont bien égales à 50 % du total de l'allocation temporaire de logement 2.

baisse des crédits en loi de finances initiale de 3,125 M€ au titre de l'ALT 2, ce qui représente l'équivalent de 3 855 à 4 205 places conventionnées par an qui ne sont plus financées par l'Etat. Cette baisse participe de la réduction des crédits destinés à l'action « *Prévention de l'exclusion* » (11 % entre 2011 et 2012).

Selon le projet annuel de performances (PAP) 2012 du programme 177, l'objectif est d'accroître l'efficience du dispositif de soutien aux aires d'accueil, en conditionnant l'aide à l'occupation effective de la place, compte tenu de la baisse du taux d'occupation sur les derniers exercices. Cette tendance à la baisse apparaît cependant toute relative : si le taux d'occupation au 15 décembre a légèrement baissé (64,2 % en 2007 contre 58,7 % en 2010), il est en revanche stable au 15 juin.

La prise en compte du taux d'occupation des aires dans le calcul de la subvention de fonctionnement a pour objet d'éviter la prise en charge d'une partie trop importante du coût de fonctionnement d'aires peu occupées.

La modulation de l'allocation temporaire de logement 2 au regard du taux d'occupation permet également d'éviter certains risques liés à une aide versée en fonction du seul nombre de places conventionnées : le montant de la subvention ne variant pas en fonction du taux d'occupation, le gestionnaire n'a aucun intérêt financier à inciter les gens du voyage à stationner sur l'aire, d'autant moins qu'un taux d'occupation faible induit également des coûts d'entretien et de fonctionnement réduits. Sur la moitié des aires gérées par la société « Gens du voyage » (GDV), le taux d'occupation est ainsi inférieur à 50 % et parfois particulièrement faible (20 % et 24 % respectivement à Toul (Meurthe-et-Moselle) et à Agde (Hérault) en 2009). Dans la plupart des cas, le taux d'occupation est également inférieur aux prévisions sur lesquelles les projets de budgets ont été établis.

Les modalités de gestion de l'aire sont cependant loin d'être le seul facteur explicatif du taux d'occupation des aires. Les aires gérées par ADOMA, qui ont un taux d'occupation faible, correspondent souvent à des aires isolées, connaissant des problèmes d'aménagement sérieux ou dont le droit de passage est considéré comme dissuasif.

La prise en compte du taux d'occupation dans le calcul de l'allocation temporaire de logement 2 suppose de définir un taux de référence adéquat. Ce dernier doit être fixé de manière à garantir que l'aire remplit pleinement sa fonction d'accueil, tout en ne conduisant pas à une fermeture de places.

L'option actuellement envisagée par le ministère chargé des affaires sociales, consistant à combiner une part fixe en fonction du

nombre de places conventionnées et une part modulable tenant compte de l'occupation effective, apparaît pertinente[49].

b) Le retrait de l'Etat

Le suivi de l'allocation temporaire de logement 2 (ALT 2), mis en place au niveau national, reste trop général.

Le ministère chargé des affaires sociales dispose tout d'abord d'une information limitée sur les dépenses engagées par l'Etat au titre de l'ALT 2. De manière significative, jusqu'en 2010, les versements de l'Etat à la caisse nationale d'allocations familiales ne distinguaient pas l'allocation temporaire de logement 1 et l'allocation temporaire de logement 2. La distinction opérée depuis 2011 constitue un progrès.

Le ministère n'est par ailleurs pas en mesure d'évaluer la part des dépenses de fonctionnement totales des aires prise en charge via l'ALT 2. Il ne dispose en effet d'informations ni sur le coût moyen total de fonctionnement des aires, ni sur les disparités départementales en termes de coûts de fonctionnement. Il n'est donc pas en mesure de procéder à une analyse des coûts de gestion des aires et de l'impact de la subvention de fonctionnement versée par l'Etat sur ces coûts.

Par ailleurs, le ministère n'est pas davantage à même de conduire une analyse des caractéristiques de l'usage des aires par le public accueilli, compte tenu de la qualité et la fiabilité limitées des données statistiques établies à sa demande par la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).

Les données statistiques relatives à l'ALT 2 établies par la CNAF

Conformément aux dispositions de la convention de gestion de l'ALT 2 conclue avec l'Etat, la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) établit un bilan annuel de l'occupation des aires d'accueil subventionnées, aux niveaux national et départemental. Ce bilan est transmis à la direction générale de la cohésion sociale. La caisse s'appuie sur les bilans transmis par les caisses d'allocations familiales qui recueillent les données auprès des organismes gestionnaires.

Les données communiquées par la CNAF sont conformes aux dispositions de la convention mais présentent plusieurs limites :

[49] Pour ADOMA, le fait que cette subvention puisse ne pas être versée dans son intégralité représente un risque élevé pour les gestionnaires. De plus, le fait qu'une aire ne soit pas occupée n'en diminue pas pour autant les coûts de fonctionnement. Par ailleurs, une telle mesure inciterait à encourager la sédentarisation.

- tout d'abord, les statistiques relatives à l'ALT 2 ne sont établies que depuis 2007, ce qui ne permet pas de disposer d'une analyse de long terme sur l'évolution des caractéristiques de l'usage des aires ;

- de plus, les données établies apparaissent incomplètes. Certaines informations ne figurent pas dans la grille des données à renseigner, alors qu'elles seraient utiles. A titre d'exemple, la catégorie relative aux personnes séjournant sur une aire sur une période « de 15 jours à 6 mois » est trop large pour permettre de différencier les usagers itinérants de ceux dont la durée de séjour plus longue témoigne d'un ancrage territorial ;

- enfin, la fiabilité des données consolidées par la CNAF est limitée par plusieurs facteurs. L'ensemble des états statistiques des organismes gestionnaires n'est pas transmis aux caisses d'allocations familiales et les statistiques non transmises pourraient être en nombre significatif, au regard de l'écart constaté entre le nombre de places mises en service et le nombre de places conventionnées (12,6 % des places mises en service ne sont pas prises en compte). Une partie significative des bilans reçus par la CNAF comportent des incohérences, qui se sont réduites grâce aux contrôles mis en place par les caisses d'allocations familiales.

Les données statistiques établies par la caisse nationale d'allocations familiales ne permettent pas, en l'état, de fonder solidement une analyse des caractéristiques de l'usage des aires d'accueil par le public accueilli et le caractère limité des informations comptables et statistiques dont dispose le ministère chargé des affaires sociales réduit sensiblement sa capacité à piloter l'ALT 2.

Le ministère envisage de conduire fin 2012, en lien avec la caisse nationale d'allocations familiales, une évaluation complète du dispositif de l'ALT 2.

Comme le souligne la caisse nationale d'allocations familiales, l'amélioration de la qualité des données relatives au public accueilli sur les aires doit être envisagée dans le cadre des conventions signées avec les organismes gestionnaires et des obligations associées aux bilans d'occupation et doit être impulsée par les services de l'Etat.

Objet de peu d'attention au niveau central, la gestion des aires ne mobilise que peu les services de l'Etat au niveau déconcentré.

Si la gestion des aires est de la responsabilité des collectivités territoriales (communes ou établissements publics de coopération intercommunale), l'Etat a cependant un rôle spécifique à exercer en matière de gestion des aires d'accueil en lien avec le versement de sa

subvention de fonctionnement à travers la convention qu'il conclut avec le gestionnaire et la validation du règlement intérieur de l'aire.

La convention conclue entre l'Etat et le gestionnaire de l'aire au titre des articles L. 851-1-II et R. 851-6-II du code de la sécurité sociale

Conformément à l'article L. 851-1-II et à l'article R. 851-6-II du code de la sécurité sociale, une convention est passée entre l'Etat et le gestionnaire de l'aire afin de clarifier les conditions dans lesquelles l'Etat participe au financement du fonctionnement de l'aire ainsi que les caractéristiques de la gestion de l'aire d'accueil.

Cette convention détermine la capacité effective de l'aire d'accueil, le montant prévisionnel de l'aide forfaitaire annuelle, les modalités de calcul du droit d'usage perçu par les gestionnaires des aires d'accueil et définit les conditions de leur gardiennage. A l'appui de la demande d'aide déposée par le gestionnaire de l'aire auprès du préfet du département, le gestionnaire adresse avant la fin de chaque année civile un dossier au préfet et à la caisse d'allocations familiales.

Sont ainsi communiqués conformément à l'article R. 851-6-II : le bilan d'occupation des places de caravanes des douze derniers mois ; le nombre de places de caravanes effectivement disponibles, mois par mois, pour l'année à venir ; un état arrêté à la date du 30 septembre indiquant pour les douze derniers mois l'aide versée par la caisse d'allocation familiale, le montant du droit d'usage perçu auprès des gens du voyage ainsi que les dépenses de fonctionnement et d'entretien de l'aire ; le rapport de visite mentionné à l'article 4 du décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage.

C'est sur la base de ces documents que le préfet et le gestionnaire de l'aire peuvent signer un avenant annuel à la convention initiale. Aucun avenant ne peut être signé si les documents énumérés aux 1° à 4° du présent article ne sont pas produits ou si les normes fixées par le décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 précité ne sont plus respectées.

L'Etat doit assurer la conformité des conventions qu'il conclut avec le gestionnaire avec la réglementation en vigueur. Or, tel n'est pas toujours le cas. Il est en effet fréquent que l'aide à la gestion ne soit pas versée au gestionnaire direct de l'aire, contrairement à ce que prévoit la réglementation, mais aux collectivités territoriales, alors qu'elles ont délégué la gestion des aires à un tiers.

Cette pratique est répandue au vu des résultats de l'enquête conduite auprès de sociétés chargées de la gestion des aires d'accueil par les collectivités (ADOMA, SG2A Hacienda, GDV). Ainsi, la subvention

de l'Etat au fonctionnement des aires gérées par la société « Gens du voyage » (GDV) est systématiquement versée aux collectivités, à une exception près. Contraire à la réglementation, cette pratique ne permet pas d'assurer une réelle transparence des recettes des gestionnaires d'accueil, la subvention de fonctionnement de l'Etat n'étant pas identifiable.

Par ailleurs, les services de l'Etat s'impliquent peu dans la gestion des aires. Les documents transmis conformément à l'article R. 851-6-II du code de la sécurité sociale ne font généralement l'objet d'aucune exploitation et sont rarement confrontés à des constats effectués sur place.

Alors que ces derniers doivent procéder à la validation du règlement intérieur des aires d'accueil, certaines modalités de gestion qui y sont définies ne respectent parfois pas les règles fixées par le décret du 5 juillet 2001. A titre d'exemple, le règlement de l'aire de Sully-sur-Loire dans le Loiret ne prévoit que le passage d'un employé municipal une ou deux fois par semaine pour percevoir les redevances, alors que le décret indique qu'une présence quotidienne doit être assurée au moins six jours par semaine. De même, sur la communauté d'agglomération de La Rochelle, le gardiennage n'est assuré que 5 jours sur 7.

La faible implication des services de l'Etat dans la gestion des aires peut conduire à un versement de la subvention de fonctionnement sans que la conformité des modalités de gestion de l'aire à la réglementation ne soit vérifiée.

Dans certains départements, les services de l'Etat ont néanmoins mis en place de bonnes pratiques :

- sur certains territoires, l'Etat apporte ainsi son appui aux collectivités lors de l'élaboration du règlement intérieur, notamment en établissant un modèle-type de règlement intérieur (Seine-et-Marne) ;
- d'autres départements ont prévu d'harmoniser et d'exploiter les bilans annuels de fonctionnement des aires élaborés par les gestionnaires et transmis au préfet dans le cadre de l'attribution de l'aide à la gestion des aires d'accueil (Mayenne).

2 - L'intérêt variable des collectivités pour la gestion des aires

a) Un libre choix des collectivités entre gestion directe et gestion déléguée

Les collectivités chargées de la gestion des aires d'accueil ont la possibilité d'opter pour la gestion directe en régie ou pour la gestion

déléguée à un prestataire extérieur, conformément à l'article 2 de la loi du 5 juillet 2000.

La compétence communale ou intercommunale ne semble pas déterminante dans le choix opéré entre gestion directe et gestion indirecte. Fin juillet 2010, les 37 collectivités ayant délégué la gestion de leurs 54 aires d'accueil à ADOMA comprenaient ainsi 15 communes et 22 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Le choix d'une gestion directe semble toutefois plus répandu dans les communautés d'agglomération que dans les communes ou les autres EPCI. Tel est le cas dans le Loiret, où les cinq aires de la communauté d'agglomération d'Orléans Val-de-Loire sont gérées directement par l'EPCI, alors que la gestion des sept autres aires, qui sont sous la responsabilité des communes, a été déléguée. De même en Charente-Maritime, les huit aires gérées en régie sont de la compétence des communautés d'agglomération de la Rochelle.

Les communautés d'agglomération ont généralement compétence pour la réalisation et la gestion de plusieurs aires d'accueil, ce qui peut faciliter une gestion directe en réseau des aires concernées, avec parfois la mobilisation d'un personnel dédié, comme pour les communautés d'agglomération de La Rochelle et Royan-Atlantique. Les communes peuvent être davantage enclines à déléguer la gestion de l'aire, notamment lorsqu'elles manquent d'expérience en la matière.

Chacun des modes de gestion a des avantages.

Les avantages respectifs de la gestion directe et de la gestion déléguée

La gestion déléguée permet de faire appel à des prestataires ayant acquis une expérience professionnelle en matière de gestion des aires et disposant de méthodes et d'outils qui leur sont propres (logiciels de gestion des aires notamment) ainsi que d'une bonne connaissance du public accueilli. Le caractère spécifique de la gestion des aires a ainsi conduit le syndicat mixte des gens du voyage regroupant 34 communes et Lille Métropole communauté Urbaine à avoir recours à des professionnels du secteur (société Vesta et SG2A Hacienda). Le syndicat mixte est compétent pour gérer les aires d'accueil et Lille Métropole exerce ses obligations en tant que propriétaire des équipements.

La gestion directe facilite les relations entre la commune et l'aire d'accueil : cela favorise la prise en compte des difficultés qui peuvent être rencontrées par les gens du voyage accueillis, notamment en matière d'accès aux services de droit commun et d'accompagnement social. La communauté d'agglomération du Pays de Flers a ainsi opté pour une gestion en régie, compte tenu de la réactivité de ce mode de gestion, qui ne comprend pas d'intermédiaire.

Le choix d'une gestion directe ou déléguée n'apparaît pas en soi déterminant pour la qualité de l'accueil des gens du voyage. Les difficultés de fonctionnement constatées sur certaines aires sont largement indépendantes du mode de gestion retenu.

b) Un reste à charge significatif pour les collectivités

Les coûts de gestion des aires d'accueil en service sont très variables d'une aire à l'autre. Selon l'étude réalisée à la demande de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) en janvier 2008, sur les 15 aires étudiées, les coûts de fonctionnement par place variaient de 1 300 € à 5 000 € par an.

L'enquête conduite par le réseau « Gens du voyage » au sein de l'association Réseau IDEAL sur la gestion technique des aires confirme le constat d'une grande hétérogénéité. Selon les premiers résultats établis auprès d'un échantillon de 80 collectivités fin 2011, 48 % des coûts de gestion sont compris entre 1 500 € et 3 000 € par place, 24 % entre 3 000 € et 5 000 € et 28 % sont supérieurs à 5 000 €.

En tout état de cause, les dépenses de fonctionnement de l'aire ne sont que partiellement prises en charge par la subvention accordée par l'Etat. Selon l'étude de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, elle représente en moyenne 38,9 % du coût total de fonctionnement des 15 aires étudiées. Pour les cinq aires de la communauté urbaine de Strasbourg (Bas-Rhin), l'aide au fonctionnement versée par l'Etat demeure également sensiblement inférieure à 50 % en 2009 et varie de 20,3 % (Illkirch-Graffenstaden) à 36,7 % (Geispolsheim).

Par ailleurs, les redevances des usagers ne couvrent qu'une part modeste des dépenses de fonctionnement.

Ainsi, pour les 54 aires dont la gestion est confiée à la société ADOMA, les redevances des usagers ne représentent que 8,9 % des produits des aires en 2009. Si elles sont très variables d'une aire à l'autre, les redevances des usagers représentent rarement plus du tiers du coût de

gestion des aires (22,3 % du coût de gestion de l'aire de la commune de Ouistreham dans le Calvados en 2010 par exemple).

Le développement des modalités de gestion visant à responsabiliser les usagers et à éviter les impayés

Afin d'assurer le recouvrement des redevances, le paiement individualisé des fluides (eau et électricité) en fonction de la consommation réelle est généralement privilégié et d'ailleurs recommandé par la circulaire du 28 août 2010 relative à la révision des schémas départementaux. Il permet de responsabiliser les usagers et d'éviter ainsi une surconsommation des fluides. Il permet également aux usagers de ne payer que ce qu'ils consomment et au gestionnaire de couvrir la réalité des dépenses engagées à ce titre. Ce système est retenu par la grande majorité des aires.

Une partie des aires d'accueil a par ailleurs opté pour un système de prépaiement, généralement via un système de télégestion. Ce système vise à éviter tout impayé, les consommations étant payées à l'avance et les fluides étant coupés en l'absence de paiement. La mise en place de systèmes de télégestion semble se développer : alors que 40 % des aires étaient concernées en janvier 2006, 56 % des collectivités ayant répondu à l'enquête du Réseau Ideal fin 2011 ont mis en place un tel système.

D'après l'enquête précitée, 70 % des collectivités ayant choisi ce système indiquent en être, dans l'ensemble, satisfaites. Toutefois, certaines mettent en avant les coûts des réparations et de la maintenance ainsi que les importantes difficultés rencontrées en cas de dysfonctionnements du système de télégestion. Ces difficultés sont également soulignées par les sociétés gestionnaires d'aires d'accueil, comme ADOMA, SG2A Hacienda et GDV.

Les dépenses de fonctionnement restant à la charge des collectivités peuvent être significatives. Ainsi, malgré les subventions versées par l'Etat (20,3 à 36,7 % selon les aires) et par le conseil général du Bas-Rhin (9,8 à 17,3 %), la contribution de la communauté urbaine de Strasbourg à la prise en charge du coût de la gestion des cinq aires en service représente entre 38,5 % et 60,4 % des recettes de fonctionnement des aires en 2009.

c) Un suivi pourtant inégal de la gestion des aires

Malgré la charge financière que représente le fonctionnement des aires, seule une partie des collectivités s'est investie dans le suivi de la gestion des aires.

Certaines collectivités considèrent en effet que la délégation de la gestion de l'aire permet une implication minimale dans le fonctionnement de celle-ci : l'agent de la société GDV chargée de la gestion de l'aire de Montpellier-Bionne peine ainsi à entrer en contact avec les services de la commune en cas de besoin, d'autant plus qu'un interlocuteur n'est pas clairement identifié. Le faible intérêt porté à la gestion des aires peut également être le fait de collectivités ayant choisi la gestion directe : ainsi, la commune de Saint-Jean (Haute-Garonne), qui gère en régie l'aire d'accueil, n'a opéré aucune vérification de la régie jusqu'en 2005 et n'a pas pris de décision formelle afin d'assurer le recouvrement des sommes restant dues par les usagers.

D'autres collectivités ont, en revanche, mis en place un dispositif de suivi de qualité. Ainsi, en complément des documents de suivi régulièrement transmis, des réunions de coordination bimensuelles sont organisées entre la société gestionnaire et le syndicat mixte des gens du voyage dans le département du Nord.

La faible implication de l'Etat, tant au niveau national que local, et l'attention variable portée par les collectivités à la gestion des aires conduisent à un manque d'encadrement et de suivi particulièrement problématique pour la gestion déléguée.

3 - Le manque d'attention portée à la gestion déléguée des aires

a) La gestion déléguée, un secteur d'activité en développement

Il n'existe pas de données consolidées établies au niveau national relatives au mode de gestion retenu pour chaque aire réalisée.

La présente enquête[50] permet cependant d'établir que le marché de la gestion déléguée concernerait près de 40 % de la totalité des places en aires d'accueil des gens du voyage et du nombre total d'aires. Fin 2010, les huit principaux organismes intervenant sur ce marché géraient, en effet, 359 aires représentant un total de 8 600 places, soit 39,9 % du nombre total de places réalisées (21 540) et 39 % du nombre total d'aires (919).

[50] L'examen de la gestion de trois opérateurs sur le marché de la gestion déléguée (SG2A Hacienda, ADOMA et GDV) ainsi que les données communiquées par cinq autres opérateurs (Vago, Vesta, Aquitanis, Tsigane Habitat et ALOTRA) ont permis d'établir ces constats dans le cadre de l'enquête.

Le nombre d'aires et de places gérées par les principaux organismes gestionnaires délégués des aires

Au 31 décembre 2010	Nombre d'aires d'accueil gérées	Nombre de places gérées
SG2A Hacienda	192	3860
ADOMA	52	1431
Vago	42	1087
Vesta (31.12.2009)	25	922
GDV (31.12.2009)	16	641
Aquitanis	14	181
Tsigane Habitat	12	250
ALOTRA	6	228

Source : Cour des comptes d'après les données communiquées par les organismes gestionnaires

L'analyse réalisée sur 94 aires au sein de 10 départements[51] montre également que 65 % (61 aires) sont gérées directement par les collectivités, la gestion des 33 autres aires étant déléguée à des opérateurs ou à des associations. Certains départements ont sensiblement privilégié la gestion directe (Côtes-d'Armor, Mayenne, Vosges), alors que la répartition entre les deux modes de gestion est plus équilibrée dans les autres départements analysés.

Compte tenu de son poids dans la gestion des aires, la gestion déléguée est un secteur d'activités en plein développement. La concurrence sur ce marché s'est intensifiée au cours des cinq dernières années.

[51] Bouches-du-Rhône, Charente-Maritime, Cher, Côtes-d'Armor, Hérault, Loiret, Maine-et-Loire, Mayenne, Seine-et-Marne et Vosges.

Les principaux opérateurs sur le marché de la gestion déléguée

Outre la société d'économie mixte ADOMA, dont le capital est majoritairement détenu par l'Etat, des établissements publics et des entreprises publiques, les principaux opérateurs sur le marché de la gestion déléguée des aires sont des sociétés commerciales, telles que la SG2A Hacienda, Vago, Vesta et la société Gens du voyage (GDV). Sont également présentes sur ce marché des associations (Alotra, Tsigane Habitat).

L'activité de certaines sociétés privées a sensiblement progressé au cours des dernières années, au fur et à mesure de la réalisation et de la mise en service des aires, et ce au détriment des petits opérateurs associatifs. La part relative d'ADOMA sur l'ensemble du marché de la gestion déléguée tend également à baisser, ce qui traduit une stabilisation de son activité tandis que d'autres sociétés l'ont très fortement développée à travers de nombreuses implantations nouvelles (SG2A Hacienda).

La SG2A, qui gère 18 % des places en aires d'accueil, était implantée dans 44 départements fin 2010. ADOMA est essentiellement présente dans la région Rhône-Alpes, dans le Centre Ouest/Sud-Ouest et en Ile-de-France. Vago gère principalement des aires dans l'Ouest mais aussi dans quelques autres départements (Bas-Rhin, Nord-Pas-de-Calais, Essonne notamment).

Les autres opérateurs ont une implantation locale plus circonscrite : ALOTRA est ainsi présente en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Aquitanis, qui est l'office public d'habitat de la communauté urbaine de Bordeaux, en région Aquitaine, la société Vesta en Nord-Pas-de-Calais et Tsigane-Habitat dans le Loir-et-Cher et en Indre-et-Loire.

Bien que le marché de la gestion privée des aires d'accueil se soit très fortement développé à partir de 2006 et que la concurrence y soit devenue plus vive, l'Etat et les collectivités n'ont pas cherché à organiser ce secteur d'activité ou a *minima* à s'informer sur les conditions dans lesquelles il se développait, alors même qu'il est essentiellement financé sur des fonds publics.

b) Une gestion déléguée négligée

En cas de gestion déléguée, le prestataire, sélectionné à l'issue de la procédure d'appel à la concurrence engagée par la collectivité, peut assurer la gestion d'une aire, sans autres conditions que celles indiquées dans le cahier des charges de la consultation et dans la convention de gestion.

De manière générale, il n'existe actuellement pas de suivi du marché de la gestion déléguée des aires par les services centraux de l'Etat

ni, a fortiori, d'analyse économique portant sur les différents modes de gestion. Les principes de gestion différents retenus par les opérateurs (gardiennage permanent ou non de l'aire, accueil réservé exclusivement aux itinérants ou autorisant des durées de séjour plus longues, accompagnement social effectué ou non par le gestionnaire) mériteraient pourtant d'être étudiés au regard de leur coût et de leur impact sur le fonctionnement de l'aire. A titre d'exemple, il n'est pas démontré que la surveillance permanente de l'aire 24h sur 24, qui représente un coût élevé, soit indispensable pour parvenir à limiter fortement les dégradations et les conflits avec les usagers.

De cette absence d'encadrement et de contrôle sont résultées plusieurs difficultés.

Tout d'abord, les collectivités qui ont choisi de déléguer la gestion des aires ont parfois recours de manière inappropriée aux délégations de service public (DSP).

Selon l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales, « *une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service* ». Or, au regard de l'examen des conventions de délégation conclues avec plusieurs organismes gestionnaires (ADOMA, GDV), une part significative du risque d'exploitation n'est pas systématiquement laissée au délégataire.

Ainsi, pour 7 des 17 aires gérées en délégations de service public par ADOMA fin juillet 2010, le versement d'une subvention d'équilibre a compensé l'intégralité du déficit d'exploitation, supprimant tout risque d'exploitation pour le gestionnaire. De même, la rémunération de la société GDV pour les neuf aires gérées en délégations de service public ne dépend pas de manière substantielle des résultats d'exploitation.

Ainsi, la qualification juridique des contrats ne comportant pas de risque financier d'exploitation mériterait d'être revue. Les stipulations de ces contrats ne sont pas de nature à favoriser une meilleure gestion (par réduction des charges indirectes par exemple), ni à encourager la fréquentation de l'aire. Le délégataire n'est, en effet, que peu incité financièrement à engager un effort de réduction des charges indirectes ou à favoriser un niveau satisfaisant de fréquentation de l'aire.

Cette problématique n'a qu'exceptionnellement attiré l'attention des collectivités délégantes et des services de l'Etat dans le cadre du contrôle de légalité. Le syndicat mixte des gens du voyage regroupant 34 communes et Lille Métropole communauté urbaine (Nord) fait figure

d'exception : initialement conclue sous la forme d'une délégation de service public, la délégation de gestion a été réalisée à compter de 2004 dans le cadre d'un marché public. Le risque de requalification du contrat en marché public était en effet jugé important, le contrat de gestion prévoyant la couverture par les collectivités publiques de l'ensemble des charges d'exploitation annuelles.

Sont également symptomatiques de ce manque de suivi les hésitations et disparités de traitement fiscal des subventions relatives aux aires d'accueil au regard de la TVA, qui ont pu contribuer à fausser la concurrence entre les organismes soumettant leurs offres, selon qu'elles calculaient les subventions demandées hors TVA ou TVA incluse. Saisie depuis plusieurs années par diverses voies (services fiscaux, parlementaires, gestionnaires), la direction générale des finances publiques (DGFIP) n'a clarifié que tardivement le droit applicable, en réponse à la Cour. Selon la DGFIP, les aides versées sous forme de subvention par l'Etat, les conseils généraux et les collectivités délégantes ne sont pas soumises à la TVA.

Les contrôles conduits au niveau local par les collectivités lors de l'examen des offres, puis en cours de gestion, ainsi que les rares contrôles conduits par les services départementaux des finances publiques sont insuffisants.

c) Les risques liés au manque d'encadrement et de suivi

Cet encadrement et ce suivi très limités de la gestion déléguée ne permettent pas de se prémunir contre le risque que les bénéfices tirés de l'exploitation des aires par certains opérateurs ne soient dégagés aux dépens des collectivités délégantes et donc des fonds publics.

Ainsi, la présente enquête a montré que le chiffre d'affaires de la société Gens du voyage (GDV), constitué à plus de 80 % de fonds publics, a sensiblement augmenté au cours des dernières années. En 2009, près d'un tiers de ce chiffre d'affaires (3,25 M€) est revenu sous forme de rémunération ou de distribution de dividendes à la gérante de la société et n'a pas été réinvesti dans l'activité.

Or, les comptes d'exploitation de GDV ne permettent pas de restituer de façon exacte et fidèle l'activité effective de la société aux collectivités délégantes. La hausse du bénéfice de cette société est essentiellement liée à l'augmentation significative de « frais de

participation » demandés aux collectivités[52], qui n'est pas fondée sur des dépenses réelles.

La plupart des autres dépenses déclarées (achats, entretien, dépenses de personnel etc.) ont été plus faibles que les dépenses prévues dans les budgets prévisionnels, si bien que les comptes d'exploitation présentés aux collectivités ont été quasiment équilibrés. Cependant, la nature des dépenses réalisées et le montant du bénéfice dégagé par l'exploitation n'étaient pas lisibles dans les comptes produits.

Une analyse plus attentive par les collectivités des comptes d'exploitation obligatoirement produits chaque année par les délégataires aurait permis d'identifier ces écarts entre dépenses réelles et dépenses prévues et l'augmentation sensible des frais de participation non justifiée. Or, en délégation de service public, les collectivités délégantes ne se sont pas appuyées sur les conventions conclues avec la société gens du voyage (GDV) pour négocier ou proposer une révision de la subvention de fonctionnement après le ou les premiers exercices de gestion, à l'exception des communes de Montpellier (Hérault) et de Pont-à-Mousson (Meurthe-et-Moselle). De même, certains marchés ont été renouvelés, lorsque les contrats le permettaient, sans nouvelle mise en concurrence.

Cela traduit un manque sérieux de vigilance dans les mécanismes d'attribution des aides publiques par les collectivités territoriales et de suivi des marchés relatifs à la gestion des aires d'accueil.

Il est nécessaire de mieux encadrer la délégation de gestion.

Le rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable d'octobre 2010 propose à cet égard de mettre en place un agrément par extension à la gestion des aires de la procédure mise en place par la loi du 25 mars 2009 visant à l'agrément des organismes en faveur du logement et de l'hébergement des personnes défavorisées, d'une part, pour leur activité de gestion locative, d'autre part pour leur activité d'ingénierie sociale, financière et technique.

Un tel agrément présenterait cependant un risque de fermer le marché de la gestion déléguée à certains opérateurs qui ne sont pas des organismes à gestion désintéressée et ne pourraient donc pas faire l'objet de l'agrément. Il serait utile d'analyser de manière approfondie l'ensemble du marché de la gestion déléguée et l'impact de la mise en

[52] Les frais de participation, qui comprennent la contribution du siège à la gestion des aires mais aussi le « bénéfice » que la société s'attribue, ont par exemple été multipliés par 7,4 en 2009 pour l'aire de Montpellier-Bionne, passant de 25 000 € à 185 000 € entre 2008 et 2009.

place d'un système d'agrément, en étudiant les différents fondements juridiques possibles.

En tout état de cause, il est nécessaire que l'Etat s'implique dans ce secteur d'activité encore inorganisé, dans une période où il connaît un fort développement qui n'est pas exempt de risques pour les finances publiques et la qualité du service rendu aux usagers.

L'élaboration et la diffusion d'un cahier des charges-type précisant, au niveau national, les modalités d'attribution des marchés de gestion des aires sur la base de critères objectifs faciliteraient le suivi de la performance des gestionnaires.

C - Des modalités de gestion des aires très hétérogènes, en l'absence d'orientations communes

1 - La forte disparité des règles applicables d'une aire à l'autre

Les règles fixées par les règlements intérieurs et la politique tarifaire varient fortement d'une aire à l'autre. Il n'existe pas de données nationales consolidées sur ce sujet.

a) Les clauses de gestion prévues par les règlements intérieurs

L'analyse des règlements intérieurs met en évidence la disparité des règles relatives aux conditions de gardiennage, d'admission ou de refus d'un usager sur l'aire, aux motifs pouvant conduire à l'expulsion de l'aire ou aux durées de séjour autorisées.

Ainsi, les documents demandés aux gens du voyage pour avoir l'autorisation de séjourner sur une aire d'accueil varient d'une aire à une autre. Le carnet de circulation, la carte grise des véhicules et l'attestation d'assurance sont fréquemment exigés. D'autres documents sont souvent demandés : livrets de famille, autre pièce d'identité, carnets de vaccination des animaux, justificatifs de scolarisation des enfants, justificatifs de la caisse d'allocations familiales (CAF).

De même, les durées de séjour autorisées varient de un à neuf mois selon les aires. Elles peuvent faire l'objet de renouvellements sans condition particulière ou selon des dérogations attribuées en fonction de critères spécifiques : la scolarisation des enfants, l'hospitalisation d'un membre de la famille, le besoin d'une prolongation du séjour en raison d'une activité professionnelle ou d'une formation professionnelle ou d'autres situations particulières (personne âgée, famille monoparentale). Sur certaines aires, aucune dérogation n'est accordée, afin de ne pas

favoriser les différences de traitement entre usagers. Enfin, les délais de carence entre deux séjours peuvent également être très différents.

La disparité des règles applicables traduit pour partie des principes de gestion différents. Afin de réserver les aires exclusivement aux itinérants, la société Gens du voyage (GDV) applique ainsi de manière stricte les règles relatives aux durées de séjour, allant au-delà des prescriptions de la circulaire du 3 août 2006, qui précise que la durée maximale de séjour ne doit pas dépasser cinq mois, mais que des exceptions sont possibles jusqu'à neuf mois notamment pour permettre la scolarisation des enfants. De nombreux autres gestionnaires, directs ou délégués, font preuve de plus de souplesse, autorisant des dérogations jusqu'à la fin de l'année scolaire pour les familles ayant des enfants scolarisés (Vitry-sur-Seine, dans le Val-de-Marne) ou jusqu'à une durée maximale de neuf mois si la famille donne des garanties sur la scolarisation des enfants ou l'insertion professionnelle (Carentan, dans la Manche).

S'il peut être logique que les règles fixées diffèrent d'une aire à l'autre en fonction des spécificités de la situation locale et de la diversité des choix que permet la décentralisation de la compétence, l'absence de toute harmonisation des clauses de gestion est à l'origine de plusieurs difficultés.

Tout d'abord, certaines clauses de gestion sont abusives.

Des clauses de gestion parfois abusives

S'agissant des documents exigés au titre de l'admission sur l'aire, la demande des carnets de vaccination des enfants ou l'obligation de dépôt de la carte grise auprès du gestionnaire jusqu'au départ de l'aire sont abusives. De même, la présentation des justificatifs de scolarisation des enfants et de la caisse d'allocations familiales ne saurait être exigée pour autoriser le séjour de la famille sur l'aire.

En ce qui concerne les motifs de refus d'admission d'un usager sur l'aire, sont généralement visés les usagers qui, lors d'un précédent séjour, ne se sont pas acquittés de dettes contractées ou se sont rendus responsables de dégradations volontaires des équipements ou de troubles sur l'aire. Toutefois dans certains cas, l'interdiction de fréquentation de l'aire est extensive : l'accès peut être refusé aux membres de la famille d'un usager responsable de troubles, alors que ces derniers n'y ont pas été associés, ou refusé à des usagers considérés comme ayant une « mauvaise réputation », sans qu'ils aient déjà été à l'origine de faits pouvant justifier un refus d'admission.

Ensuite, le caractère disparate de certaines règles limite l'efficacité du dispositif d'accueil à l'échelle d'un département. L'absence de coordination des périodes et durées de fermeture des aires pose notamment problème : il arrive qu'une large partie des aires au sein d'une même zone géographique ferme durant la même période, ce qui réduit considérablement la capacité d'accueil du département et peut dès lors conduire à des stationnements illicites ou à des sur-occupations dans les aires voisines. De même, l'absence d'articulation entre les durées de séjour autorisées sur les aires d'un même département est à l'origine de difficultés.

La coexistence de pratiques différentes, voire opposées, selon les aires ne peut que nuire à la cohérence du dispositif d'accueil des gens du voyage.

b) La politique tarifaire

Des systèmes de tarification différents en fonction des aires

La tarification à l'emplacement, distincte du paiement des fluides, est la plus répandue. Existe également une tarification à la place qui coûte globalement plus cher aux usagers dès lors que la famille accueillie stationne avec plus d'une caravane sur l'aire. Certaines aires pratiquent une facturation forfaitaire pour l'ensemble des prestations proposées (droit de séjour et fluides).

Certaines collectivités optent pour la gratuité de l'emplacement (communauté d'agglomération de la Rochelle en Charente-Maritime), d'autres pour des tarifs progressifs, en fonction du temps de séjour sur l'aire (Sully sur Loire dans le Loiret).

Certains publics bénéficient parfois de tarifs réduits (tarif réduit pour les personnes de plus de 60 ans ou 65 ans notamment). Tel est ainsi le cas sur les aires du Réaltor à Aix-en-Provence et sur l'aire de Miramas (Bouches-du-Rhône).

L'enquête sur la tarification des aires d'accueil réalisée fin 2011 par le réseau IDEAL indique que les tarifs pratiqués par jour et par emplacement sont inférieurs à 1 € pour 10 % des aires, compris entre 1 et 2 € pour 44 % des aires et entre 2 et 3 € pour 10 % des aires, 5 % des aires pratiquant un tarif supérieur à 5 €. Sur les 157 aires gérées par la SG2A Hacienda en 2011, la redevance n'est pas homogène selon les aires et s'échelonne entre la gratuité (7 aires) et 5 € par jour.

Si les tarifs sont parfois relativement homogènes au sein d'un même département (Côtes-d'Armor), ils peuvent également varier fortement d'une aire à l'autre : ainsi dans le Bas-Rhin, le montant du droit d'usage varie entre 1 € et 6 € par place et par jour.

Selon l'enquête conduite par le réseau IDEAL, le dépôt de garantie exigé est inférieur à 40 € dans 22 % des aires, compris entre 40 et 100 € pour 67 % des aires et supérieur à 100 € dans 11 % des aires ; les dépôts compris entre 80 et 100 € sont les plus fréquents (35 %). L'existence de différences entre le montant des cautions demandées peut être justifiée par les différences de coût des équipements individuels ou collectifs mis à disposition mais tel n'est pas toujours le cas.

Les tarifs des fluides varient également : 64 % des 80 collectivités ayant répondu à l'enquête du réseau IDEAL fin 2011 ont un tarif de fourniture d'électricité compris entre 0,10 € et 0,15 € le Kwh, 30 % ayant un tarif supérieur à 0,15 €. Le tarif de fourniture d'eau est compris entre 2 et 3 € le m3, ce tarif étant supérieur à 3 € pour 28 % des aires et inférieur à 2 € sur 19 % des aires.

A cet égard, il serait nécessaire de s'assurer que les tarifs de consommation des fluides pour les gens du voyage ne sont pas supérieurs à ceux facturés aux autres habitants du même périmètre géographique. Dans les Côtes-d'Armor, les tarifs de l'électricité pratiqués sur le département varient et « *aucune collectivité n'est à ce jour en mesure d'expliquer le mode de calcul du tarif qu'elle pratique* », selon le schéma départemental révisé.

Les différences parfois importantes entre les politiques tarifaires appliquées aux aires d'accueil posent plusieurs difficultés.

Les niveaux de facturation pour la caution, le droit de place et les fluides, sont disparates, parfois difficiles à expliquer et à l'origine d'inégalités de traitement entre usagers. Par ailleurs, ces politiques tarifaires hétérogènes peuvent être à l'origine d'une concurrence entre les aires, les aires ayant les tarifs les plus élevés étant moins fréquentées que les autres. Face à une tarification trop élevée, les familles les plus pauvres peuvent également être tentées par des installations sauvages, en marge des aires d'accueil en service.

A l'exception du gardiennage six jours sur sept mentionné par le décret du 5 juillet 2001, aucun encadrement des clauses de gestion et des politiques tarifaires n'a été prévu par les textes d'application de la loi du 5 juillet 2000, ou ultérieurement réalisé.

2 - Un encadrement et une harmonisation nécessaires des règles de gestion au niveau départemental

Les difficultés résultant de cette diversité des règles de gestion applicables sur les aires sont constatées dans de nombreux départements.

Certains ont déjà harmonisé ou cherché à inciter à une harmonisation des règles applicables :

- en Charente-Maritime, les tarifs sont harmonisés quasiment dans l'ensemble du département ;
- dans les Côtes-d'Armor**,** les collectivités gestionnaires, les services de l'Etat, le conseil général et l'association Itinérance ont travaillé en 2007 à l'élaboration d'un règlement intérieur harmonisé, qui a été partiellement adopté par les collectivités gestionnaires (durée de séjour commune et systématisation des dérogations pour permettre la scolarisation des enfants) ;
- en Seine-et-Marne, la direction départementale des territoires (DDT) fournit aux collectivités un modèle-type de règlement intérieur, qui vise à mettre en avant les bonnes pratiques et à homogénéiser les règles de gestion.

La circulaire du 28 août 2010 relative à la révision des schémas départementaux a également incité les préfets à favoriser une harmonisation en particulier en matière tarifaire.

Plusieurs schémas révisés[53] prévoient d'engager une harmonisation des règles applicables, avec un degré de précision variable. Toutefois, certains départements n'ont pas conduit de réflexion sur ce point dans le cadre de la révision du schéma.

3 - Gestionnaire d'aire d'accueil, un métier spécifique à mieux organiser et professionnaliser

Le rôle du gestionnaire est essentiel pour assurer le bon fonctionnement de l'aire et la pérennité des équipements.

La gestion d'une aire suppose des qualités professionnelles diversifiées et complexes à réunir : compétence en matière de gestion financière et administrative et de gestion technique ; capacité à faire preuve d'autorité et de qualités relationnelles (gestion des conflits, respect du règlement intérieur à assurer, relations avec les partenaires extérieurs) ; connaissance des us et coutumes du public accueilli.

[53] Cf. notamment ceux de la Mayenne, du Maine-et-Loire, des Vosges ou du Loiret.

La gestion des conflits sur l'aire d'accueil

La prévention et la gestion des conflits entre usagers ou entre usagers et gestionnaire font partie des missions des gestionnaires d'aire d'accueil.

Ainsi, 33 gestionnaires d'ADOMA sur 60 ont été confrontés à des incidents en matière de sécurité sur la période 2002-2009. Les faits signalés concernent pour les deux tiers des atteintes aux biens (dégradations principalement). Les atteintes aux personnes sont essentiellement constituées de violences verbales. Sur les aires gérées par la société GDV, les tensions et conflits sont nombreux et d'ordre divers, de la part d'occupants ne respectant pas le règlement intérieur et de la part des voyageurs désirant résider sur les aires, sans remplir les conditions requises.

Ce métier n'est pas reconnu dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, alors qu'il requiert un profil particulier. Cela conduit généralement à recruter les personnels aux échelons bas des grilles de la fonction publique territoriale ou à engager des non-titulaires pour permettre un meilleur niveau de rémunération.

En conséquence, les fiches de poste et les rémunérations sont très différentes d'un gestionnaire à un autre, malgré une convergence évidente des missions exercées. Les profils de poste des salariés chargés de la gestion des aires sont très diversifiés, aussi bien en gestion directe qu'en gestion déléguée : à titre d'exemple, dans les Côtes-d'Armor, les agents gestionnaires sont des policiers municipaux, des éducateurs, des artisans, d'anciens gendarmes, des assistantes sociales, des agents de maintenance etc.

De plus, les gestionnaires d'aires d'accueil se sentent souvent isolés dans l'exercice de leur fonction. L'enquête du réseau IDEAL conduite en janvier 2011 confirme ce constat en ce qui concerne la gestion des conflits : seuls 46 % des 300 agents interrogés estiment être soutenus par leur équipe et leur hiérarchie, 36 % jugeant leur hiérarchie totalement absente.

Compte tenu de ces éléments, il est souvent constaté une rotation importante des agents gestionnaires et/ou des difficultés de recrutement. La rotation des personnels sur les aires gérées par la société GDV est particulièrement élevée depuis le développement de son activité de gestion des aires. Il en va de même sur les aires gérées par la SG2A Hacienda (taux de rotation de 58,55 % en 2010). Dans les Côtes-d'Armor, aucun des gestionnaires en fonction en 2008 (hors policiers municipaux) n'envisageait de rester à ce poste plus de quelques années.

La formation des gestionnaires n'est pas toujours suffisante, compte tenu de la forte polyvalence demandée aux personnels. Les prestataires privés assurent généralement eux-mêmes la formation de leurs personnels, qui n'ont pas toujours les qualifications nécessaires à l'exercice de ce métier lors de leur prise de poste. Les agents recrutés par la SG2A Hacienda disposent depuis 2011 d'une formation renforcée et sont mis en situation en accompagnant pendant deux semaines un autre gestionnaire qualifié.

Les collectivités ayant opté pour la gestion directe éprouvent davantage de difficultés à mettre en place des formations adaptées. L'accès des gestionnaires aux formations classiques à la gestion administrative et financière est parfois difficile et le développement de formations spécifiques en matière de gestion des conflits et de connaissance du public des gens du voyage insuffisant.

Sur certains territoires, la mise en réseau des gestionnaires permet notamment de favoriser les échanges d'expérience et l'identification de bonnes pratiques en matière de gestion des aires. Plusieurs départements ont prévu d'organiser une telle mise en réseau dans le cadre de la révision du schéma départemental : tel est le cas en Mayenne ou dans le Maine-et-Loire.

II - Des besoins en termes d'habitat adapté insuffisamment pris en compte

A - L'ancrage territorial croissant d'une partie des gens du voyage

L'identification des besoins de sédentarisation ou d'ancrage territorial des gens du voyage, opérée localement par les collectivités locales et l'Etat dans le cadre des schémas départementaux, n'a pas fait l'objet d'une consolidation nationale. De plus, elle est par nature incomplète, compte tenu de la prise en compte très inégale de ces besoins dans les schémas.

Les situations et demandes d'ancrage territorial identifiées mettent en évidence l'importance du phénomène et la diversité des difficultés rencontrées : ancrage sur des terrains privés dans un cadre conforme ou non au droit de l'urbanisme, ancrage sur les aires d'accueil.

1 - Des situations de sédentarisation sur des terrains souvent non destinés à cet usage

Les diagnostics initiaux et surtout les bilans établis dans le cadre de la révision des schémas départementaux mettent en évidence l'importance des situations et des demandes d'ancrage territorial rencontrées.

Pour les 30 départements ayant chiffré le nombre de personnes concernées dans le cadre des schémas départementaux initiaux, 5 300 familles étaient en situation ou en demande d'ancrage territorial, les besoins les plus importants concernant l'Ile-de-France[54]. Selon les acteurs associatifs, la proportion de la population des gens du voyage en demande d'ancrage territorial peut atteindre 60 à 70 % dans les zones urbaines denses (Ile-de-France et région lyonnaise notamment).

La diversité des situations d'ancrage territorial sur des terrains privés ou publics au regard du droit de l'urbanisme

L'ancrage territorial des gens du voyage est significatif dans plusieurs départements :

- dans le Morbihan, 164 terrains familiaux privés ont été identifiés, dont 40 % en zone non constructible.

- dans les Bouches-du-Rhône, quasiment tout l'éventail des situations de sédentarisation de gens du voyage est identifié, des occupations de terrains publics ou privés parfois non conformes au droit de l'urbanisme aux inscriptions résidentielles complètement banalisées, en passant par les opérations organisées d'habitat adapté.

Les gens du voyage se sédentarisent tout d'abord sur des terrains qu'ils ont achetés ou loués, et dont l'utilisation n'est pas toujours conforme aux règles de l'urbanisme.

[54] *Les difficultés d'habitat et de logement des gen*s du voyage, cahiers du Mal Logement de la Fondation Abbé Pierre en partenariat avec la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (ministère chargé du logement), la direction générale adjointe des solidarités (ministère chargé des affaires sociales) et la caisse nationale des allocations familiales, janvier 2006.

Dans l'Hérault, où le phénomène de sédentarisation serait sous-estimé selon le projet de schéma révisé, un nombre élevé de situations de sédentarisation sur des terrains privés a été identifié : 470 caravanes ont été recensées sur des terrains privés, dans 14 communes différentes. Certains de ces terrains achetés ou loués par les gens du voyage sont occupés la majeure partie de l'année, ce qui conduit à une forte appropriation du terrain pouvant aller jusqu'à de l'auto-construction illégale. D'autres ne sont occupés que quelques jours par an mais servent de point fixe permettant notamment de disposer d'une domiciliation. Ce phénomène, dit de « cabanisation », est toutefois général sur le littoral languedocien et ne concerne pas uniquement les gens du voyage.

L'ancrage territorial peut également être le fait de ménages en situation d'errance contrainte ou d'occupation foncière sans droit ni titre.

En Charente-Maritime, sur plusieurs sites collectifs non ou peu aménagés et généralement propriété publique, des familles vivent dans des conditions d'habitat pouvant être qualifiées d'indécentes ou d'indignes souvent depuis plusieurs années[55].

La commune de Villeneuve Saint-Georges (Val-de-Marne) est confrontée à une sédentarisation ou semi-sédentarisation subie, qui concerne plusieurs centaines de caravanes réparties sur plusieurs terrains acquis régulièrement mais occupés en violation des règles d'urbanisme et de salubrité, ou sur des terrains communaux ou privés, irrégulièrement occupés. Déjà connue en 2002, la situation est problématique, tant sur le plan de la salubrité publique (ordures, gravats, eaux usées déversées dans la rue, prolifération des rats) que de la sécurité publique (tensions sensibles entre riverains et gens du voyage, insécurité rendant l'accès au quartier risqué voire impossible, stationnement de caravanes sur des terrains situés en zone inondable).

La réalité des besoins en matière d'ancrage territorial est probablement sensiblement sous-estimée, en l'absence de réalisation systématique d'un état des lieux précis dans chaque département.

2 - Le développement de l'ancrage territorial sur les aires d'accueil

Au phénomène de sédentarisation sur des terrains privés ou publics s'ajoute un ancrage territorial croissant sur les aires d'accueil, où les durées de séjour s'allongent.

[55] Selon le conseil général de Charente-Maritime, cette situation d'habitat indécent est en cours de résorption pour la plupart des sites concernés.

Au regard des données établies par la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), si la part significative des séjours très courts témoigne de l'itinérance d'une partie des gens du voyage, l'ancrage territorial des gens du voyage est également réel, comme l'illustre la part des séjours de plus de six mois, en particulier sur certains territoires.

L'importance des séjours de plus de six mois sur les aires d'accueil

Les données de la caisse nationale des allocations familiales mettent en évidence un usage différencié des aires d'accueil, qui peuvent être un simple lieu de passage ou un lieu d'ancrage durable :

- la part des ménages fortement itinérants est importante, 37 à 42 % des usagers ayant séjourné moins de 15 jours sur une aire sur la période 2007-2010 ;

- d'autres usagers résident pour une période longue sur l'aire : près de 6 % quittent l'aire après un séjour de plus de six mois et 20 % des ménages sont présents sur l'aire depuis plus de six mois à la date du 15 décembre, en 2009 et 2010.

Certaines régions et départements se caractérisent par l'importance des séjours de plus de six mois. Tel est le cas en Ile-de-France, où ils représentent plus de 40 % des durées de séjour dans deux départements (Val-de-Marne et Val-d'Oise), près de 20 % dans l'Essonne et 10 % dans les Yvelines. De même en Aquitaine, 13 % des séjours effectués sont supérieurs à 6 mois dans 4 départements sur 5. Les Pyrénées-Atlantiques ont pour caractéristique singulière d'accueillir quasi-exclusivement des séjours longs (91,8 %), les aires étant occupées par des populations sédentaires.

Le constat d'un ancrage territorial croissant des gens du voyage sur les aires d'accueil est largement partagé.

Sur les 60 aires gérées par ADOMA depuis 2002, près de la moitié assure l'accueil de familles qui ne se déplacent plus ou peu. 10 ont été ou sont ainsi occupées totalement ou partiellement sans limite de durée, les familles ne quittant l'aire que pendant sa période de fermeture. Plusieurs autres aires fonctionnent en accueillant des itinérants mais aussi des familles installées à demeure.

De ces durées de séjour longues résultent plusieurs difficultés :

– tout d'abord, l'occupation d'une aire par le ou les mêmes groupes familiaux tout au long de l'année empêche la rotation

des usagers et surtout ne permet plus d'accueillir les gens du voyage qui ont conservé un mode de vie itinérant, alors que telle est la vocation des aires d'accueil. Cette situation, qui est d'autant plus délicate lorsque peu d'aires d'accueil existent sur le territoire, suscite souvent l'incompréhension des voyageurs itinérants (Morbihan, Hérault) et peut conduire à des conflits entre usagers ;

- par ailleurs, les aires d'accueil ont été conçues pour accueillir des séjours courts et sont donc mal adaptées à un usage continu : le confort y est souvent minimal et l'installation d'équipements électroménagers pas toujours possible (Loire-Atlantique).

Si une partie importante de la population des gens du voyage reste fortement itinérante (vraisemblablement 25 à 50 % selon les territoires), l'ancrage territorial s'est développé de manière significative. Il pourrait concerner au moins le quart de cette population et sensiblement plus dans certaines zones urbaines. Les situations d'ancrage territorial rencontrées restent toutefois très diverses selon les territoires.

B - Une offre insuffisante d'habitat adapté

1 - La place réduite des besoins d'habitat dans les schémas départementaux et les PDALPD

a) Une prise en compte inégale des besoins de sédentarisation dans les schémas départementaux et les PDALPD

Le schéma départemental d'accueil des gens du voyage et le plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) doivent, en principe, identifier les besoins des gens du voyage en matière d'habitat adapté et définir des objectifs de réalisation quantifiés et territorialisés.

Conséquence de la place limitée accordée à l'habitat adapté par la loi du 5 juillet 2000, les schémas départementaux sont souvent restés allusifs en matière d'habitat et de sédentarisation, même si certains schémas ont prévu la réalisation de terrains familiaux.

Par ailleurs, les besoins d'habitat des familles défavorisées des gens du voyage ne sont pas systématiquement pris en compte dans les plans départementaux. L'absence d'intégration de ces besoins dans les politiques du logement de droit commun crée des difficultés, qui se renforcent lorsque les communes ont transféré leur compétence en matière d'accueil des gens du voyage à l'établissement public de

coopération intercommunale et tendent alors à considérer que tout ce qui est relatif aux gens du voyage ne relève pas de leurs compétences propres. Il peut alors arriver que ces besoins ne soient pas pris en compte spécifiquement dans les documents locaux d'urbanisme (Programme local d'habitat-PLH).

En Seine-Maritime, les demandes d'ancrage territorial ne sont pas prises en compte dans le cadre des dispositifs de droit commun (plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, programme local de l'habitat) mais renvoyées aux acteurs chargés de la mise en œuvre du schéma départemental, alors que ce dernier renvoie lui-même la question de l'habitat adapté aux instances de droit commun. A contrario, d'autres plans départementaux d'actions ont recensé les besoins en termes d'habitat des gens du voyage et défini des actions spécifiques pour y répondre. Ainsi, les plans de la Sarthe, du Haut-Rhin, de l'Ardèche, de la Charente et du Gard comportent des actions relatives à l'offre de logement adapté aux besoins des gens du voyage défavorisés sédentaires.

L'annexe 2 de la circulaire du 4 juillet 2008 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2008 a pourtant rappelé aux services de l'Etat qu'il ne peut être admis qu'aucune action ne mette fin aux situations des personnes sédentarisées vivant dans des conditions de vie inacceptables.

b) L'articulation du schéma départemental et des différents plans départementaux et documents d'urbanisme

La commission consultative départementale des gens du voyage est chargée de fédérer les actions en matière d'analyse des besoins et les réflexions des différents acteurs locaux en matière d'habitat à destination des gens du voyage sédentarisés, en vue de prévoir les opérations nécessaires dans les différents outils programmatiques.

Le code de l'urbanisme ne prévoit pas explicitement que les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu doivent prendre en compte les besoins des gens du voyage. Il comporte cependant les dispositions nécessaires pour que cette prise en compte soit possible.

Sur certains territoires, plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et programme local d'habitat (PLH) sont articulés avec le schéma départemental des gens du voyage. A titre d'exemple, la prise en compte des besoins d'ancrage territorial dans les outils programmatiques de droit commun est assurée dans le Loiret, du plan départemental d'actions 2008–2013, jusqu'au

programme local d'habitat de l'agglomération d'Orléans ou programme local d'habitat de l'agglomération de la Montargis (Loiret) en passant par le plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI).

Pour autant, comme le souligne le guide de l'habitat adapté pour les gens du voyage réalisé par le ministère chargé du logement, « *dans la majorité des cas, cette question [de la sédentarisation] est restée dans un 'entre-deux' préjudiciable à une réelle prise en compte des besoins* ». Les propositions d'habitat adapté intermédiaires entre la caravane et le logement banalisé peinent à trouver leur place : ainsi, les terrains familiaux locatifs sont à la fois considérés, du côté des politiques de l'habitat, comme des lieux permettant l'installation de caravanes, et, du côté des politiques d'accueil, comme une possibilité d'habitat adapté aux gens du voyage.

Pour remédier à cette difficulté, une articulation claire entre schéma départemental, plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées et les différents documents d'urbanisme apparaît nécessaire. Dans certains départements, des dispositifs spécifiques ont d'ailleurs été mis en place à cette fin.

Des dispositifs favorisant une bonne articulation entre schéma départemental, PDALPD et documents d'urbanisme

En Haute-Savoie, un comité « habitat adapté » a été créé : il a pour objet de traiter les besoins en habitat des ménages gens du voyage sédentarisés en situation précaire. Composé du conseil général, des services de l'Etat et d'une association qui en assure le secrétariat, il fait le lien entre le schéma départemental et le plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées dans le traitement d'une demande d'habitat spécifique mobilisant les dispositifs de droit commun et sur la base d'une liste de ménages identifiés par l'association. Son objectif est de favoriser les opérations d'habitat adapté.

Le schéma départemental révisé de l'Hérault prévoit la mise en place d'une cellule de travail commune au schéma et au plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées, pour permettre d'assurer une synergie des interventions en matière d'habitat. Constituée des services de l'Etat et du conseil général, cette cellule aura pour objectif d'articuler la mise en œuvre des deux programmes et le cas échéant de réorienter les actions.

2 - Des réalisations limitées en matière d'habitat adapté

La loi du 5 juillet 2000 donne aux collectivités territoriales la possibilité de répondre aux besoins d'ancrage des gens du voyage à plusieurs outils réglementaires et financiers. L'offre d'habitat prend des formes diverses : terrains familiaux locatifs ou en pleine propriété, habitat mixte (construction en dur destinée à l'habitation tout en maintenant la présence de caravanes), logement de droit commun.

Les opérations d'habitat adapté font l'objet de subventions de l'Etat, dans le cadre du programme 135 « *Développement et amélioration de l'offre de logement* ».

a) Les terrains familiaux

Le terrain dit « familial » répond à une demande des gens du voyage qui ne pratiquent plus systématiquement le voyage, de manière volontaire ou plus contrainte. Les terrains familiaux sont équipés d'une construction individuelle comprenant *a minima* l'équipement sanitaire, voire un espace cuisine. Les compteurs d'eau et d'électricité sont généralement individualisés. Cette construction individuelle coexiste dans beaucoup de cas avec des éléments d'habitat mobile.

La circulaire du 17 décembre 2003 relative aux terrains familiaux[56] précise les conditions de réalisation de ces terrains dans le respect des règles d'urbanisme et de financement par l'Etat de terrains locatifs. Contrairement aux aires d'accueil, les terrains familiaux ne sont pas assimilables à des équipements publics : ils correspondent à un habitat qui peut être locatif ou en pleine propriété. Il s'agit d'opérations d'aménagement à caractère privé, réalisées à l'initiative de personnes physiques ou morales, publiques ou privées.

Sur la période 2004-2011, 733 places en terrains familiaux ont été financées et 498 sont mises en service, pour un total de 7,8 M € d'autorisations d'engagement (AE).

[56] Circulaire UHC/IUH1/26 n° 2003-76 du 17 décembre 2003 relative aux terrains familiaux permettant l'installation des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

Financement des terrains familiaux (2004 – 2011)

Terrains familiaux	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Nombre de places financées (AE)	17	92	89	76	83	163	80	133	733
Nombre de places mises en service	nc	nc	102	98	108	85	105	nc	498
Montant total des autorisations d'engagement (K €)	181,4	981,8	949,8	811,03	885,7	1 739,4	853,7	1 419,3	7 822,2

Source : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (ministère chargé du logement)

Seuls 24 départements appartenant à 16 régions disposent de places en terrains familiaux mises en service.

La région Rhône-Alpes est la principale concernée : 182 places réparties sur 5 départements y sont en service fin 2010, soit 36,5 % du nombre total de places[57]. En deuxième rang, l'Ile-de-France dispose de 77 places, dont 63 dans le seul Val-d'Oise. Dans les autres régions, la réalisation de terrains familiaux est plus diffuse : elle concerne généralement un seul département, pour un nombre de places compris entre 10 et 20.

Le développement des terrains familiaux, qui ne concerne qu'un quart des départements et de manière inégale, apparaît insuffisant au regard des besoins identifiés dans les schémas initiaux et dans le cadre de la révision de ces derniers.

b) Des dispositifs de droit commun privilégiant le financement en prêt locatif aidé d'intégration

Les dispositifs de droit commun existants en matière de logement peuvent être mobilisés pour répondre aux besoins des gens du voyage sédentaires ou ayant un fort ancrage territorial.

Au sein de ces dispositifs, le logement financé en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), qui peut comporter des adaptations, constitue un outil privilégié. La forme d'habitat adapté la plus souvent utilisée dans ce cadre est la maison individuelle avec un emplacement pour la caravane.

Les opérations d'habitat adapté pour les gens du voyage financées en prêt locatif aidé d'intégration sont peu nombreuses. La destination des

[57] Ain (28), Haute-Savoie (32), Isère (28), Rhône (50), Savoie (44).

logements financés en prêt locatif aidé d'intégration n'étant pas toujours précisée lors de la remontée d'informations, le nombre de logements adaptés, dont bénéficient effectivement les gens du voyage, pourrait cependant être plus élevé que celui recensé.

Au regard des informations disponibles, entre 2005 et fin 2011, 251 logements adaptés destinés aux gens du voyage ont été financés en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) pour un montant total de 5,3 M€, soit une moyenne d'un peu plus de 40 logements par an, alors que le nombre total de logements financés en PLAI est important et a augmenté de manière significative et continue entre 2007 et 2010.

Logements financés en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) pour les gens du voyage (2005 – 2011)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de logements PLAI GDV	65	15	85	7	36	29	14
Nombre total de logements PLAI	nc	nc	12 547	16 680	21 363	26 785	nc
Montant des autorisations d'engagement (en K €)	2 615,9	216,4	1 253,4	181,4	594,9	278	157,5

Source : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), données issues de l'infocentre SISAL (ministère chargé du logement)

Les opérations financées en prêt locatif aidé d'intégration pour le logement des gens du voyage sont limitées à quelques régions : sur un total de 31 opérations, 8 ont été réalisées en Auvergne, 8 en Bretagne et 3 en Rhône-Alpes. Les opérations financées concernent généralement un très petit nombre de logements, compris entre 1 et 10. Les opérations les plus importantes ont porté sur 57 logements en 2005 à Rosny-sous-Bois en Seine-Saint-Denis et 40 logements en 2007 à Décines-Charpieux dans le Rhône.

En dehors des réalisations financées en prêt locatif aidé d'intégration, certaines opérations d'habitat adapté font l'objet de financements dans le cadre de la résorption de l'habitat insalubre (RHI). Les opérations faisant l'objet de financements RHI pour la réalisation d'un habitat adapté destiné aux gens du voyage ne sont pas identifiées en

tant que telles dans les systèmes d'information, ce qui ne permet pas disposer de données nationales en la matière.

Des opérations de résorption de l'habitat insalubre destinées aux gens du voyage

Une opération de résorption de l'habitat insalubre est ainsi conduite sur le site du Polygone à Strasbourg dans le quartier du Neuhof : il s'agit de résorber l'habitat insalubre du site, occupé depuis 1960 par des familles issues du voyage, et de faire réaliser 150 logements sociaux par un bailleur privé. Une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) « relogement et accompagnement » a été financée, la réussite de l'opération étant conditionnée à un accompagnement social sur la durée de l'opération.

De même, une opération de résorption de l'habitat insalubre a été réalisée à Manosque dans les Bouches-du-Rhône. Déclaré en insalubrité irrémédiable en 2006, le site concerné abritait depuis près de 20 ans des familles de gens du voyage (environ 100 personnes) vivant dans des conditions particulièrement difficiles, décrites par la direction départementale des affaires sanitaires et sociales en juin 2004 comme « *une situation digne des conditions sanitaires régnant au Moyen Age* ». Dans le cadre d'une MOUS et d'un comité de pilotage, une opération de résorption de l'habitat insalubre financée depuis fin 2006 est conduite : construction de 22 maisons individuelles pour les familles sédentaires, de 9 terrains familiaux pour les familles semi-sédentaires et d'une aire d'accueil de 10 emplacements.

La mobilisation des dispositifs de droit commun et notamment des financements en prêts locatifs aidés d'intégration apparaît dans l'ensemble très réduite. A titre d'exemple, dans l'Hérault, alors que 470 caravanes appartenant à des gens du voyage ont été identifiées sur des terrains privés généralement occupés en infraction avec les règles de l'urbanisme, seule une opération d'habitat adapté a été réalisée à Pignan pour 12 familles (24 caravanes).

3 - Une réponse encore à apporter

a) L'habitat adapté, une solution qui reste peu connue

Des outils ont été mis en place afin de faciliter la conception des projets d'habitat adapté et inciter les collectivités locales à répondre aux besoins d'habitat des gens du voyage.

Ainsi, de nombreuses maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) ont été mises en œuvre localement afin de répondre à la problématique de l'habitat des gens du voyage. Ces maîtrises d'œuvre urbaine et sociale, locales ou départementales, permettent d'assurer le repérage des familles du voyage sédentarisées vivant en situation précaire ainsi que la recherche de solutions de logement adapté. La plupart des maîtrises d'œuvre urbaine et sociale mises en place ne se limitent pas au travail d'étude mais sont opérationnelles, pouvant aller jusqu'à la mise en place d'une opération de résorption de l'habitat insalubre.

De 2007 à 2010, le montant des crédits consacrés au financement des maîtrises d'œuvre urbaine et sociale dédiées aux gens du voyage s'élève à 2 065 993 €, dont près de la moitié a été financée en 2010. Des maîtrises d'œuvre urbaine et sociale ont notamment été mises en œuvre dans les départements franciliens, dans les Hautes-Pyrénées, en Gironde, dans le Cher, la Drôme, le Morbihan, en Haute-Savoie, en Seine-Maritime et en Ardèche.

Par ailleurs, un guide de l'habitat adapté a été réalisé par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) afin d'inciter les collectivités à satisfaire les besoins des familles sédentarisées séjournant sur leur territoire dans des conditions précaires et difficiles depuis plusieurs années. Diffusé fin 2009, le guide a vocation à faire connaître la diversité des réalisations existantes, susciter les initiatives et aider les porteurs de projet.

La démarche adoptée apparaît comme une des conditions de réussite de l'opération d'habitat adapté. Sont notamment nécessaires une connaissance préalable fine des besoins et la constitution d'un partenariat local associant les familles concernées et assurant le suivi spécifique de l'opération sur une période longue. Le syndicat mixte des gens du voyage réunissant 34 communes et Lille Métropole Communauté Urbaine (Nord), qui conduit actuellement un projet de construction d'habitats adaptés sur la commune de Wattrelos, estime ainsi indispensable de préparer en amont le passage au logement adapté. Le choix entre logement adapté et logement social classique a été laissé aux familles, qui ont en grande majorité opté pour l'habitat adapté, et une mission d'accompagnement social a été mise en place parallèlement.

Malgré ces outils, de nombreuses collectivités connaissent encore mal les possibilités existantes pour réaliser des opérations d'habitat adapté et la révision des schémas départementaux n'a pas permis d'y remédier.

Sur la réponse à apporter à la sédentarisation, la circulaire du 28 août 2010 relative à la révision des schémas, qui a insisté sur la

nécessité de recenser les besoins d'ancrage territorial, reste simplement incitative. Elle ne prévoit, par exemple, pas l'inscription d'objectifs de création des terrains familiaux dans les schémas départementaux lorsqu'un tel besoin est identifié. Il est pourtant probable qu'une telle inscription permettrait d'assurer une meilleure identification et réalisation des projets de terrains familiaux pouvant faire l'objet de financements dans le cadre de la révision des schémas départementaux.

b) Les difficultés persistantes liées à l'ancrage territorial sur les aires

En l'absence d'une offre de terrains familiaux et d'habitat adapté suffisante, les réponses actuellement apportées à l'ancrage territorial sur les aires d'accueil sont diverses et définies au cas par cas par les collectivités et les gestionnaires délégués.

Afin de conserver aux aires leur vocation d'accueil des gens du voyage itinérants, certains gestionnaires appliquent de manière stricte les règles définies en matière de durée de séjour, en privilégiant les séjours courts (1 à 2 mois) et en limitant voire en excluant toute possibilité de dérogation. Principe de gestion adopté par certains gestionnaires délégués comme la société GDV, cette pratique est également constatée sur des aires gérées en régie. Si cette politique permet d'éviter la sédentarisation des gens du voyage sur l'aire concernée, elle ne peut répondre aux besoins importants résultant de l'ancrage territorial constaté à l'échelle nationale.

En revanche, de nombreuses collectivités appliquent avec souplesse les règles relatives à la durée de séjour. Certaines ont choisi de réserver une partie des places aux itinérants, afin d'assurer l'accueil de ces usagers même en cas de séjour de gens du voyage semi-sédentaires. Des aires, comme celle de Châlons-en-Champagne (Marne), ont été conçues dès l'origine à cette fin, des espaces séparés étant réservés aux deux types de population.

Enfin, d'autres collectivités ont utilisé d'emblée la formule des aires d'accueil pour répondre aux besoins de groupes locaux sédentaires ou semi-sédentaires. Leur choix correspond à une logique d'opportunité : apporter une réponse aux besoins des gens du voyage locaux afin de favoriser leur insertion, tout en satisfaisant leurs obligations au titre du schéma départemental et en bénéficiant des financements prévus pour la réalisation des aires d'accueil. Ces communes ont estimé qu'à l'usage, demande et offre finiraient par s'adapter. Le schéma départemental d'accueil des gens du voyage des Pyrénées-Atlantiques identifie ainsi dès l'origine la présence de nombreux ménages sédentaires et semi-sédentaires mais y répond par la création d'aires d'accueil.

Afin d'assurer la cohabitation harmonieuse des gens du voyage itinérants et de ceux en voie de sédentarisation, certains départements cherchent à assurer la centralisation et la circulation de l'information sur la disponibilité des places en aires d'accueil.

Dans les Côtes-d'Armor, la mise en réseau des aires d'accueil permet ainsi de centraliser l'état des disponibilités sur les aires et de les diffuser auprès des usagers, qui peuvent trouver plus facilement un emplacement adapté à leur besoin dans le département. Plusieurs schémas départementaux révisés envisagent également de mettre en place de tels dispositifs (Mayenne, Isère), qui sont toutefois d'autant plus efficaces que le maillage territorial des aires d'accueil est satisfaisant.

Des réponses différentes, voire opposées, coexistent ainsi sur le territoire, allant de l'organisation de l'ancrage territorial sur les aires à l'application stricte de règles relatives à la durée de séjour plus exigeantes que celles prévues par les textes. En l'état, elles ne permettent pas de répondre à la demande de plus en plus marquée d'ancrage territorial d'une partie de la population des gens du voyage. Elles peuvent nuire à la cohérence de la politique d'accueil et d'habitat des gens du voyage, en particulier lorsque ces pratiques ne font pas l'objet d'une harmonisation au niveau départemental.

S'en remettre aux seuls schémas départementaux révisés ne permet pas de traiter la question non résolue de l'ancrage territorial sur les aires d'accueil, dans l'attente de la réalisation des opérations d'habitat adapté.

c) Des réponses toujours incertaines à des situations spécifiques

Tout d'abord, la situation des gens du voyage sédentaires ou semi-sédentaires au regard des aides au logement est complexe.

Les locataires d'un logement locatif financé en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) peuvent bénéficier de l'aide personnalisée au logement au même titre que tout locataire de logement locatif social. La situation des occupants des terrains familiaux est moins simple.

Terrains familiaux et aides au logement

Les occupants des terrains familiaux locatifs continuent de séjourner dans leurs caravanes installées sur un terrain aménagé. Or, si elles constituent l'habitat permanent de nombreux gens du voyage et sont donc des domiciles inviolables conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat, les caravanes ne sont pas considérées comme un logement puisqu'elles ne sont pas soumises à un permis de construire. Une caravane ayant conservé ses moyens de mobilité n'ouvre ainsi pas droit aux aides au logement. Cependant, plusieurs cas de figure sont de nature à ouvrir droit aux aides au logement aux occupants des terrains familiaux :

- d'une part, la caravane qui ne dispose plus de moyens de mobilité peut être considérée comme un logement, comme l'a acté la jurisprudence[58] ;

- d'autre part, un droit aux aides au logement peut être accordé aux résidents en habitat mixte, dont les caravanes sont adossées à un bâti : l'aide au logement prend alors exclusivement en compte les dépenses de location ou d'accession de la construction en dur, la charge de logement liée à la location de la caravane ou au remboursement d'un emprunt pour réaliser cet achat est exclue du calcul du montant de l'aide.

Dans ces conditions, certaines caisses allocations familiales versent des allocations logement aux locataires des terrains familiaux selon des modalités de calcul de surcroît variables, et d'autres non.

Des modalités dérogatoires ont ainsi été définies en Charente-Maritime afin de permettre l'obtention de l'aide personnalisée au logement pour les familles locataires des terrains familiaux.

En l'absence d'instructions claires, la possibilité pour les occupants des terrains familiaux de bénéficier d'aides au logement peut faire l'objet d'appréciations différentes d'une caisse d'allocations familiales à l'autre. Il convient de remédier à cette incertitude sur les règles applicables, qui peut constituer un frein à la réalisation de certaines opérations d'habitat adapté, notamment de terrains familiaux, et qui est aussi une source d'inégalités entre gens du voyage.

Les réponses qui peuvent être ou non apportées en matière d'habitat adapté pour les gens du voyage dans le cadre du droit au logement opposable mériteraient également d'être éclaircies.

[58] Cf. arrêt Contival du 8 mars 1989, jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de cassation.

Comme tout autre demandeur, les gens du voyage peuvent faire une demande de logement locatif social. Selon le rapport du comité du suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) d'octobre 2009, certains ménages de gens du voyage ont déposé un recours devant les commissions de médiation dans le cadre de l'application du droit au logement opposable. Leur nombre semble toutefois très faible par rapport à la population concernée.

Compte tenu de la structure des logements locatifs sociaux, collective plutôt qu'individuelle, le mode d'habitat en logement collectif ne correspond, en effet, généralement pas aux aspirations des gens du voyage qui souhaitent se sédentariser.

Certains de ces recours portaient non pas sur la demande de logement mais sur la demande d'un terrain sur lequel installer leur caravane. Jugés irrecevables par certaines commissions de médiation, ces recours ont, au contraire, fait l'objet de réponses favorables de la part d'autres commissions (famille en situation d'expulsion du terrain sur lequel elles stationnaient depuis de nombreuses années) et conduit à la réalisation d'opérations d'habitat adapté.

Si le logement locatif social ordinaire constitue le débouché logique de la très grande majorité des recours déposés au titre du droit au logement opposable, il appartient à la commission de médiation de définir les caractéristiques du logement correspondant aux besoins et aux capacités du demandeur. Ces commissions pourraient dès lors proposer un relogement en habitat adapté dans le cadre des recours DALO.

Selon le 5ème rapport du comité de suivi du droit au logement opposable, de novembre 2011, la position des commissions de médiation reste cependant variable, ce qui constitue un facteur d'incertitude pour les ménages concernés.

Il serait utile de préciser si les commissions de médiation saisies dans le cadre du droit au logement opposable peuvent ou non proposer aux gens du voyage un habitat adapté.

Enfin, les nombreuses situations de sédentarisation sur terrain privé en infraction avec le code de l'urbanisme du fait de l'interdiction de construire et d'habiter ou de stationner des caravanes font l'objet de réactions très diverses d'une collectivité à l'autre.

Des situations de sédentarisation en infraction avec le droit de l'urbanisme

Une partie des gens du voyage sédentarisés ont acquis des terrains en zones non constructibles (zones agricoles et naturelles).

Dès lors, beaucoup de familles sont confrontées à un refus de raccordement aux réseaux d'eau et d'électricité lorsque leur terrain est en zone inconstructible. Seul le raccordement temporaire réalisé aux frais de l'occupant du terrain est autorisé, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, l'installation d'une caravane sur un terrain privé est réglementée par le droit de l'urbanisme. Si cette installation dure plus de trois mois consécutifs, elle doit être précédée d'une autorisation préalable (article 4.421-23 J du code de l'urbanisme). Cette autorisation est soumise au droit commun et peut donc être refusée dans tous les cas où le stationnement des caravanes est interdit par le code (sites et secteurs protégés).

Certaines collectivités ont régularisé les terrains notamment à l'occasion du passage des plans d'occupation des sols (POS) aux plans locaux d'urbanisme (PLU). Au contraire, d'autres demandent la destruction des constructions illégales et empêchent le stationnement des caravanes sur ces terrains. Les ménages concernés sont en conséquence soumis à d'importantes inégalités de traitement sur le territoire.

Pour les éviter, sans qu'il soit porté atteinte au principe de libre administration des collectivités, les situations pouvant faire ou non l'objet d'une régularisation et les modalités pratiques de cette dernière mériteraient d'être clarifiées au niveau national.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Alors qu'il est déterminant pour assurer leur bon fonctionnement au moindre coût, l'aménagement des aires est souvent mal adapté. Les problèmes techniques liés à la faible qualité ou à l'inadaptation des infrastructures peuvent résulter d'investissements trop réduits, d'une mauvaise conception de l'aménagement, d'un suivi insuffisant des travaux par les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre ou de défaillances dans la réalisation elle-même. Une plus grande attention doit être portée à l'aménagement des aires, tant par les collectivités que par l'Etat.

L'Etat subventionne le fonctionnement des aires d'accueil par l'allocation de logement temporaire (ALT) 2. Pour autant, il s'est peu impliqué dans l'accompagnement et le suivi de la gestion des aires. Au

niveau national, l'Etat ne s'est pas donné les moyens de piloter l'allocation de logement temporaire 2 ni d'analyser les caractéristiques de la gestion des aires. Au niveau déconcentré, les services n'exercent pas suffisamment leur fonction de contrôle de conformité des modalités de gestion de l'aire à la réglementation et leur fonction de conseil auprès des collectivités.

Les collectivités attachent une attention variable à la gestion des aires, alors que les dépenses de fonctionnement qui restent à leur charge après le versement de la subvention de l'Etat et des redevances des usagers sont significatives. Si la gestion des aires apparaît secondaire pour de nombreuses collectivités, certaines d'entre elles s'y sont investies et ont notamment mis en place des dispositifs de suivi de qualité.

Le manque d'attention portée à la gestion des aires est particulièrement problématique lorsque cette gestion est déléguée. Le marché de la gestion déléguée, largement occupé par des sociétés privées, a en effet connu un fort développement, au point qu'il représente près de 40 % des places en aires d'accueil gérées. L'Etat et les collectivités n'ont pas cherché à organiser ou à suivre ce nouveau secteur d'activité, pourtant essentiellement financé sur des fonds publics. Il en résulte non seulement un recours inapproprié à la délégation de service public mais aussi un risque que les bénéfices dégagés par certains opérateurs ne soient que partiellement justifiés. Un encadrement de la délégation de la gestion et une implication plus forte de l'Etat et des collectivités apparaissent en conséquence nécessaires.

Les modalités de gestion des aires sont très hétérogènes, tant sur le plan des règles applicables que de la politique tarifaire. A l'image des bonnes pratiques de certains départements, l'harmonisation des règles de gestion doit être plus largement favorisée pour améliorer l'efficacité du dispositif d'accueil. De même, le métier de gestionnaire d'aire d'accueil, difficile et peu reconnu, mériterait d'être mieux organisé et professionnalisé.

Les situations et demandes d'ancrage territorial identifiées mettent en évidence l'importance et la diversité du phénomène, qui va de l'ancrage sur des terrains privés dans un cadre conforme ou non au droit de l'urbanisme à l'installation durable sur les aires d'accueil. La réalité des besoins d'ancrage territorial est probablement sous-estimée, un état des lieux précis n'ayant pas été réalisé dans chaque département.

Encore trop peu prise en compte dans les schémas départementaux et les plans départementaux d'aide au logement des personnes défavorisées (PDALPD), l'offre d'habitat adapté reste limitée, au regard des besoins identifiés. Cette situation est d'autant plus préoccupante que

la demande d'ancrage territorial sur les aires d'accueil fait dans l'intervalle l'objet de réponses différentes voire opposées, tant au niveau national que départemental.

Enfin, les réponses apportées aux besoins spécifiques des gens du voyage sédentarisés sont marquées par des incertitudes qui peuvent engendrer des inéquités. Ainsi, les conditions de versement des aides au logement pour les occupants des terrains familiaux, la possibilité de proposer ou non un habitat aux gens du voyage dans le cadre des recours droit au logement opposable (DALO), et les modalités de régularisation des situations d'ancrage territorial sur des terrains privés ne sont pas fixées de manière précise.

La Cour recommande de :

Pour l'aménagement et la gestion des aires d'accueil

Le rôle de l'Etat en matière d'aménagement et de gestion des aires

12 - contrôler annuellement, d'une part, la conformité des aires d'accueil aux normes techniques, d'autre part, la conformité des modalités de gestion de l'aire aux prescriptions réglementaires, lors de la validation des règlements intérieurs par l'Etat ;

13 - améliorer la qualité et la fiabilité des données statistiques relatives à l'usage des aires d'accueil en lien avec la caisse nationale d'allocations familiales ;

14 - verser l'aide à la gestion (ALT 2) directement au gestionnaire de l'aire conformément à la réglementation ;

Le suivi de la gestion des aires

15 - organiser un suivi systématique de la gestion directe ou déléguée des aires par les collectivités concernées ;

16 - encadrer et suivre au niveau national le marché de la gestion déléguée et, dans ce cadre :

- élaborer et diffuser un cahier des charges-type précisant, les modalités d'attribution des marchés de gestion des aires sur la base de critères objectifs facilitant le suivi de la performance des gestionnaires ;

- étudier l'opportunité de mettre en place un agrément pour les gestionnaires délégués, après avoir réalisé une analyse préalable du marché et une étude d'impact ;

L'hétérogénéité des règles de gestion

17 – encadrer les modalités de gestion :

- fixer par voie réglementaire des règles communes applicables à l'ensemble des conventions de gestion à travers des clauses-type, pour éviter l'existence de dispositions ou de pratiques de gestion abusives ;

- harmoniser au niveau départemental les règles applicables en matière de durées de séjour et de tarification ;

18 - professionnaliser et assurer une meilleure reconnaissance du métier de gestionnaire d'aires d'accueil, à travers la clarification de leurs missions, la mise en place de formations adaptées et la mise en réseau des gestionnaires au niveau départemental ;

Pour l'habitat adapté des gens du voyage

19 - assurer la réalisation d'un état des lieux des besoins d'ancrage territorial dans chaque département afin de faciliter la définition de réponses appropriées sur les plans quantitatif et qualitatif, lorsque cela n'a pas été fait dans le cadre de la révision du schéma ;

20 - assurer la bonne articulation du schéma départemental d'accueil des gens du voyage, du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et des documents d'urbanisme, si besoin à travers la mise en place de structures communes pour les départements où l'enjeu de l'ancrage territorial des gens du voyage est important ;

21 - inscrire au sein des schémas départementaux révisés les objectifs chiffrés de réalisation des projets de terrains familiaux pour favoriser leur mise en œuvre ;

22 - organiser une réponse transitoire et homogène aux difficultés posées par l'ancrage territorial sur les aires d'accueil, dans l'attente du développement à moyen terme de l'habitat adapté ;

23 - lever les incertitudes qui caractérisent les réponses aux besoins spécifiques des gens du voyage sédentarisés : modalités d'attribution et de calcul des aides au logement pour les occupants des terrains familiaux, possibilité de proposer un relogement en habitat adapté dans le cadre du droit au logement opposable et identification des situations de sédentarisation en infraction avec le droit de l'urbanisme qui peuvent faire l'objet d'une régularisation.

Chapitre IV

L'accompagnement social et scolaire :

des résultats insuffisants

I - Un accompagnement social restreint

A - Un droit à la domiciliation renforcé mais inégalement appliqué

La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable a permis de faire entrer dans le droit commun de l'aide sociale le droit d'élire domicile pour accéder à l'ensemble des prestations sociales mais aussi aux droits civiques (délivrance d'un titre national d'identité, inscription sur les listes électorales, aide juridique).

En créant une procédure unique de domiciliation applicable aux personnes sans domicile stable, la loi a mis fin aux textes épars préexistants, qui opéraient une distinction entre les gens du voyage et les autres personnes sans domicile fixe. Reconnaissant un droit à la domiciliation, elle vise également à mettre fin aux discriminations fondées sur le mode de vie et dispose ainsi que « *l'absence d'une adresse stable ne peut être opposée à une personne pour lui refuser l'exercice d'un droit, d'une prestation sociale* ».

Cependant, notamment en raison de l'absence de financements dédiés, le nouveau dispositif de domiciliation peine à se développer, alors qu'une bonne couverture territoriale est un enjeu majeur pour que toutes les personnes qui en ont besoin puissent effectivement se faire domicilier.

La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère chargé des affaires sociales, en partenariat avec l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) et la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) a publié un guide pratique de la domiciliation, qui vise à favoriser sa compréhension et son extension. La situation des gens du voyage y est explicitement traitée.

Pour autant, la domiciliation des gens du voyage se heurte à des disparités de fonctionnement entre départements et organismes domiciliataires. Il s'ensuit des inégalités et des difficultés persistantes dans le service rendu aux gens du voyage.

Des politiques différentes sont adoptées par les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS/CIAS) vis-à-vis de la domiciliation : certains limitent les services proposés aux gens du voyage, alors qu'ils devraient procéder à des élections de domicile donnant accès à l'ensemble des prestations. D'autres refusent de domicilier les gens du voyage, alors qu'ils ne peuvent refuser l'élection de domicile des personnes sans domicile stable, qui en font la demande, que si ces dernières ne présentent aucun lien avec la commune ou le groupement de communes[59].

Ce type de situations a notamment été constaté dans la région Centre (Loir-et-Cher) ou dans l'Isère. Dans le cadre du schéma départemental révisé de l'Isère (2010-2016), les acteurs sociaux départementaux observent un important problème d'accès à la domiciliation, qui se traduit par le refus de domicilier les gens du voyage.

Outre une réticence de certains centres communaux et intercommunaux d'action sociale, ces difficultés résultent également de la méconnaissance par les agents des nouveaux textes qui régissent la domiciliation et du statut des gens du voyage.

Par ailleurs, la couverture territoriale des associations agréées en matière de domiciliation reste insuffisante. Il en résulte également des inégalités : dans le Nord-Isère, des gens du voyage font ainsi face à des

[59] Article L. 264-4 du code de l'action sociale et des familles et circulaire du 25 février 2008. Conformément au décret n° 2007-893 du 15 mai 2007, doivent être considérées comme ayant un lien avec la commune ou le groupement de communes les personnes qui sont installées sur son territoire ou qui ont l'intention de s'installer sur ce territoire. Cette installation peut être établie par des éléments témoignant d'une certaine stabilité (exercice d'une activité professionnelle sur le territoire, bénéfice d'une action d'insertion, exercice de l'autorité parentale sur un enfant qui y est scolarisé etc.). Aucune durée minimale de présence sur le territoire ne peut être imposée.

difficultés pour se domicilier, en l'absence d'un service de domiciliation postale.

Enfin, les associations agréées ne sont pas toujours en mesure de répondre à la demande en matière de domiciliation : ne recevant pas de financements au titre de cette activité, elles sont contraintes de la limiter et ne peuvent faire bénéficier de ce service qu'une partie des gens du voyage qui s'adressent à elles. Dans l'Isère, à la suite de la cessation d'activité de l'association ADGVA[60], qui effectuait la majeure partie des domiciliations des gens du voyage, l'APMV-ADSEA 38[61] a repris transitoirement les domiciliations auparavant assurées par l'ADGVA, le temps de trouver une autre solution. Selon le Conseil général, la situation liée aux demandes de domiciliation en Isère, a été considérablement améliorée en 2010 suite à un travail mené avec l'APMV.

Face à ces difficultés, le préfet doit veiller à assurer l'organisation territoriale du réseau de domiciliation des gens du voyage dans le département, conformément à la mission de coordination territoriale qui lui est confiée à l'article L. 264-14 du code de l'action sociale et des familles[62].

Encore insuffisante, la diffusion de l'information sur les droits applicables aux gens du voyage en matière de domiciliation devrait être renforcée tout particulièrement auprès des centres communaux et intercommunaux d'action sociale.

B - L'insuffisante organisation de la prise en charge sociale des usagers des aires

1 - Le projet d'accompagnement social de l'aire : un cadre souvent théorique

En application de la loi du 5 juillet 2000, un projet d'accompagnement social doit être établi pour chaque aire d'accueil dans le cadre des conventions passées entre les gestionnaires des aires d'une part et l'Etat, le conseil général et les éventuels organismes sociaux

[60] Association départementale des gens du voyage et de leurs amis (ADGVA).
[61] Action promotion en milieu voyageur – Association sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence de l'Isère (APMV–ADSEA).
[62] Article L. 264-14 du code de l'action sociale et des familles : « Dans le cadre du dispositif de veille sociale (…), le préfet de département s'assure de la couverture des besoins sur l'ensemble du territoire et du bon fonctionnement du services en matière de domiciliation ».

concernés d'autre part, en fonction de leurs compétences respectives en matière d'actions à caractère social[63].

Dans les faits, l'élaboration d'un projet est loin d'être systématique.

Dans le Maine-et-Loire, aucun projet social n'existe pour les aires d'accueil mises en service. Dans le Bas-Rhin, le schéma départemental prévoit que la définition et l'organisation d'actions socio-éducatives sont élaborées dans le cadre du comité de suivi de chaque aire et qu'un coordonnateur social assure la coordination des interventions et le lien avec les dispositifs de droit commun. Or, en pratique, certaines aires ne disposent ni d'un comité de suivi, ni d'une fonction de coordination sociale clairement établie.

Lorsqu'il est mis en place, l'accompagnement social des usagers des aires d'accueil est assuré par des acteurs divers.

Un accompagnement social assuré par différents acteurs

Dans certains départements, l'accompagnement social des gens du voyage accueillis sur les aires est confié à une ou plusieurs associations, qui peuvent être financées par différents partenaires (conseil général, commune ou intercommunalité et dans certains cas services déconcentrés de l'Etat). A titre d'exemple, dans le Loiret, l'association départementale « Actions pour les gens du voyage » (ADAGV) assure un rôle d'accompagnement des gens du voyage vers les dispositifs sociaux de droit commun.

L'accompagnement social des usagers peut également être assuré directement par le gestionnaire de l'aire d'accueil. Certaines collectivités, qui gèrent leur aire en régie directe, font appel à leurs coordonnateurs sociaux ou à leurs centres communaux d'action sociale ; en cas de gestion déléguée, le prestataire retenu peut être chargé non seulement d'une fonction de gestion de l'aire mais aussi d'une fonction d'accompagnement social des usagers, comme cela est souvent le cas pour GDV.

La fonction d'accompagnement social est souvent exercée de manière isolée par chaque intervenant, ce qui ne permet pas de capitaliser sur les expériences réalisées, de généraliser les bonnes pratiques ou de mutualiser certaines actions en matière d'insertion professionnelle, de santé ou d'éducation.

[63] cf. article 6–I de la loi du 5 juillet 2000.

Il serait utile que des échanges relatifs à l'accompagnement social mis en œuvre sur les aires d'accueil soient conduits au niveau départemental, par exemple dans le cadre de la commission départementale consultative. De telles démarches ont été parfois mises en place. Par exemple, en Charente-Maritime le schéma départemental inclut une charte d'accompagnement social, qui définit les objectifs, les domaines d'intervention et les moyens d'action.

Conséquence du caractère souvent très général des objectifs fixés par les schémas départementaux, l'accompagnement social dont bénéficient les usagers des aires recouvre des actions d'une ampleur très variable : il peut se limiter à une simple information assurée par le gestionnaire de l'aire sur la localisation des services de droit commun[64] ou inclure une grande variété d'actions, allant de l'aide aux démarches administratives aux actions ciblées d'insertion professionnelle, d'accès aux soins ou de soutien scolaire.

Sur les aires gérées par ADOMA, l'organisation de l'accompagnement social varie ainsi fortement selon les départements. Sur un échantillon de 60 aires, 44 signalent l'existence d'un suivi social des gens du voyage, dans la majorité des cas via des associations mandatées par le conseil général mais aussi à travers les centres communaux d'action sociale ou la permanence de la caisse d'allocations familiales (CAF). Aucun suivi n'existe ou n'est explicitement mentionné sur 16 aires soit 27 % du total. C'est le cas notamment en Ariège, dans l'Aude, dans la Marne et en Seine-et-Marne. Il revient alors au gestionnaire, selon les difficultés qu'il perçoit ou qui lui sont signalées par les usagers, de les orienter vers les services de droit commun.

2 - Un accompagnement principalement orienté vers les dispositifs de droit commun

L'accompagnement social est généralement abordé en privilégiant l'accès au droit commun, c'est-à-dire à l'ensemble des dispositifs d'aide et d'action sociale dont bénéficie l'ensemble de la population.

Certains conseils généraux retiennent cette approche dans le cadre de leur compétence générale en matière d'aide et d'action sociales, comme le confirme l'enquête conduite par l'association des départements de France en mai 2010.

[64] Il s'agit des services sociaux des conseils généraux, ces derniers étant dotés d'une compétence générale en matière d'aide et d'action sociales, mais aussi des services des communes et des services de l'Etat qui peuvent être concernés.

Le département de l'Orne a ainsi opté pour l'accès des gens du voyage aux services de droit commun. Les actions du département sont conduites localement dans les circonscriptions d'action sociale et coordonnées par le service d'action sociale territoriale (SAST). Le département de la Manche a également retenu le principe de l'accès des gens du voyage aux services de droit commun, sans entrer dans une politique, dite de sectorisation, en direction d'un public spécifique, comme l'aurait été un centre social itinérant, projet initialement étudié.

Interlocuteurs privilégiés des usagers, les gestionnaires des aires d'accueil assurent essentiellement une aide aux démarches administratives à accomplir auprès des services publics de droit commun, comme cela est le cas sur l'aire de Marseillan (Hérault). Tel est également le cas des interventions de certaines associations. Sur l'aire de la commune d'Erstein (Bas-Rhin), l'association AVA Habitat et nomadisme assure ainsi des permanences pour informer et orienter les usagers vers différentes structures et favoriser leur accès aux dispositifs de droit commun.

Sur certains territoires, l'accompagnement est principalement assuré par le centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS ou CIAS). Le centre communal d'action sociale de la commune de Ouistreham (Calvados) assure ainsi le suivi des dossiers RSA des gens du voyage, domiciliés sur la commune, et leur communique les informations relatives aux permanences des associations caritatives et de la banque alimentaire.

Les actions d'accompagnement social dont bénéficient les gens du voyage dans le cadre du droit commun ne font pas l'objet de suivi, ce qui ne permet pas d'en apprécier ni le contenu réel ni l'efficacité.

3 - Des dispositifs d'accompagnement parfois mieux ciblés

Sur certains territoires, le dispositif d'accompagnement social des usagers des aires d'accueil est plus structuré et inclut parfois des actions spécifiquement destinées à répondre aux besoins des gens du voyage.

Les initiatives des collectivités en matière d'accompagnement social des gens du voyage

Sur 34 aires gérées par ADOMA sur un échantillon de 60, les conseils généraux ont confié une mission de coordination sociale à une association, intervenant souvent spécifiquement auprès des gens du voyage, comme l'Association APMV « Action et promotion en milieu voyageur service social gens du voyage » en Isère ou l'association départementale d'accueil des gens du voyage de l'Essonne (ADGVE).

Sur les aires de la communauté urbaine de Strasbourg, deux agents de la communauté urbaine (soit 1,8 équivalent temps plein) sont chargés de la coordination sociale pour les cinq aires permanentes d'accueil. L'intervention en régie des coordinatrices sociales est complétée par les interventions des services sociaux de droit commun et par l'intervention de l'association ARPOMT, qui a un agrément de centre social et culturel itinérant pour les gens du voyage et est spécifiquement financée par la caisse d'allocations familiales, la ville de Strasbourg et le conseil général pour mener des actions sur les aires d'accueil.

L'association ADAGV dans le Loiret assure notamment des actions d'accompagnement pour les bénéficiaires du RSA, un accompagnement spécifique des travailleurs indépendants, une mise en œuvre d'actions de validation des acquis de l'expérience et une action « permis de conduire », visant à faciliter l'insertion des gens du voyage.

En Gironde, la création des aires a surtout bénéficié aux gens du voyage ayant un fort ancrage territorial. La mise en place des projets sociaux éducatifs à l'échelle de ces aires a permis une bonne coordination entre les différents intervenants et a favorisé une amélioration du taux de scolarisation des enfants et un meilleur accompagnement des familles.

L'Etat, et encore davantage les conseils généraux, principales collectivités chargées de l'aide sociale et co-signataires du schéma départemental d'accueil des gens du voyage, devraient systématiser l'élaboration de projets d'accompagnement social sur les aires d'accueil et veiller à la bonne prise en compte des spécificités des gens du voyage, que ce soit dans le cadre du droit commun ou des actions ciblées qui leur sont destinées.

C - Des actions bénéficiant de financements publics

1 - Un soutien financier accordé au niveau national aux principales têtes de réseau associatives

L'Etat intervient afin de favoriser l'inclusion sociale et économique des gens du voyage en situation de pauvreté et de précarité.

Ses interventions, conduites par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et les services déconcentrés sous l'autorité du préfet, consistent à financer des actions menées auprès des gens du voyage par les associations et les collectivités territoriales.

L'objectif est de favoriser la pré-scolarisation et la scolarisation des enfants du voyage, la lutte contre l'illettrisme des adultes, l'accès aux

droits sociaux à travers l'aide à l'accomplissement des démarches administratives, l'accès aux soins, l'adaptation des gens du voyage à leur environnement économique, notamment à travers l'aide à la création d'entreprises dans le cadre de la régularisation des activités professionnelles indépendantes des gens du voyage et l'insertion professionnelle.

Un soutien financier est ainsi accordé aux têtes de réseau associatives, sur les crédits de l'action 3 « *Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion* » du programme budgétaire 177.

Le montant total des subventions accordées chaque année sur la période 2000-2011 est compris entre 855 000 € (2005) et 571 230 € (2011).

Les subventions ont été progressivement recentrées sur les associations les plus significatives à compter de 2006 : alors que la part des subventions accordées aux sept principales associations[65] atteignait 71 % en 2000, elle était de plus de 93 % en 2006 et de plus de 99 % en 2010.

La diversité d'actions conduites par ces associations – accès aux droits sociaux et à l'aide sociale, soutien à l'insertion professionnelle et aux activités économiques existantes, accompagnement en matière de scolarisation, aide juridique et activité de médiation en matière de stationnement et de logement – reflète la multiplicité des difficultés sociales auxquelles sont confrontés une partie des gens du voyage.

[65] Association sociale nationale internationale tzigane (ASNIT), Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les tsiganes et Gens du voyage (FNASAT), Actions grands passages (AGP), Fédération des associations pour l'aide à la scolarisation des enfants tsiganes (FASET), Association nationale des gens du voyage catholique (ANGVC), Association nationale des gens du voyage nomade et sédentaire (ANGVNS) et l'Association pour le droit à l'initiative économique (Adie).

L'intervention de l'Adie en matière d'insertion d'économique des gens du voyage

L'association pour le droit à l'initiative économique (Adie) est la principale association subventionnée par l'Etat au titre de l'insertion économique des gens du voyage. Ses interventions consistent principalement en un soutien financier à l'activité économique des gens du voyage par l'octroi de micro-crédits et en un accompagnement à l'officialisation de l'activité de gens du voyage, en prenant appui sur les statuts simplifiés de créateurs d'entreprises (auto-entrepreneur notamment).

En fonction des caractéristiques du public des gens du voyage (versement de revenus aléatoires, absence de vision à long terme ou absence de personnes caution disposant de ressources suffisantes), l'Adie a développé une pratique différente de la méthode traditionnelle en matière de micro-crédits. Elle octroie en effet aux gens du voyage des prêts progressifs, généralement de montant faible (inférieurs à 2 000 €) et substitue une caution morale à une caution traditionnelle. Les activités ainsi soutenues relèvent essentiellement du commerce ambulant.

Dans le cadre de son activité de micro-crédits, l'Adie accompagne également les gens du voyage créateurs d'entreprises, qui éprouvent des difficultés importantes à faire face aux démarches administratives et à comprendre les informations comptables et financières de l'entreprise.

Enfin, l'Adie cherche à développer l'officialisation des activités des gens du voyage, soit la déclaration ou la reconnaissance d'une activité auprès du registre du commerce ou de la chambre des métiers. La mise en place du statut d'auto-entrepreneur en 2008, qui a institué un régime d'activités économiques réduites à fin d'insertion, a facilité la déclaration d'activités de proximité indépendantes et a permis d'accroître considérablement l'officialisation des activités économiques des gens du voyage.

Quel que soit le champ d'intervention concerné, l'action des associations se heurte au caractère « territorialisé » de dispositifs d'accompagnement social et d'insertion, alors que les gens du voyage sont un public en partie mobile, dont l'accès aux droits est en conséquence plus difficile.

L'itinérance est ainsi souvent considérée par les acteurs publics comme une contrainte à laquelle il est difficile de s'adapter dès lors que l'accompagnement mis en place se fonde sur la sédentarité des publics.

Le rythme des rendez-vous dans le cadre du suivi des contrats, la durée des formations, etc. apparaissent peu compatibles avec le mode de vie des voyageurs et l'accompagnement nécessite du temps pour définir

un projet pertinent, adapté à la spécificité des personnes suivies**.** Comme le souligne l'étude réalisée par le cabinet de conseil Aures sur l'accès aux droits sociaux en région Centre[66], « *nombre de professionnels se disent désemparés et pointent le manque d'outils […] ; des projets à caractère innovant sont menés par des professionnels mais ces démarches restent peu visibles* ».

La diffusion des expériences réussies apparaît comme un levier pour favoriser et faciliter l'accompagnement des gens du voyage.

2 - Des crédits d'un montant modeste accordées aux actions locales

Les services déconcentrés chargés de la cohésion sociale financent également des actions locales visant à accompagner les gens du voyage, dans le cadre des budgets opérationnels du programme 177 (action 1 « *Prévention de l'exclusion* »).

Sur la période 2000–2011, ces crédits ont représenté 2 à 3 M€ par an. En 2010, 45 départements ont financé des actions d'inclusion sociale en faveur des gens du voyage pour un montant total de 2 M€. Le nombre de départements finançant de telles actions a sensiblement diminué en 2009 et 2010, la priorité ayant été donnée au financement de la stratégie de refondation conduite en matière d'hébergement des personnes sans domicile fixe.

D'importantes disparités territoriales sont constatées et reflètent, en partie, la présence plus ou moins importante de gens du voyage confrontés à des difficultés sociales mais aussi les priorités locales : elles peuvent être liées aux fortes tensions constatées sur le budget opérationnel de programme (BOP) 177, notamment en raison des besoins en termes d'hébergement d'urgence (Hérault) mais aussi à une insuffisante prise en compte des difficultés rencontrées par ce public précaire (Marne).

L'efficacité des actions conduites n'est pas évaluée, ce qui ne permet pas de valoriser les expériences réussies.

3 - L'intervention limitée des caisses d'allocations familiales

En dehors du soutien financier qu'elles apportent au fonctionnement des aires d'accueil (versement de l'ALT 2), les caisses

[66] Cf. *L'accès aux droits sociaux – Les gens du voyage en région Centre : présences, accès aux droits et discrimination*, Aures-Groupe Reflex, direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale du Centre.

d'allocations familiales (CAF) interviennent auprès des gens du voyage en matière d'action sociale. Selon l'enquête sur le travail social réalisée en 2009 par la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)[67], 20 caisses d'allocations familiales sont intervenues en 2009 en matière d'action sociale auprès des gens du voyage, qui représentent 19 % de l'ensemble du public bénéficiaire de ces actions.

Les limites des interventions des caisses d'allocations familiales

En 2003-2004, la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a réuni un groupe de travail consacré aux gens du voyage pour clarifier les objectifs, les actions et les publics visés ainsi que les modalités d'intervention des caisses d'allocations familiales en direction des gens du voyage. Plusieurs difficultés, auxquelles se heurte l'intervention des caisses d'allocations familiales, avaient alors été identifiées :

- une absence de positionnement institutionnel de la caisse nationale sur ces questions ;

- une difficulté à « repérer » les publics « gens du voyage » parmi les allocataires des CAF ;

- des moyens financiers contraints et des moyens humains limités, qui fragilisent la crédibilité et la lisibilité de la politique d'action sociale des caisses d'allocations familiales envers ce public et posent la question de sa pérennité ;

- un partenariat difficilement mobilisable, les communes étant parfois réticentes ou peu sensibilisées aux difficultés de ce public et l'éducation nationale étant souvent en retrait, en particulier en ce qui concerne le second degré.

Déjà ancienne, cette analyse mériterait d'être actualisée. Au regard des constats précédents, relatifs à l'absence de prise de position de la caisse nationale d'allocations familiales en matière d'attribution des aides personnalisées au logement notamment, il est en effet probable qu'une partie des difficultés identifiées en 2004 persiste.

[67] Enquête sur le travail social des caisses d'allocations familiales, direction des statistiques, des études et de la recherche (DSER) et direction des politiques familiale et sociale (DPFAS), caisse nationale d'allocations familiales, dossier d'étude n° 115, avril 2009.

II - Une réponse insuffisante aux difficultés de scolarisation des enfants du voyage

A - Un cadre administratif favorable mais peu structuré

Conformément à l'article L. 111-1 du code de l'éducation, l'accès à l'instruction est garanti à chacun et les enfants de parents non sédentaires sont, comme les autres enfants, soumis à l'obligation scolaire prévue à l'article L. 131-1 du code de l'éducation.

Plusieurs textes visent à favoriser la scolarisation des enfants du voyage qui font partie des publics scolaires présentant des besoins particuliers.

La loi du 5 juillet 2000 et ses textes d'application ont ainsi prévu la prise en compte de la scolarisation dans l'élaboration du schéma départemental d'accueil des gens du voyage, notamment le choix de la localisation des aires. L'évaluation des besoins doit inclure l'étude des actions socio-éducatives à mener auprès des gens du voyage, pour favoriser la pré-scolarisation et la scolarisation des enfants.

Par ailleurs, deux circulaires du 25 avril 2002 du ministère de l'éducation nationale ont rappelé le droit à la scolarisation des enfants du voyage, dans les mêmes conditions que les autres enfants, et ont défini les missions et l'organisation des centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage (CASNAV).

Ces centres sont placés sous l'autorité des recteurs. Un coordonnateur départemental placé sous la responsabilité de l'inspecteur d'académie est chargé d'assurer la liaison entre les différents services de l'Etat, les CASNAV, les associations et les autres partenaires concernés.

Trois circulaires se substituant aux circulaires de 2002 sont parues le 12 septembre 2012. L'une traite de la scolarisation et de la scolarité des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs, l'autre porte sur l'organisation de la scolarisation des élèves allophones[68] nouvellement arrivés et la dernière porte sur les centres académiques pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs, qui se substituent aux centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage.

[68] Un allophone est une personne qui a pour langue maternelle une autre langue que la langue officielle du pays où elle réside.

1 - Une articulation peu lisible et insuffisante entre les différents acteurs au niveau local

La répartition des missions dévolues à chaque acteur au sein des services déconcentrés de l'éducation nationale apparaît peu claire et les missions confiées au coordonnateur départemental recoupent en partie celles dont est chargé le centre académique pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage (CASNAV).

Les missions des CASNAV et du coordonnateur départemental

Les missions des centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage (CASNAV) peuvent être déclinées en trois axes :

- ce sont des centres de ressources pour les écoles et les établissements : ils contribuent à l'élaboration de réponses pédagogiques adaptées aux situations locales et participent à la formation des équipes éducatives et administratives ;

- ils sont des pôles d'expertise pour les responsables locaux du système éducatif, inspections académiques et rectorats et, plus généralement, ils entretiennent une collaboration étroite avec ces derniers (actualisation des données sur les effectifs des classes spécifiques, connaissance des parcours scolaires des élèves via des suivis de cohortes, évaluation des dispositifs d'accueil) ;

- ils sont des instances de médiation et de coopération avec les partenaires institutionnels et associatifs de l'école (éducation nationale, partenaires locaux, familles ou associations).

Le coordonnateur départemental est :

- chargé de coordonner et d'animer l'ensemble des actions concernant la scolarisation des enfants de familles non sédentaires et d'assurer ainsi la liaison entre l'ensemble des acteurs concernés, au sein et en dehors de l'éducation nationale ;

- chargé d'accueillir les nouveaux arrivants en cours d'année scolaire, de s'assurer de la continuité de leur scolarité, de rencontrer leur familles, de proposer et d'organiser des actions de formation à destination des personnels éducatifs, et de réaliser des documents d'informations simples et adaptés à la situation locale ;

- chargé d'établir chaque année un bilan de la scolarisation des enfants de familles non sédentaires et des actions de toute nature conduites.

La confusion entre les rôles des coordonnateurs départementaux et des centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage est en pratique fréquente.

Les coordonnateurs départementaux qui ont été désignés sont essentiellement des membres des centres académiques. Ils n'établissent pas de rapport annuel distinct sur la scolarisation des enfants du voyage, qui est en pratique traitée dans les rapports d'activité des centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage.

Par ailleurs, le positionnement des coordonnateurs départementaux et, dans une moindre mesure, des centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage, est difficile au sein et en dehors de l'éducation nationale.

Le coordonnateur départemental est souvent mal identifié par les différents acteurs qu'il est pourtant chargé de coordonner. Il est fréquemment un enseignant ou un chargé de mission, ce qui ne facilite pas l'exercice d'un rôle de coordination de l'ensemble des acteurs concernés par la scolarisation des enfants du voyage.

S'ils sont bien identifiés par leurs partenaires en dehors de l'éducation nationale, les centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage ont des relations souvent distendues avec les autres acteurs déconcentrés du ministère de l'éducation nationale. Lors du séminaire national des centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage du 8 octobre 2009, leurs responsables ont ainsi souligné qu'il existait un véritable problème de reconnaissance de leur fonction, dont la légitimité est encore peu affirmée.

La circulaire précitée précise les missions respectives des coordinateurs départementaux et des nouveaux centres académiques pour la scolarisation des élèves allophones nouveaux arrivants et des enfants de familles itinérantes et Voyageurs (CASNAV). Le coordonnateur sera désormais systématiquement un inspecteur de l'éducation nationale, ce qui lui permettra de disposer de l'autorité et l'expertise suffisantes pour assurer son rôle de coordination. Ses missions et ses responsabilités seront par ailleurs précisées et renforcées.

La Cour relève cependant que l'appellation retenue pour les futurs centres académiques pour la scolarisation des élèves allophones arrivants ne fait référence qu'aux seuls élèves allophones arrivants. Les enfants du voyage ne sont plus explicitement mentionnés comme faisant partie des publics scolaires concernés par l'intervention de ces centres académiques. Cela apparaît d'autant plus regrettable que la scolarisation des enfants du

voyage, dont la langue maternelle est généralement le français, pose des problèmes spécifiques qui ne recoupent que très partiellement les difficultés rencontrées par les élèves allophones arrivant en France.

Par ailleurs, la prise en compte de la scolarisation des enfants du voyage dans le cadre de la mise en œuvre du schéma départemental d'accueil des gens du voyage est inégale d'un département à l'autre.

De bonnes pratiques sont, toutefois, identifiées dans certains départements.

Le schéma révisé des Côtes-d'Armor a ainsi dressé un état des lieux quantitatif et qualitatif en matière de scolarisation, fixé des objectifs opérationnels ainsi que des indicateurs associés permettant d'évaluer l'atteinte de ces objectifs. De manière similaire, le schéma révisé de Loire-Atlantique a établi un diagnostic et des fiches-actions définissant les objectifs à atteindre, les indicateurs associés ainsi que les actions à conduire. Le responsable de chaque action est également clairement identifié, ainsi que les partenaires concernés.

La scolarisation des enfants du voyage souffre d'une coordination insuffisante des partenaires concernés au niveau local, qui ne permet pas la mise en place de réponses cohérentes et assurées dans la continuité.

2 - Une faible implication de l'administration centrale

En dehors de l'élaboration des circulaires de 2002 relatives à la scolarisation des enfants du voyage, l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale est peu intervenue. De cette implication limitée résultent plusieurs insuffisances.

Tout d'abord, le déficit de connaissance, de suivi et d'évaluation au niveau national est particulièrement important en ce qui concerne la scolarisation des enfants du voyage. Aucun dispositif de remontées d'informations quantitatives ou qualitatives n'a été mis en place pour ce public. En conséquence, il n'est pas possible de disposer d'informations consolidées permettant de connaître, d'une part, les caractéristiques des élèves concernés et leur parcours scolaire, d'autre part, le nombre et les caractéristiques des dispositifs spécifiques mis en place et des enseignants dédiés à la prise en charge de ce public. De ce déficit de connaissance résulte une absence de suivi et d'évaluation, au niveau national, de la politique de scolarisation des enfants du voyage.

La circulaire précédemment évoquée, précise que les bilans des coordonnateurs départementaux, déjà prévus par la circulaire de 2002 mais en pratique rarement établis, feront désormais l'objet d'une synthèse

académique et d'une transmission à la direction générale de l'enseignement scolaire.

Le pilotage et la coordination des interventions des services déconcentrés, en particulier des centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage, apparaissent aussi insuffisants.

Les réunions des centres académiques, organisées par l'échelon central depuis 2004, en nombre limité, ont essentiellement eu lieu durant la période récente et ont plus porté sur les élèves nouvellement arrivés en France que sur les enfants du voyage.

L'échange d'informations, notamment sur les bonnes pratiques et la mutualisation des outils pédagogiques élaborés, est peu organisé par le niveau national. Il repose sur les relations entretenues par les centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage entre eux, qui varient fortement d'un centre à l'autre.

L'absence d'une coordination et d'une animation impulsée au niveau national laisse place à une grande disparité des politiques conduites au niveau académique, sans que les bonnes pratiques soient suffisamment mises en avant.

B - Des difficultés importantes de scolarisation

1 - La non-scolarisation d'une partie des enfants du voyage

L'administration de l'éducation nationale ne réalise pas de décompte des enfants du voyage scolarisés et non scolarisés. Elle n'est donc pas en mesure d'estimer le taux de scolarisation de ce public, comme la Haute autorité de lutte contre les discriminations l'y a invité dans sa délibération du 17 décembre 2007.

Les enfants du voyage ne sont pas identifiés en tant que tels dans les bases de données existantes (base élèves en particulier) et leur décompte est difficile pour ceux qui sont inscrits en classe ordinaire.

Un recensement des enfants du voyage est parfois réalisé au sein de certaines académies ou de certaines inspections académiques, selon des méthodes différentes et propres à chaque centre académique pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage (CASNAV).

Les enquêtes des CASNAV relatives à la scolarisation des enfants du voyage

Portées par les centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage, ces enquêtes - ponctuelles ou annuelles - ne sont généralement réalisées que pour quelques départements de l'académie et comprennent des informations souvent limitées au nombre d'enfants scolarisés pour les premier et second degrés.

Certains centres conduisent des enquêtes plus abouties : ainsi, le centre de Bordeaux réalise une enquête départementale annuelle en Gironde, qui porte sur le décompte des effectifs des enfants du voyage, le degré de sédentarité des familles, la fréquentation trimestrielle de l'établissement, l'âge ainsi que le niveau scolaire où l'enfant est inscrit.

Les directeurs d'école pour le premier degré et les principaux de collège pour le second degré sont généralement chargés de renseigner les enquêtes, sur une base empirique, en l'absence de critères pouvant permettre de décompter un élève comme un enfant du voyage.

Les enfants du voyage en difficulté scolaire sont le plus facilement identifiés dans le cadre de ces recensements. En effet, deux cas de figure sont largement ignorés par les décomptes opérés : celui des enfants du voyage non scolarisés et celui des enfants scolarisés qui ne sont pas identifiés comme appartenant aux gens du voyage par leurs professeurs, leur comportement ou leur niveau scolaire ne les distinguant pas des autres élèves.

Par ailleurs, les enquêtes se heurtent à des difficultés pour distinguer l'absentéisme et l'itinérance scolaire, pour apprécier la notion de sédentarité ou pour prendre en compte les inscriptions multiples d'un même enfant au cours de l'année scolaire.

Malgré leurs limites, ces enquêtes permettent d'établir qu'une partie des enfants du voyage n'est pas scolarisée.

C'est le cas à l'école maternelle. Ainsi, dans l'Hérault en 2009-2010, dans les circonscriptions de Montpellier-Sud et de Lodève et dans la commune de Marseillan, 80 % des élèves scolarisés au cours préparatoire n'ont pas fréquenté l'école maternelle auparavant. Dans l'Indre, la scolarisation à l'école maternelle est également très faible et se fait essentiellement en milieu rural, les relations de proximité y favorisant l'attrait pour l'école.

Si elle n'est pas obligatoire, la scolarisation en maternelle est une étape préparatrice essentielle aux futurs apprentissages de l'enfant. La non-scolarisation des enfants du voyage à l'école maternelle contribue

souvent à creuser le fossé qui sépare ces élèves des autres enfants sédentaires, scolarisés depuis l'âge de 3 ans.

La scolarisation à l'école élémentaire, elle, semble effective pour la majeure partie des enfants du voyage, et une évolution positive a été constatée au cours des dernières années. Rejoignant l'appréciation des équipes éducatives, les différentes associations notent une forte demande, exprimée par les familles, d'un apprentissage de la lecture et de l'écriture par leurs enfants.

Cependant, le nombre d'enfants du voyage scolarisés au collège est nettement plus faible que celui constaté à l'école élémentaire. Une partie particulièrement importante des enfants du voyage dans la tranche d'âge 12-16 ans semble, en effet, échapper à l'obligation scolaire.

Un écart important est constaté entre le nombre d'enfants du voyage scolarisés au collège et au centre national d'enseignement à distance (CNED), d'une part, et à l'école élémentaire, d'autre part : en Gironde en 2007-2008, seuls 589 enfants du voyage sont scolarisés dans le second degré contre 1363 à l'école élémentaire ; dans les Côtes-d'Armor, 62 enfants sont inscrits dans le second degré contre 686 à l'école élémentaire.

La comparaison du nombre d'enfants accueillis sur les aires d'accueil et du nombre d'enfants scolarisés fait également ressortir la faible scolarisation dans le second degré.

Un décalage fort entre le nombre d'enfants accueillis sur les aires d'accueil et le nombre d'enfants scolarisés

Ainsi en Gironde, en janvier 2007, alors que la quasi-totalité des enfants de 7 à 12 ans présents sur cinq aires d'accueil sont scolarisés, près de la moitié des enfants âgés de 13 à 16 ans ne le sont plus, ni dans un collège ni par une inscription au centre national d'enseignement à distance.

Sur l'aire de Cholet gérée par la SG2A Hacienda, sur 26 enfants d'âge scolaire en 2010, seuls les 3-11 ans sont scolarisés, la scolarisation des adolescents étant faible voire nulle.

De même, selon l'étude réalisée à la demande du syndicat mixte des gens du voyage dans le Nord, si la hausse de la scolarisation est réelle dans le primaire, elle reste beaucoup plus aléatoire dans le second degré, confirmant « l'évaporation » des élèves au collège.

La scolarisation des enfants du voyage tend également à s'améliorer sur les territoires où sont présentes des aires d'accueil, en particulier lorsque les règlements intérieurs autorisent une prolongation

de la durée de séjour en cas de scolarisation. Ainsi, en Seine-et-Marne, sur les aires d'accueil des syndicats d'agglomérations nouvelles où les séjours longs sont autorisés pour les familles qui s'engagent à scolariser régulièrement leurs enfants, le taux de scolarisation approche les 90 % pour l'école élémentaire. A contrario, l'inspection académique de l'Hérault souligne que la scolarisation au collège des enfants du voyage est difficile pour les itinérants, la durée de séjour autorisée sur l'aire de Montpellier étant courte et ne faisant pas l'objet de dérogations.

Les enfants du voyage scolarisés ne font pas nécessairement preuve d'assiduité dans la fréquentation de l'école. Si l'absentéisme n'est pas généralisé, il reste plus important que la moyenne, pour partie d'entre eux, notamment les plus mobiles. Certains enfants connaissent des ruptures longues dans leur scolarité ou quittent l'école à la fin du printemps et n'y retournent que fin septembre, les déplacements ayant un impact très fort sur l'activité scolaire. La commune de Flers (Orne) fait ainsi face à un absentéisme systématique à l'occasion du traditionnel départ des familles pour les vendanges en Champagne.

La distinction entre absentéisme et reprise du voyage conduisant à une itinérance scolaire est toutefois difficile à établir.

2 - Un retard important dans l'acquisition des savoirs fondamentaux

Selon les informations disponibles sur le niveau scolaire acquis par les enfants du voyage au cours de leur scolarité en école élémentaire, une partie des enfants du voyage est en difficulté scolaire.

Dans l'Hérault, près de la moitié des enfants du voyage scolarisés en école élémentaire ont un an ou plus de retard. La réalité du niveau scolaire apparaît encore plus préoccupante que le retard d'âge scolaire : sur 20 élèves en cours moyen deuxième année en 2009-2010, 3 seulement ont un niveau cours moyen deuxième année et 8 sont de niveau cours préparatoire.

En Gironde, près de 72 % des enfants du voyage sont en retard au début du cycle III[69] en 2007-2008. Les performances des élèves de cycle III ne sont pas supérieures aux performances des élèves de cours élémentaire première année : le cycle II semble être une période cruciale de compréhension et d'acquisition du système de la langue écrite pour les enfants du voyage.

[69] Le cycle I s'étend de la petite section au cours préparatoire, le cycle II du cours élémentaire première année au cours élémentaire deuxième année, le cycle III du cours élémentaire deuxième année au cours moyen deuxième année.

Dans le Loiret, en 2009-2010, 68 % des enfants du voyage inscrits ont accumulé au moins une année de retard à l'issue de l'école élémentaire. Une progression du niveau de lecture des enfants du voyage entre le cycle II et le cycle III est constatée, mais concerne moins de la moitié de ces enfants. Un nombre significatif d'entre eux n'a pas acquis la maîtrise de la lecture, ni en cycle II (près de 40 %), ni en cycle III (16 %).

Les constats des associations confirment le niveau scolaire souvent faible des élèves suivis : en Haute-Garonne, en 2010, un tiers des 162 élèves suivis par les antennes scolaires mobiles de la fédération des associations pour l'aide à la scolarisation des enfants tsiganes (FASET) ne sait pas lire. De manière générale, les observations effectuées par la FASET mettent en exergue un décalage du niveau scolaire des enfants du voyage par rapport aux enfants sédentaires, une stagnation fréquente dans les apprentissages, le caractère fragile des acquis et une faiblesse du niveau de langage.

La sédentarisation ne conduit pas pour autant à une fréquentation et un niveau scolaires plus élevés. En Gironde, l'absentéisme des enfants du voyage est également le fait des sédentaires (27 % d'entre eux fréquentent l'école moins de 3 jours sur 4) et la part des élèves ayant le niveau de leur classe d'âge à l'école élémentaire est la même pour les élèves sédentaires et semi-sédentaires.

Le rapport annuel des inspections générales de l'éducation nationale (IGEN) et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) de 2009, qui traite de la scolarisation des enfants de famille gitane dans la région de Montpellier (Hérault), indique également qu'une proportion non négligeable de ces enfants quasi-exclusivement sédentaires échappe à l'obligation scolaire et fait face à des difficultés scolaires importantes.

L'ampleur des difficultés scolaires constatées est cependant plus marquée chez les itinérants et semi-sédentaires que chez les sédentaires.

Les enfants du voyage ne sont pas, dans leur ensemble, des élèves en difficulté scolaire mais une majorité d'entre eux ont un retard important dans l'acquisition des savoirs fondamentaux (lecture, écriture, calcul, compréhension orale). Les enfants du voyage sédentaires ont des pratiques de fréquentation scolaire et des difficultés scolaires largement similaires à celles des itinérants, même si elles sont de moindre ampleur.

3 - Les obstacles à la scolarisation

Une partie des difficultés de scolarisation des enfants du voyage sont liées au mode de vie itinérant des gens du voyage et à leurs conditions de stationnement sur le territoire.

L'itinérance des familles constitue un élément déstabilisant pour l'organisation de la scolarisation et rend également plus délicate la progression des apprentissages. La mobilité des familles complique la scolarisation des enfants, même si, pour de nombreuses familles, l'itinérance est devenue saisonnière, précisément pour permettre cette scolarisation.

Les conditions de stationnement des gens du voyage sur le territoire ont également un impact sur la scolarisation des enfants.

Des conditions de stationnement parfois peu favorables à une scolarisation effective

L'éloignement de l'aire d'accueil par rapport à l'établissement scolaire ne favorise pas le lien à l'école et peut décourager les familles, notamment lorsque la question du transport scolaire n'a pas été organisée et qu'il n'est pas toujours aisé d'emmener les enfants jusqu'à l'école. Sur les aires dépendant du syndicat mixte des gens du voyage dans le Nord, l'implantation géographique de certains terrains et l'absence de transport en commun à proximité rendent parfois difficile l'accès aux établissements scolaires.

Les durées de séjour courtes et appliquées strictement compliquent aussi une scolarisation suivie. Tel est le cas de l'ensemble des aires gérées par la société GDV où il est fait une application stricte de la durée maximale de séjours, généralement limitée à deux mois consécutifs.

Enfin, la fragilité de la situation des familles en stationnement illicite conduit certaines d'entre elles à soustraire leurs enfants à l'obligation scolaire.

La précarité importante de certaines familles peut également être un facteur déterminant : le coût du transport de l'enfant jusqu'à l'école et celui de la cantine scolaire peuvent, par exemple, dissuader certaines familles de scolariser leurs enfants. Ainsi, sur l'aire de Marseillan (Hérault), la faible scolarisation est en partie due aux modalités d'inscription à la cantine scolaire dont le paiement doit se faire un mois à l'avance. Dans l'attente d'une solution adaptée, le gestionnaire vend les tickets sur l'aire en fonction de la demande des familles.

Outre la grande précarité de certaines familles, les préoccupations quotidiennes liées aux conditions de séjour, les expulsions répétitives et les problèmes de santé qui découlent de cette insécurité sont autant de freins à l'intégration continue de l'école dans le projet de vie. L'obligation scolaire devient alors un principe incompris ou difficile à respecter.

Le non-respect de l'obligation scolaire et l'absentéisme fréquemment constatés sont également liés à la réticence de certaines familles pour des raisons culturelles et sociologiques.

Une perception de l'institution scolaire parfois négative

Certaines familles sont réticentes à scolariser leurs enfants au collège car elles considèrent que l'utilité de l'institution scolaire se limite à apprendre à lire, écrire et compter, ce qui est le rôle de l'école élémentaire. L'apport des apprentissages acquis au collège n'est pas toujours compris.

De nombreux parents ont également un comportement très protecteur vis-à-vis de leurs enfants, qui les conduit à peu les scolariser en maternelle et à redouter la scolarisation au collège, ce dernier étant généralement considéré comme un environnement peu sûr, en particulier pour les jeunes filles. De même, l'épidémie de grippe H1N1 a conduit de très nombreuses familles à refuser de scolariser leurs enfants.

Enfin, certains éléments culturels expliquent le caractère plus difficile de l'apprentissage de la lecture et de l'écriture, notamment le poids de la culture orale qui fait peu de place à l'écrit.

Par ailleurs, des refus d'inscription dans les établissements scolaires sont parfois opposés aux gens du voyage, dans le but d'éviter la pérennisation de leur installation sur le territoire.

Dans l'Hérault, certaines mairies ont refusé l'inscription d'un enfant du voyage en cas de stationnement illégal de sa famille ou d'installation sur des terrains non constructibles. L'intervention de l'inspection académique a permis de résoudre les six cas identifiés en 2009-2010. Dans la Marne, l'inscription a également été refusée pour des motifs irrecevables, en l'espèce, le fait que la famille ne présente pas les documents nécessaires.

La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et, aujourd'hui, le Défenseur des droits sont régulièrement saisis de refus de scolarisation. La Haute autorité a rappelé à de nombreuses

reprises[70] que l'inscription à l'école est de plein droit dès lors que l'enfant réside dans la commune, quelle que soit la situation de la famille au regard des règles d'urbanisme. De même, la circulaire n° 2002-101 du 25 avril 2002 du ministère de l'éducation nationale a expressément rappelé que les enfants du voyage ont droit à la scolarisation dans les mêmes conditions que les autres enfants.

Saisi d'un cas de refus de scolarisation, l'inspecteur d'académie intervient auprès du maire et peut saisir le préfet du département afin de régler le litige. En cas de refus réitéré, ce dernier peut se substituer au maire et inscrire l'enfant d'office. Le refus d'un maire de scolariser un enfant dans le primaire constitue une infraction pénale, comme l'a rappelé la circulaire du 14 mai 1999 sur le renforcement de l'obligation scolaire.

L'ensemble des refus de scolarisation ne sont vraisemblablement pas identifiés. La médiation conduite par certaines associations, en particulier l'association sociale nationale internationale tzigane (ASNIT), permet de vaincre certaines réticences sans qu'un recours au centre académique et à l'inspection académique ne soit nécessaire. Toutefois, certaines familles se découragent sans saisir une association ou l'inspection académique des difficultés rencontrées.

L'information des familles sur les possibilités de recours et la sensibilisation des directeurs d'établissement aux démarches à entreprendre en cas de refus d'un maire sont encore limitées.

4 - La lutte contre la non-scolarisation et l'absentéisme

Face au constat de la non-scolarisation et de l'absentéisme fréquent d'une partie des enfants du voyage, un contrôle effectif du respect de l'obligation scolaire par les enfants du voyage doit être assuré.

[70] Cf. délibérations n° 2007-30 du 12 février 2007, n° 2007-372 du 17 décembre 2007 et n° 2009-232 du 8 juin 2009.

Les mesures visant à assurer le respect de l'obligation scolaire

Selon l'article L. 131-6 du code de l'éducation, chaque maire est chargé d'établir la liste des enfants en âge d'être scolarisés, présents sur le territoire de sa commune à chaque rentrée scolaire. L'inspection académique est ainsi informée de la présence d'enfants non scolarisés et pour lesquels aucune déclaration d'instruction dans la famille n'a été transmise.

L'inspecteur d'académie contrôle l'assiduité scolaire conformément à l'article L. 131-8 du code de l'éducation. Il est chargé d'apprécier tous les motifs d'absence sur lesquels pèse un soupçon quant à leur légitimité perdure et de mettre en œuvre les différentes procédures prévues pour lutter contre l'absentéisme scolaire.

En cas d'absences répétées, l'inspecteur d'académie adresse un avertissement à la famille pour lui rappeler les sanctions administratives et légales applicables, ainsi que les dispositifs d'accompagnement existants. L'inspecteur d'académie peut ensuite saisir le président du conseil général en vue de mettre en place un dispositif d'accompagnement parental ou des mesures sociales et pédagogiques.

Il peut aussi, dans certaines conditions précisées à l'article L. 138-1 du code de l'éducation, si les absences injustifiées perdurent malgré l'avertissement donné, saisir le directeur de la caisse d'allocations familiales pour faire suspendre le versement des prestations familiales. Si le conseil général n'est pas averti et que l'absentéisme perdure malgré l'avertissement donné, l'inspecteur d'académie saisit le procureur de la République (R. 131-7) qui décide des suites à donner (L. 131.9 code de l'éducation).

Malgré ce dispositif, les inspections académiques font état de difficultés pour identifier les enfants du voyage non inscrits ou absentéistes.

L'absence des enfants du voyage est parfois traitée de manière plus tolérante par les établissements, qui ont facilement tendance à supposer que cette absence est liée à un départ de la famille du territoire. La circulaire relative à la scolarisation et à la scolarité des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs prévoit la désignation d'un médiateur scolaire chargé de favoriser l'accueil et de renforcer le dialogue avec les familles.

Afin de favoriser l'identification rapide des enfants soumis à l'obligation scolaire qui ne sont pas scolarisés, la Cour préconise qu'une action concertée soit mise en place entre les communes et les inspections académiques, conformément à la circulaire du 14 mai 1999 relative au renforcement de l'obligation scolaire.

C - Une prise en charge des élèves inégale

1 - Des structures de scolarisation diverses dont l'efficacité n'est pas évaluée

La scolarisation des enfants du voyage en classe ordinaire est préconisée par le ministère de l'éducation nationale, sauf organisation départementale particulière.

Selon la circulaire du 25 avril 2002 relative à la scolarisation des enfants du voyage, **«** *à l'école élémentaire, (…) des dispositifs spécifiques peuvent, si nécessaire, être envisagés à titre transitoire, mais uniquement comme passerelles vers la scolarisation en milieu ordinaire (…). L'intégration en milieu ordinaire constitue non seulement un principe ou un objectif mais aussi la modalité principale de scolarisation »*.

Dans le cadre de cette scolarisation en classe ordinaire, les enfants du voyage peuvent, comme tous les élèves en difficulté scolaire, bénéficier de l'aide personnalisée et de l'accompagnement (stages de remise à niveau, projet personnel de réussite éducative notamment).

La détermination d'éventuels moyens spécifiques destinés aux enfants du voyage s'effectue exclusivement au niveau départemental, selon des modalités adaptées aux circonstances. Des postes d'enseignants peuvent ainsi être affectés par les inspecteurs d'académie au dispositif de scolarisation des enfants du voyage, dans le cadre de la scolarisation en milieu ordinaire ou dans celui, spécifique, de scolarisation hors établissement.

Le ministère de l'éducation nationale ne dispose d'aucune donnée relative aux moyens spécifiques de scolarisation, destinés aux enfants du voyage (nombre de dispositif par catégories, répartition géographique par académie etc.). Plusieurs cas de figure peuvent toutefois être distingués.

Tout d'abord, les enfants du voyage peuvent être scolarisés au sein de classes ordinaires mais bénéficier d'un appui par des enseignants spécialisés.

Des enseignants spécialisés interviennent au sein des établissements pour accompagner et former les équipes éducatives lorsque la présence de ces enfants est importante et appelle une aide personnalisée. Leur intervention s'inscrit généralement dans le cadre d'un projet pédagogique élaboré pour un nombre délimité d'enfants du voyage. Les académies de Clermont-Ferrand, d'Orléans-Tours, de Lille et de Bordeaux disposent notamment de postes d'enseignants à cette fin.

L'appui à la scolarisation des enfants du voyage en milieu ordinaire au sein de l'académie de Clermont-Ferrand

Au sein de l'académie de Clermont-Ferrand, ont été mis en place des « brigadiers enfants du voyage » pour le premier degré : il s'agit d'un ensemble d'enseignants mobiles qui intervient en appui dans les écoles. L'inspecteur d'académie décide de leurs modalités d'intervention à partir d'un projet d'accueil élaboré par l'équipe éducative et après une évaluation des besoins des enfants.

Pour le second degré, les enfants du voyage sont pris en compte par le réseau d'éducation prioritaire (REP), dans le cadre du contrat de réussite. Le contrat de réussite vise la mutualisation des pratiques et la mobilisation des moyens en vue de développer la réussite scolaire des jeunes voyageurs : la scolarité des enfants du voyage s'organise autour, d'une part, d'une immersion durant la moitié de la semaine en milieu ordinaire et, d'autre part, d'un accompagnement spécialisé durant le reste de la semaine. Pour cet accompagnement spécialisé, des moyens supplémentaires ont été accordés au réseau d'éducation prioritaire.

Le centre académique pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage de Bordeaux utilise, dans le département de la Gironde, le dispositif PASS – postes à sujétion spéciale enfant du voyage – pour affecter des postes d'enseignants aux enfants du voyage, au titre de leur appartenance à la catégorie des enfants à besoins particuliers. Ce dispositif, ouvert aux écoles et aux collèges, permet à ces derniers de bénéficier d'enseignants supplémentaires pour répondre aux besoins particuliers des enfants du voyage qui rencontrent des difficultés durables d'apprentissage.

Les enfants du voyage peuvent également être scolarisés au sein de classes permanentes, qui visent à répondre à des besoins particuliers, mais ne leur sont pas exclusivement réservées.

Tel est le cas notamment des classes destinées aux primo-arrivants qui accueillent également des enfants du voyage dont la maîtrise du français n'est pas suffisante. Trois modalités existent : les classes d'initiation (CLIN), les cours intensifs de français (cours de rattrapage intégré – CRI) à l'école élémentaire et les classes d'accueil (CLA) au collège et au lycée.

Tel est également le cas des sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) au collège, qui accueillent des élèves présentant des difficultés d'apprentissage graves et durables, et ne maîtrisant pas toutes les connaissances et compétences attendues à la fin de l'école primaire. Une part significative des enfants du voyage sont

scolarisés en SEGPA : en Gironde, en 2007-2008, sur un total de 167 enfants du voyage scolarisés, 130 le sont en sections d'enseignement général et professionnel adapté.

Des classes spécifiques dédiées aux enfants du voyage, parfois situées à proximité du lieu de stationnement, peuvent également être mises en place.

Des classes spécifiques dédiées aux enfants du voyage dans le second degré dans l'Hérault

Dans l'Hérault, des classes dédiées aux gens du voyage ont été mises en place dans le second degré pour remédier aux écarts de niveau scolaire entre les enfants du voyage et les autres enfants. Les deux collèges disposant d'une classe dédiée visent à faire bénéficier les enfants du voyage d'un parcours personnalisé et de cours adaptés pour permettre l'acquisition des fondamentaux non acquis au primaire.

Il convient de relever que la fermeture de la classe spécifique à Lunel en 2008-2009 avait conduit les enfants du voyage à déserter le collège. La classe dédiée a en conséquence été rouverte.

Enfin, le recours à des antennes scolaires mobiles (camions-écoles ou écoles itinérantes) permet d'atteindre les enfants sur des aires de stationnement en cas de forte mobilité des parents. Il est en principe conçu comme un dispositif passerelle vers la scolarisation en milieu ordinaire.

Les antennes scolaires mobiles dans l'académie de Besançon

L'académie de Besançon dispose ainsi d'antennes scolaires mobiles (ASM) pour les enfants du voyage. Mis en place dès 1992 et coordonné depuis 2006 par l'antenne du centre académique pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage en Haute-Saône, ce dispositif prend la forme de camions-écoles. Ces antennes scolaires mobiles visent à servir de passerelles vers les établissements ordinaires de secteur. Initialement centrés sur les enfants âgés de 6 à 12 ans, ils ont été élargis aux enfants âgés de plus de 12 ans depuis 2009-2010. Un coordonnateur a renforcé le dispositif en s'appuyant sur des associations qui œuvrent à la fois en direction des familles itinérantes et des écoles susceptibles d'accueillir les enfants.

Des dispositifs mixtes, conjuguant l'intervention des enseignants dédiés aux enfants du voyage au sein des établissements et au sein d'antennes scolaires mobiles, existent également. Ainsi, une équipe départementale mixte dans le Loiret comprend l'inspectrice d'académie adjointe, une coordinatrice départementale et cinq brigades départementales « inspection académique gens du voyage ».

Aucune évaluation de l'efficacité de cette grande diversité de dispositifs spécifiques n'a été réalisée au niveau national.

Au niveau local, s'il revient en principe aux inspecteurs chargés des circonscriptions du premier degré d'« *effectuer une évaluation régulière de l'efficacité des dispositifs spécifiques*[71]», les informations établies se limitent généralement à présenter le dispositif et à procéder à une évaluation qualitative. En l'absence d'un suivi des enfants permettant d'apprécier leurs progrès lors de leur passage au sein du dispositif, leur efficacité reste difficile à évaluer. Selon la circulaire, le coordonnateur départemental sera chargé de s'assurer du fonctionnement de ces dispositifs et de leur cohérence au regard des élèves accueillis.

Par ailleurs, les modalités d'articulation de la scolarisation par des dispositifs spécifiques ou en classe ordinaire ne sont pas explicitées au niveau national ou de chaque académie. Elles sont laissées à la seule appréciation des inspections académiques voire des établissements.

Or, s'il ne s'agit pas de définir un modèle uniforme, les modes spécifiques de scolarisation des enfants du voyage sont divers et peu lisibles, d'autant moins que la terminologie employée peut varier d'une académie à l'autre même lorsqu'elle recouvre une réalité similaire. Les modalités d'organisation de la scolarisation des enfants du voyage et les moyens qui y sont consacrés doivent permettre l'insertion de l'élève dans le droit commun de l'éducation tout en veillant à la prise en compte de ses besoins particuliers.

2 - Des actions pour favoriser la prise en charge pédagogique

Face aux caractéristiques d'une partie des enfants du voyage, pour lesquels se conjuguent grandes difficultés scolaires et sociales, des actions sont mises en place afin d'assurer une prise en charge pédagogique adaptée des élèves.

Les enfants du voyage en difficulté scolaire peuvent, tout d'abord, bénéficier, comme tous les autres élèves, des mesures et dispositifs visant à assurer l'égalité des chances. Le ministère de l'éducation nationale ne

[71] Circulaire n° 2002-101 du 25 avril 2002 précitée.

dispose pas, toutefois, d'informations permettant d'apprécier leur mobilisation pour les enfants du voyage. Il est regrettable qu'aucune étude n'ait été conduite sur un échantillon représentatif d'académies pour analyser l'utilisation des différents dispositifs permettant une personnalisation des parcours scolaires pour l'ensemble des élèves en difficulté scolaire.

Conformément à la circulaire 2002-101 du 25 avril 2002, des outils pédagogiques et d'évaluation sont créés pour mieux répondre aux besoins des enfants du voyage et prévenir les ruptures et les décrochages scolaires.

Aucun outil n'a pas été mis en place au niveau national. Dès lors, chaque académie, principalement via le centre académique pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage, élabore ses propres outils, plus ou moins aboutis.

Les outils pédagogiques et d'évaluation élaborés par les centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage

La plupart des académies ont réalisé des documents présentant les modalités de scolarisation des enfants du voyage, à destination des établissements scolaires.

Ainsi, l'académie d'Orléans-Tours met à disposition un guide de la scolarisation en classe ordinaire au premier degré pour un nouvel arrivant et diffuse une lettre de rappel des missions du réseau départemental d'aide à la scolarisation des enfants du voyage à destination des directeurs d'école et des inspecteurs de l'éducation nationale.

La majeure partie des académies a également mis en place des livrets d'accueil et de suivi à l'école élémentaire et/ou au collège. Ces livrets ou carnets ont une fonction à la fois administrative et pédagogique et visent à favoriser la continuité des apprentissages et à indiquer les principales compétences acquises par l'élève. Sous des formes différentes, les académies de Grenoble, de Nantes, de Nice, de Besançon et de Toulouse notamment ont établi ce type de documents.

Des outils sont également développés afin de permettre une évaluation des compétences des élèves. En Loire-Atlantique, un fichier ressource a notamment été créé à destination des enseignants, afin de faciliter le suivi des apprentissages des enfants du voyage. Sur certains territoires, comme dans la Nièvre ou dans l'académie d'Orléans-Tours, des projets individualisés d'accueil d'un enfant du voyage sont réalisés. Y sont récapitulés non seulement les résultats obtenus aux différents tests d'évaluation mais aussi les objectifs à atteindre, en fonction du niveau de compétences qu'il devrait avoir acquis au regard de son âge. Ces projets personnalisés, qui prennent la forme d'un contrat entre la structure de suivi et l'enfant, permettent de préciser les dispositifs spécifiques à mettre en place.

Peu d'outils d'enseignement adaptés aux besoins des enfants du voyage scolarisés au collège sont élaborés, alors que les besoins en la matière sont importants lorsque les enfants scolarisés n'ont pas acquis préalablement à leur entrée au collège la maîtrise des apprentissages prévus à l'école élémentaire.

Il apparaît peu cohérent que le travail d'élaboration des outils pédagogiques et d'évaluation soit réalisé par chaque académie voire chaque département.

Les centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage cherchent souvent à s'appuyer sur l'expérience déjà acquise par d'autres centres mais l'élaboration de ces outils pédagogiques demande du temps. Les outils réalisés sont plus ou moins aboutis et ne couvrent pas l'ensemble des besoins constatés. Le site national Educasources et le site Ville-Education-Intégration du SCEREN-CNDP proposent aux équipes éducatives une liste de ressources sur la scolarisation des enfants du voyage, qui inclut des outils pédagogiques et de suivi, mais ils ne procèdent qu'à un référencement partiel, selon des critères qui ne sont pas précisés.

L'administration centrale n'identifie pas auprès des académies les diverses gammes d'outils pédagogiques existants. Cela ne favorise pas la mutualisation à partir des expériences les plus pertinentes et leur diffusion auprès de l'ensemble des centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage. Dans le cadre de la circulaire relative à la scolarisation et à la scolarité des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs, la direction générale de l'enseignement scolaire prévoit la mise en place d'outils de suivi de la scolarité et, notamment, d'une fiche de suivi de la scolarité, qui vise à permettre l'identification claire des établissements ayant pris en charge la scolarisation des élèves concernés.

Par ailleurs, un suivi et une évaluation de l'impact pédagogique de ces dispositifs au regard des apprentissages constatés ne sont pas réalisés, en l'absence d'un suivi dans le temps des parcours scolaires des élèves (suivi de cohortes). Les inspecteurs de l'éducation nationale pourraient utilement prendre en charge une évaluation de l'impact des outils créés.

Des efforts ont également été effectués au niveau local pour assurer la formation des enseignants aux besoins des enfants du voyage, essentiellement organisée et dispensée par les centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage.

La politique retenue, tant en termes de volume de l'offre que d'organisation du contenu de la formation, varie d'une académie à l'autre. La plupart des formations organisées s'adressent aux enseignants mais certaines (Besançon) associent d'autres acteurs - travailleurs sociaux et familles du voyage notamment – ou s'adressent également aux personnels d'encadrement (Orléans-Tours). Les modules organisés peuvent avoir pour objectif de favoriser une meilleure connaissance du public des enfants du voyage et /ou de proposer des méthodes et outils pédagogiques (Aix-Marseille).

La formation des enseignants du second degré devrait faire l'objet d'une attention particulière : en effet, ces enseignants n'ont généralement pas été formés pour assurer l'apprentissage de l'écriture et de la lecture, alors qu'une partie des élèves « enfants du voyage », scolarisés ou susceptibles d'être scolarisés au collège, ne les maîtrise pas.

3 - Un recours fréquent au centre national d'enseignement à distance

En principe, l'inscription de leurs enfants au centre national d'enseignement à distance (CNED) est réservée aux familles itinérantes.

La procédure d'inscription au CNED pour les enfants du voyage

Lors de la demande d'inscription au centre national d'enseignement à distance (CNED), les parents doivent présenter leur titre de circulation prouvant qu'ils ne sont pas sédentaires, fournir une déclaration sur l'honneur relative à l'impossibilité pour leur enfant de suivre un enseignement régulier en classe, ainsi qu'un bulletin scolaire de l'année précédente.

L'inspecteur d'académie doit donner un avis favorable à la demande pour que la scolarisation par le CNED soit autorisée. Si elle est acceptée, l'inscription au centre en classe complète à inscription réglementée permet aux enfants du voyage d'avoir un certificat de scolarité, de demander des bourses depuis l'arrêté du 27 juillet 2009, de bénéficier de l'allocation de rentrée scolaire ainsi que de la gratuité de l'enseignement entre 6 ans et 16 ans depuis le décret n° 2009-238 du 27 février 2009.

L'inscription au centre national d'enseignement à distance ne concerne, en pratique, pas uniquement des familles itinérantes, en particulier pour le second degré, pour lequel le recours au CNED est très répandu.

Nombre d'enfants du voyage scolarisés au CNED en primaire et au collège sur la période 2007-2012

Nombre d'enfants scolarisés au centre national d'enseignement à distance	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
En primaire	350	370	450	500	500	833
Au collège	4 811	5 326	5 834	6 495	7 108	7 301

Source : centre national d'enseignement à distance

Le nombre d'enfants du voyage scolarisés au centre national d'enseignement à distance pour le second degré a été multiplié par 2,7 au cours des dix dernières années : en 2000-2001, 2654 enfants du voyage étaient concernés, contre 7301 en 2011-2012. Les enfants du voyage inscrits au collège du centre national d'enseignement à distance, en classe complète réglementée, représentent, en 2011-2012, 48,7 % du total des élèves inscrits au collège du CNED, à ce titre, et 65,6 % des élèves inscrits au collège du CNED, en France.

Plusieurs facteurs expliquent l'importance de la scolarisation, par le CNED, des enfants du voyage dans le second degré, y compris

lorsqu'ils sont sédentaires ou semi-sédentaires : à la réticence forte des familles vis-à-vis du collège s'ajoute le fait que de nombreux collèges se sentent démunis face à la situation d'illettrisme, voire d'analphabétisme, dans laquelle se trouvent de nombreux jeunes. De plus, le titre de circulation représente pour la majeure partie des inspecteurs d'académie une preuve d'itinérance suffisante pour justifier une inscription au centre national d'enseignement à distance. En conséquence, la scolarisation au CNED pour le second degré apparaît souvent aux familles itinérantes et sédentarisées comme une réponse adaptée à leurs attentes.

Les classes du centre national d'enseignement à distance, au sein desquelles sont scolarisés les enfants du voyage dans le second degré, témoignent des grandes difficultés scolaires d'une partie préoccupante de ce public.

Répartition des enfants du voyage scolarisés au CNED dans le second degré par classe au cours des six dernières années

Nombre d'enfants du voyage scolarisés par classe	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**
Mise à niveau 1	296	373	399	447	533	nd
Mise à niveau 2	945	1068	987	1197	1252	nd
Mise à niveau 3	1 088	1 294	1 507	1 335	1 358	nd
Total classes de 6ème Mise à niveau	**2 329**	**2 735**	**2 893**	**2 979**	**3 143**	**3 420**
Total sections d'enseignement général et professionnel adapté	**450**	**500**	**550**	**600**	**650**	**550**
Total classes à objectif personnalisé	**795**	**808**	**948**	**1061**	**1105**	**1110**
6ème	505	598	684	841	1000	953
5ème	362	331	347	488	547	505
4ème	248	219	261	345	422	521
3ème	122	135	151	181	241	242
Total classes ordinaires	**1 237**	**1 283**	**1 443**	**1 855**	**2 210**	**2 221**
Total collège	**4 811**	**5 326**	**5 834**	**6 495**	**7 108**	**7 301**

Source : *centre national d'enseignement à distance (CNED)*

Seuls 30 % des enfants sont inscrits en classe de collège ordinaire (de la 6ème à la 3ème). Le nombre d'inscrits en 3ème est particulièrement faible (242 élèves, soit 11 % des élèves inscrits en classe ordinaire). S'il reste minoritaire, le nombre d'enfants du voyage inscrits en classe de collège ordinaire a progressé sensiblement au cours des dernières années, (+ 80 % entre 2006-2007 et 2011-2012) à un rythme plus rapide que le nombre total d'enfants du voyage inscrits au centre national

d'enseignement à distance au second degré (+ 51,7 %). Cette évolution est encourageante.

L'essentiel des demandes d'inscription concernent la 6ème de mise à niveau (46,8 % en 2011-2012). Cette classe proposée par le CNED est une formation à destination d'enfants âgés d'au moins 12 ans, inscrits au collège, mais qui ne disposent pas des pré-requis nécessaires pour suivre à distance le programme d'une classe de 6ème.

Les classes de 6ème de mise à niveau

Selon les acquis scolaires des enfants, trois niveaux sont accessibles :
- mise à niveau 1 : reprise des bases du cours préparatoire (17 % des inscriptions en 6ème de mise à niveau en 2010-2011) ;
- mise à niveau 2 : reprise des bases du cours élémentaire (niveau CE1-CE2) (39,8 % des inscriptions en 6ème de mise à niveau en 2010-2011) ;
- mise à niveau 3 : reprise des bases du cours moyen (niveau CM1-CM2), qui permet ensuite d'accéder à une classe de 6ème normale (43,2 % des inscriptions en 6ème de mise à niveau en 2010-2011).

Une partie des enfants du voyage sont scolarisés dans des classes à objectifs personnalisés (15,2 % en 2011-2012). Ces classes s'adressent à des élèves âgés d'au moins 14 ans, qui ont commencé un cursus au collège mais ne seront pas en mesure d'atteindre le cycle d'orientations de la classe de 3ème. Enfin, 500 à 600 enfants du voyage sont inscrits chaque année dans une classe de sections d'enseignement général et professionnel adapté.

Les enfants scolarisés au centre national d'enseignement à distance, ayant 16 ans ou plus, ne sont pas recensés mais sont estimés à 150 environ, en 2010-2011. Ces élèves préparent essentiellement un certificat d'aptitude professionnelle, un brevet d'études professionnelles ou le certificat de formation générale (CFG).

Le centre national d'enseignement à distance a procédé à l'élaboration d'outils pédagogiques spécifiques pour les classes de mise à niveau, au sein desquelles sont scolarisés l'essentiel des enfants du voyage. Les cours élaborés sont adaptés à la semi-autonomie de l'élève et à l'ergonomie de la caravane. La pédagogie retenue dans le cadre des cours est en accord avec les représentations culturelles des gens du voyage par rapport à l'instruction et avec la maturité des enfants du voyage.

La nouvelle circulaire prévoit la mise en ligne de ces documents sur le site Eduscol. La mise en ligne d'outils pédagogiques et d'évaluation, destinés à aider les enseignants dans la prise en charge des

élèves ne maîtrisant pas le français, qui pourraient également être utilisés par les enseignants accueillant des enfants du voyage, est prévue par la circulaire relative à l'organisation de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés. L'utilité des outils devrait régulièrement faire l'objet d'évaluations.

Selon le directeur général de l'enseignement scolaire, le nouveau projet de circulaire prévoit la mise en ligne de ces documents sur le site Eduscol. La mise en ligne d'outils pédagogiques et d'évaluation, destinés à aider les enseignants dans la prise en charge des élèves ne maîtrisant pas le français, qui pourraient également être utilisés par les enseignants accueillant des enfants du voyage, est prévue par le projet de circulaire relative à l'organisation de la scolarité des élèves allophones arrivants. L'utilité des outils devrait régulièrement faire l'objet d'évaluations.

Au sein du centre national d'enseignement à distance, seul un poste, mis à disposition par la direction générale de l'enseignement scolaire, est chargé d'une mission de coordination nationale de la gestion de la scolarisation des enfants du voyage, alors que les effectifs concernés représentent plus de la moitié des élèves inscrits au collège du centre, en classe complète réglementée, et que les enjeux sont importants. Le dispositif ainsi mis en place apparaît fragile et mériterait d'être renforcé et mieux intégré au sein de l'organisation du centre.

Si le centre national d'enseignement à distance vérifie l'assiduité des élèves inscrits laquelle, pour les enfants du voyage, est similaire à celle des autres élèves inscrits au collège du centre, en classe complète réglementée, en France et dans les départements d'outre-mer, aucun dispositif de suivi des progrès de l'enfant n'a, en revanche, été mis en place.

L'accès effectif à l'instruction des enfants du voyage n'est pas aisé dans le cadre de l'enseignement à distance.

Le manque d'instruction de la plupart des parents des élèves « enfants du voyage » ne leur permet pas d'accompagner leurs enfants dans leur travail scolaire. La difficulté pour ces enfants à s'approprier le matériel pédagogique constitue un frein majeur à la progression des apprentissages dans le cadre de la scolarisation au centre national d'enseignement à distance.

Afin de permettre aux enfants du voyage de bénéficier d'un accompagnement au sein d'une structure scolaire, le centre a, depuis quelques années, cherché à mettre en place un dispositif-relais, permettant à ces élèves de bénéficier d'appuis ponctuels au sein d'établissements-relais ou d'associations-relais.

La mise en place de dispositif-relais du CNED

Depuis 2005-2006, la signature d'une convention d'accueil entre le centre national d'enseignement à distance, l'inspection académique et le collège est proposée, en vue de permettre l'accompagnement des élèves inscrits au sein du collège. Ce dispositif d'accompagnement personnalisé est progressivement monté en puissance : alors que 10 collèges avaient signé la convention en 2006, 97 collèges étaient concernés fin novembre 2011. L'objectif est d'étendre ce dispositif à 250 collèges-relais pour assurer son efficacité. La répartition territoriale des établissements-relais est en effet inégale sur le territoire, l'Est disposant d'un nombre très limité d'établissements-relais, alors que l'Ouest s'appuie sur un solide réseau d'établissements.

Le centre national d'enseignement à distance s'appuie également sur 75 associations-relais : sans être subventionnées par le centre, elles accompagnent les familles dans la constitution des dossiers permettant de s'inscrire, leur servent de boîte postale pour l'envoi des cours et assurent, pour deux tiers d'entre elles, un soutien scolaire auprès des enfants du voyage au sein des collèges.

La base juridique du dispositif de conventionnement avec les établissements-relais est fragile : la circulaire du 25 avril 2002 relative à la scolarisation des enfants du voyage et des familles non sédentaires se limite à indiquer qu'« *il conviendrait qu'au niveau départemental soient étudiées des solutions d'appui au travail induit par ce mode de scolarisation* ».

La circulaire prévoit la possibilité, pour les élèves inscrits au CNED de « *fréquenter simultanément un établissement scolaire, école ou collège d'un réseau d'accueil lorsque le mode d'itinérance permet des retours sur un même territoire* ». L'objectif est de permettre à ces enfants de bénéficier de la continuité pédagogique permise par l'inscription au centre et de disposer d'un accompagnement, au sein d'une structure scolaire, par des personnes qualifiées lors de leur stationnement sur un territoire.

La question du traitement des enfants du voyage sédentaires, actuellement souvent scolarisés par le centre national d'enseignement à distance pour le second degré, mériterait d'être posée dans ce cadre.

La délicate question des enfants du voyage sédentaires scolarisés par le CNED dans le second degré

L'inscription au centre national d'enseignement à distance est en principe destinée aux seuls itinérants, mais, dans les faits, l'itinérance est loin d'être toujours avérée et l'inscription au centre national d'enseignement à distance apparaît comme un moyen d'éviter la fréquentation du collège. Face à ces stratégies familiales, les positions des inspections académiques diffèrent d'un département à l'autre. S'il s'ensuit des inégalités de traitement, mettre fin à la tolérance actuelle risquerait cependant de conduire à une non-scolarisation des enfants concernés au collège.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'accompagnement social des gens du voyage reste limité. Bien que l'article 6-1 de la loi du 5 juillet 2000 prévoie un projet social pour chaque aire d'accueil en association avec l'ensemble des acteurs concernés, son élaboration est loin d'être systématique.

Conséquence du caractère général des objectifs fixés par les schémas, le suivi recouvre des actions d'ampleur variable, qui peuvent se réduire à une simple information sur la localisation des services de droit commun.

Diverses actions d'accompagnement spécifiques, portées essentiellement par des associations, sont également développées : accès aux droits sociaux et à l'aide sociale, soutien à l'insertion professionnelle, scolarisation, prévention en matière de santé. De manière générale, les actions conduites souffrent d'un manque d'évaluation qui ne permet pas d'apprécier leur efficacité et de diffuser les bonnes pratiques.

Si l'Etat apporte un soutien financier aux têtes de réseau associatives et, de manière plus ponctuelle, aux actions conduites au niveau local, l'implication forte des conseils généraux apparaît nécessaire pour assurer une bonne prise en compte des difficultés spécifiques des gens du voyage dans la politique d'aide et d'action sociales.

Les circulaires de 2002 et, dans une moindre mesure, les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage résultant de la loi du 5 juillet 2000 proposent un cadre permettant la prise en compte des difficultés de scolarisation des enfants du voyage et constituent en ce sens un progrès réel.

Toutefois, une partie importante des enfants du voyage n'est pas scolarisée, en particulier à l'école maternelle et au collège, et le retard dans l'acquisition des savoirs fondamentaux pour les enfants scolarisés est patent. De nombreux dispositifs et initiatives sont mis en place au sein de certaines académies pour assurer l'accès à la scolarisation des enfants du voyage. Leur efficacité mériterait d'être évaluée. Dans l'ensemble, l'organisation de la prise en charge de ces élèves apparaît disparate et encore insuffisante, tant sur le plan des structures de scolarisation que des outils pédagogiques.

La Cour recommande de :

Pour l'accompagnement social

24 - élaborer, pour chaque aire d'accueil, un projet social, conformément à l'article 6-I de la loi du 5 juillet 2000 en associant l'ensemble des acteurs ;

25 - évaluer l'efficacité des dispositifs d'accompagnement en place et diffuser les bonnes pratiques tant auprès des services déconcentrés de l'Etat que des collectivités territoriales ;

26 - mettre en œuvre efficacement la procédure de domiciliation issue de la loi du 5 mars 2007 :

- veiller à la bonne organisation territoriale du réseau de domiciliation des gens du voyage par le préfet, dans chaque département ;

- renforcer la diffusion de l'information sur les droits applicables aux gens du voyage en matière de domiciliation auprès des structures concernées et particulièrement des centres communaux et intercommunaux d'action sociale.

Pour la scolarisation des enfants du voyage

Pilotage

27 - définir clairement au niveau national les orientations et les conditions générales de mise en œuvre de la politique de scolarisation des enfants du voyage ;

28 - établir au niveau déconcentré un programme annuel d'actions en faveur de la scolarisation des enfants du voyage ainsi qu'un bilan annuel et assurer leur large diffusion au sein de l'éducation nationale et auprès de l'ensemble des acteurs concernés ;

29 - renforcer le pilotage et l'animation des services académiques, en particulier des centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage et des coordonnateurs départementaux ;

La lutte contre la non-scolarisation et l'absentéisme des enfants du voyage

30 - établir un état des lieux de la scolarisation des enfants du voyage dans chaque inspection académique, selon une méthodologie commune, et recenser dans ce cadre les refus de scolarisation d'enfants du voyage ;

31 - assurer une coopération active et permanente entre les inspections académiques, les communes et les services sociaux ;

La prise en charge pédagogique des enfants du voyage

32 - identifier et évaluer les différents dispositifs spécifiques de scolarisation existants et préciser leur articulation avec la scolarisation en classe ordinaire ;

33 - mieux insérer le service public de l'enseignement à distance actuellement assuré par le centre national d'enseignement à distance dans la stratégie de scolarisation des enfants du voyage :

- harmoniser la gestion des demandes d'inscription ;

- donner une base juridique aux partenariats entre l'enseignement à distance et les établissements scolaires.

Conclusion générale

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage vise à définir un équilibre entre droits et obligations réciproques pour les collectivités territoriales et les gens du voyage : en contrepartie de l'obligation d'accueil, les communes disposent de moyens renforcés pour lutter contre les stationnements illicites des gens du voyage sur leur territoire.

L'appréciation de l'efficacité de cette politique se heurte cependant à un suivi très partiel des actions mises en place et à l'absence d'une évaluation partagée entre les collectivités territoriales et l'Etat.

Si elle constitue une spécificité au regard de celles mises en œuvre dans les pays voisins, cette politique s'inscrit cependant dans le contexte des recommandations et des résolutions du Conseil de l'Europe et, depuis quelques années, de l'Union européenne relatives aux politiques à mettre en œuvre pour les Roms et les gens du voyage.

Dix ans après l'entrée en vigueur de la loi, la mise en œuvre de ses objectifs demeure insatisfaisante.

Fin 2010, seules 52 % des aires d'accueil et 29 % des aires de grand passage prévues par les schémas départementaux ont été réalisées. Marquée par un retard important, la réalisation des aires est en outre caractérisée par une forte disparité territoriale. Les subventions d'investissement de l'Etat n'ont couvert qu'une part minoritaire du coût réel de la réalisation des aires. Cette dernière s'est heurtée à d'autres obstacles, notamment la faible disponibilité foncière, les caractéristiques physiques souvent inadaptées des terrains proposés, la réticence de certaines collectivités et riverains.

Les moyens de lutte contre les stationnements illicites ont été renforcés. En cas de non-respect des arrêtés d'interdiction de stationnement, une procédure d'évacuation administrative des résidences mobiles a été mise en place par les lois du 5 juillet 2000 et du 5 mars 2007, afin de permettre aux collectivités d'obtenir le concours de la force publique pour mettre fin aux stationnements illicites. Pour autant, l'impact de la réalisation des aires sur les stationnements illicites est difficile à mesurer sur le plan national, en l'absence d'organisation d'un suivi. Sur de nombreux territoires, la tendance est à une baisse du nombre de stationnements illicites. Ceux-ci demeurent, toutefois, importants en

période estivale, à l'occasion des grands passages et des déplacements dans le cadre des grands rassemblements.

La faible attention portée tant par l'Etat que par les collectivités territoriales à l'aménagement et la gestion des aires ne garantit pas une utilisation efficiente des fonds publics. Elle a également favorisé le développement de modalités de gestion fortement hétérogènes d'un territoire à l'autre, qui peuvent être à l'origine d'inégalités entre usagers, notamment en matière de tarification, et ne favorise pas l'efficacité de l'accueil des gens du voyage.

L'ancrage territorial de plus en plus marqué d'une partie de la population des gens du voyage appelle des solutions alternatives aux aires d'accueil. Celles-ci sont en principe destinées à des itinérants et non à une population sédentarisée provisoirement ou définitivement. Les offres alternatives adaptées, encore peu développées, restent limitées par rapport aux besoins croissants.

Souvent porté par des structures associatives, l'accompagnement social prévu dans le cadre de la politique d'accueil des gens du voyage est inégalement mis en œuvre et l'appréciation de son efficacité se heurte à l'absence de suivi et d'évaluation. Le dispositif mis en place afin de favoriser la scolarisation des enfants du voyage n'apparaît pas non plus à la hauteur des enjeux, face à la non-scolarisation préoccupante d'une partie de ce public.

La réalisation tardive et encore insatisfaisante de l'obligation d'accueil des gens du voyage et l'insuffisante prise en compte des enjeux liés aux modalités de gestion des aires et des besoins d'accompagnement de ce public s'expliquent notamment par les importantes difficultés de pilotage de la politique conduite. La mise en œuvre opérationnelle au niveau local est conduite sans orientations suffisantes et harmonisées, tandis que le pilotage de cette politique au niveau national reste cloisonné entre les différents ministères.

Les mesures recommandées par la Cour et les chambres régionales des comptes pour améliorer l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage sont d'abord des actions visant à assurer l'efficacité de la politique existante, par le renforcement de son pilotage, et la définition de conditions permettant la poursuite de la réalisation des aires et l'efficacité de leur gestion.

D’autres mesures doivent permettre de préparer l’avenir. Une mobilisation forte des pouvoirs publics est nécessaire, pour prendre effectivement en compte les évolutions à l’œuvre et répondre efficacement à la demande grandissante d’ancrage territorial de cette population, aux difficultés sociales auxquelles elle fait face et à la non-scolarisation d’une partie des enfants.

Récapitulatif des recommandations

S'agissant de la connaissance de la population des gens du voyage et des schémas départementaux

1 - conduire des enquêtes ponctuelles afin d'améliorer au niveau national la connaissance des principales caractéristiques de la population des gens du voyage (nombre, revenus, niveau social, professions, mobilité, habitat etc.) ;

2 - mettre à profit le processus de révision actuel pour élaborer des schémas départementaux identifiant la réalité des besoins respectifs d'aires d'accueil et d'habitat adapté ainsi que la diversité des besoins des gens du voyage ;

S'agissant du pilotage national

3 - assurer une coordination interministérielle forte de la politique d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage ;

4 - revoir les modalités de fonctionnement de la commission nationale consultative des gens du voyage ;

S'agissant du pilotage local

5 - assurer le fonctionnement régulier de la commission départementale consultative et de la commission régionale de coordination des travaux tout au long de la mise en œuvre de la nouvelle génération de schémas départementaux ;

6 - mettre en place, dans chaque département, un dispositif de pilotage opérationnel de la mise en œuvre du schéma associant les différents acteurs concernés ;

S'agissant de la réalisation des aires d'accueil et de grand passage

7 - inciter les services de l'Etat à une mobilisation du FEDER pour contribuer à la réalisation du dispositif d'accueil des gens du voyage ;

8 - clarifier l'usage que l'Etat entend faire du pouvoir de substitution du préfet, en choisissant entre deux options :

- définir ses modalités concrètes d'application afin de permettre sa mise en œuvre effective ;

- à défaut, abroger la procédure de substitution ;

9 - rétablir le subventionnement par l'Etat des aires demeurant à construire dès lors qu'elles ont été validées par les schémas révisés, et avec pour seule contrepartie un prélèvement financier sur les collectivités défaillantes *;*

S'agissant de la lutte contre les stationnements illicites

10 - établir des statistiques annuelles relatives aux stationnements illicites des résidences mobiles des gens du voyage dans les collectivités ayant rempli ou non leurs obligations de création de structures d'accueil ;

11 - améliorer la gestion en amont des grands passages en lien avec les associations de gens du voyage et développer dans ce cadre des dispositifs de médiation afin de favoriser le dialogue entre les gens du voyage, les collectivités et l'Etat et limiter ainsi les stationnements illicites.

S'agissant de l'aménagement et la gestion des aires d'accueil

Le rôle de l'Etat en matière d'aménagement et de gestion des aires

12 - contrôler annuellement, d'une part, la conformité des aires d'accueil aux normes techniques, d'autre part, la conformité des modalités de gestion de l'aire aux prescriptions réglementaires, lors de la validation des règlements intérieurs par l'Etat ;

13 - améliorer la qualité et la fiabilité des données statistiques relatives à l'usage des aires d'accueil en lien avec la caisse nationale d'allocations familiales ;

14 - verser l'aide à la gestion (ALT 2) directement au gestionnaire de l'aire conformément à la réglementation ;

Le suivi de la gestion des aires

15 - organiser un suivi systématique de la gestion directe ou déléguée des aires par les collectivités concernées ;

16 - encadrer et suivre au niveau national le marché de la gestion déléguée et, dans ce cadre :

- élaborer et diffuser un cahier des charges-type précisant, les modalités d'attribution des marchés de gestion des aires sur la base de critères objectifs facilitant le suivi de la performance des gestionnaires ;

- étudier l'opportunité de mettre en place un agrément pour les gestionnaires délégués, après avoir réalisé une analyse préalable du marché et une étude d'impact ;

L'hétérogénéité des règles de gestion

17 - encadrer les modalités de gestion :

- fixer par voie réglementaire des règles communes applicables à l'ensemble des conventions de gestion à travers des clauses-type, pour éviter l'existence de dispositions ou de pratiques de gestion abusives ;

- harmoniser au niveau départemental les règles applicables en matière de durées de séjour et de tarification ;

18 - professionnaliser et assurer une meilleure reconnaissance du métier de gestionnaire d'aires d'accueil, à travers la clarification de leurs missions, la mise en place de formations adaptées et la mise en réseau des gestionnaires au niveau départemental ;

S'agissant de l'habitat adapté des gens du voyage

19 - assurer la réalisation d'un état des lieux des besoins d'ancrage territorial dans chaque département afin de faciliter la définition de réponses appropriées sur les plans quantitatif et qualitatif, lorsque cela n'a pas été fait dans le cadre de la révision du schéma ;

20 - assurer la bonne articulation du schéma départemental d'accueil des gens du voyage, du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et des documents d'urbanisme, si besoin à travers la mise en place de structures communes pour les départements où l'enjeu de l'ancrage territorial des gens du voyage est important ;

21 - inscrire au sein des schémas départementaux révisés les objectifs chiffrés de réalisation des projets de terrains familiaux pour favoriser leur mise en œuvre ;

22 - organiser une réponse transitoire et homogène aux difficultés posées par l'ancrage territorial sur les aires d'accueil, dans l'attente du développement à moyen terme de l'habitat adapté ;

23 - lever les incertitudes qui caractérisent les réponses aux besoins spécifiques des gens du voyage sédentarisés : modalités d'attribution et de calcul des aides au logement pour les occupants des terrains familiaux, possibilité de proposer un relogement en habitat adapté dans le cadre du droit au logement opposable et identification des situations de sédentarisation en infraction avec le droit de l'urbanisme qui peuvent faire l'objet d'une régularisation ;

S'agissant de l'accompagnement social

24 - élaborer, pour chaque aire d'accueil, un projet social, conformément à l'article 6-I de la loi du 5 juillet 2000 en associant l'ensemble des acteurs ;

25 - évaluer l'efficacité des dispositifs d'accompagnement en place et diffuser les bonnes pratiques tant auprès des services déconcentrés de l'Etat que des collectivités territoriales ;

26 - mettre en œuvre efficacement la procédure de domiciliation issue de la loi du 5 mars 2007 :

- veiller à la bonne organisation territoriale du réseau de domiciliation des gens du voyage par le préfet, dans chaque département ;

- renforcer la diffusion de l'information sur les droits applicables aux gens du voyage en matière de domiciliation auprès des structures concernées et particulièrement des centres communaux et intercommunaux d'action sociale ;

S'agissant de la scolarisation des enfants du voyage

Pilotage

27 - définir clairement au niveau national les orientations et les conditions générales de mise en œuvre de la politique de scolarisation des enfants du voyage ;

28 - établir au niveau déconcentré un programme annuel d'actions en faveur de la scolarisation des enfants du voyage ainsi qu'un bilan annuel et assurer leur large diffusion au sein de l'éducation nationale et auprès de l'ensemble des acteurs concernés ;

29 - renforcer le pilotage et l'animation des services académiques, en particulier des centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage et des coordonnateurs départementaux ;

La lutte contre la non-scolarisation et l'absentéisme des enfants du voyage

30 - établir un état des lieux de la scolarisation des enfants du voyage dans chaque inspection académique, selon une méthodologie commune, et recenser dans ce cadre les refus de scolarisation d'enfants du voyage ;

31 - assurer une coopération active et permanente entre les inspections académiques, les communes et les services sociaux afin de lutter contre la non-scolarisation et l'absentéisme et développer les actions de médiation menées auprès des familles ;

La prise en charge pédagogique des enfants du voyage

32 - identifier et évaluer les différents dispositifs spécifiques de scolarisation existants et préciser leur articulation avec la scolarisation en classe ordinaire ;

33 - mieux insérer le service public de l'enseignement à distance actuellement assuré par le centre national d'enseignement à distance dans la stratégie de scolarisation des enfants du voyage :

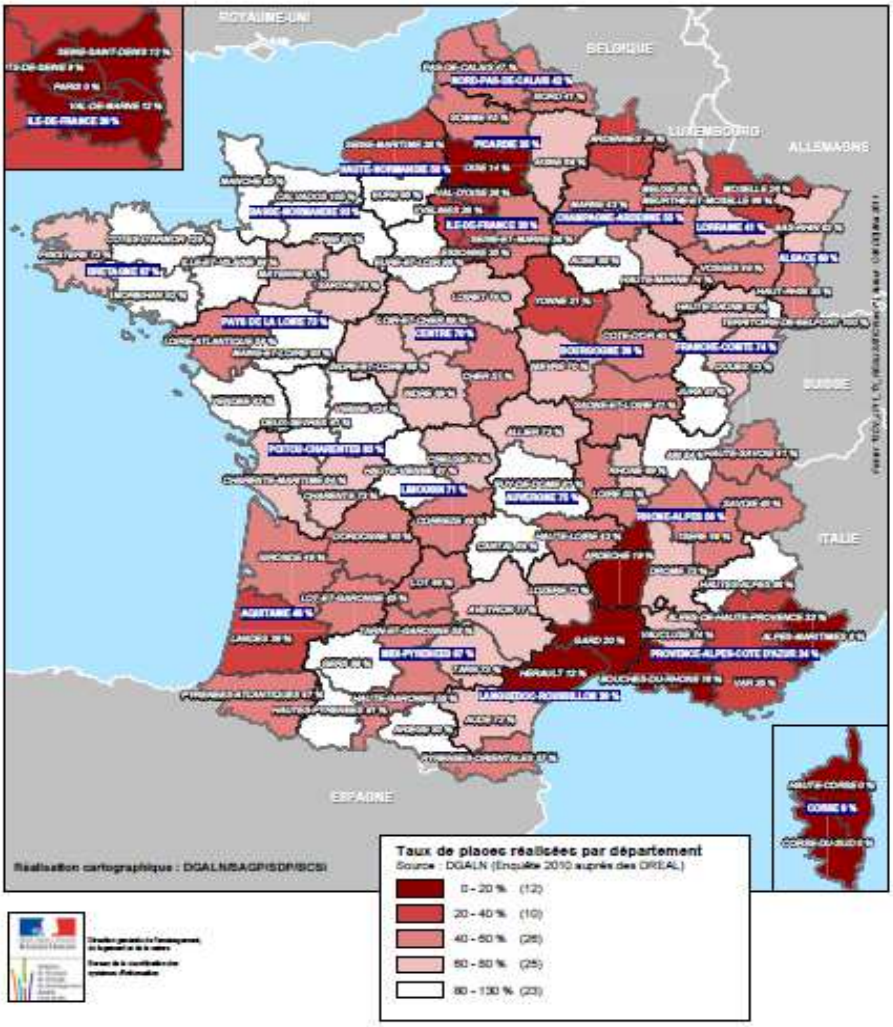
- harmoniser la gestion des demandes d'inscription ;

- donner une base juridique aux partenariats entre l'enseignement à distance et les établissements scolaires.

ANNEXES

Annexe I

LES AIRES D'ACCUEIL POUR LES GENS DU VOYAGE
Pourcentage de réalisation à fin 2010 par rapport aux obligations des schémas départementaux



Annexe II

ACCUEIL ET HABITAT DES GENS DU VOYAGE
BILAN A FIN 2010 DES SCHEMAS INITIAUX (nombre d'aires et de places mises en service)

DHUP - Bureau des politiques sociales du logement (Enquête auprès des DREAL)

		BILAN AU 31/12/2010, y compris les réalisations 2010				Prescriptions des schémas initiaux		
REGION	Département	Nombre d'aires		Nombre de places		Nbre places en aires d'accueil	Nbre aires accueil	% PLACES REALISEES EN AIRES D'ACCUEIL A FIN 2010
		Accueil (& pt pas.)	Grand passage	en aires accueil (& pt pas.)	terrain familial locatif			
ALSACE	67-Bas-Rhin	13	0	465	0	745	31	62
	68-Haut-Rhin	11	0	269	0	485	25	55
Total ALSACE		24	0	734	0	1230	56	60
AQUITAINE	24-Dordogne	9	2	190	0	422	19	45
	33-Gironde	20	3	564	0	1 142	46	49
	40-Landes	8	9	213	0	546	15	39
	47-Lot-et-Garonne	6	0	138	0	306	15	45
	64-Pyr.-Atlantiques	5	3	173	16	366	20	47
Total AQUITAINE		48	17	1278	16	2 782	115	46
AUVERGNE	03-Allier	6	2	185	0	252	10	73
	15-Cantal	2	0	140	0	160	3	88
	43-Haute-Loire	4	0	58	0	134	6	43
	63-Puy-de-Dôme	20	0	422	12	524	23	81
Total AUVERGNE		32	2	805	12	1 070	42	75
BOURGOGNE	21-Côte-d'Or	3	1	99	0	247	12	40
	58-Nièvre	3	0	86	0	123	5	70
	71-Saône-et-Loire	4	6	90	0	217	17	41
	89-Yonne	3	0	93	14	440	20	21
Total BOURGOGNE		13	7	368	14	1 027	54	36
BRETAGNE	22-Côtes-d'Armor	17	1	302	0	234	18	129
	29-Finistère	23	0	552	6	755	36	73
	35-Ille-et-Villaine	40	1	646	0	769	39	84
	56-Morbihan	26	0	537	0	584	27	92
Total BRETAGNE		106	2	2037	6	2 342	120	87
CENTRE	18-Cher	8	1	162	5	285	16	57
	28-Eure-et-Loir	8	1	189	0	220	12	86
	36-Indre	8	0	111	0	160	4	69
	37-Indre-et-Loire	25	0	524	0	775	29	68
	41-Loir-et-Cher	16	0	294	0	432	23	68
	45-Loiret	15	0	530	0	712	26	74
Total CENTRE		80	2	1810	5	2 584	110	70
CHAMPAGNE ARDENNE	08-Ardennes	2	2	60	0	175	9	34
	10-Aube	3	0	110	0	130	5	85
	51-Marne	5	2	102	0	237	14	43
	52-Haute-Marne	4	1	96	0	130	4	74
Total CHAMPAGNE ARDENNE		14	5	368	0	672	32	55
CORSE	20A-Corse-du-Sud	0	0	0	0	130		0
	20B-Haute-Corse	0	0	0	0	180		0
Total CORSE		0	0	0	0	310		0
FRANCHE COMTE	25-Doubs	13	3	294	15	404	13	73
	39-Jura	5	0	73	0	90	6	81
	70-Haute-Saône	5	1	153	0	245	13	62
	90-Terr.de Belfort	6	1	90	0	90	6	100
Total FRANCHE COMTE		29	5	610	15	829	38	74
ILE DE France	75-Paris	0	0	0	0	200	7	0
	77-Seine-et-Marne	21	4	557	0	988	50	56
	78-Yvelines	12	1	231	14	650	34	36
	91-Essonne	14	1	394	0	1 137	60	35
	92-Hauts-de-Seine	1	0	26	0	300		9
	93-Seine-Saint-Denis	3	0	70	0	600	27	12
	94-Val-de-Marne	2	0	54	0	450	42	12
	95-Val d'Oise	11	0	268	63	1 035	53	26
Total ILE DE France		64	6	1600	77	5 360	273	30
LANGUEDOC ROUSSILLON	11-Aude	4	0	126	0	174	7	72
	30-Gard	2	0	66	0	331	18	20
	34-Hérault	3	3	96	24	800	32	12
	48-Lozère	4	0	53	0	73	6	73
	66-Pyr. Orientales	5	2	155	0	270	17	57
Total LANGUEDOC ROUSSILLON		18	5	496	24	1 648	80	30
LIMOUSIN	19-Corrèze	2	0	64	18	132	5	48
	23-Creuse	2	0	70	0	94	3	74
	87-Haute-Vienne	9	1	220	0	270	12	81
Total LIMOUSIN		13	1	354	18	496	20	71

ACCUEIL ET HABITAT DES GENS DU VOYAGE
BILAN A FIN 2010 DES SCHEMAS INITIAUX (nombre d'aires et de places mises en service)

		BILAN AU 31/12/2010, y compris les réalisations 2010				Prescriptions des schémas initiaux		
REGION	Département	Nombre d'aires		Nombre de places		Nbre places en aires d'accueil	Nbre aires accueil	% PLACES REALISEES EN AIRES D'ACCUEIL A FIN 2010
		Accueil (& pt pas.)	Grand passage	en aires accueil (& pt pas.)	terrain familial locatif			
LORRAINE	54-Meurthe et Moselle	12	4	244	0	370	19	66
	55-Meuse	5	0	45	0	81	9	56
	57-Moselle	9	0	218	0	825	29	26
	88-Vosges	5	0	122	4	253	11	48
Total LORRAINE		31	4	629	4	1 529	68	41
MIDI PYRENEES	09-Ariège	8	0	100	0	107	9	93
	12-Aveyron	6	0	119	0	154	8	77
	31-Haute-Garonne	23	0	540	0	962	45	56
	32-Gers	4	1	96	0	98	4	98
	46-Lot	2	1	49	0	107	7	46
	65-Hautes-Pyrénées	12	1	243	0	268	14	91
	81-Tarn	6	1	198	0	270	9	73
	82-Tarn-et-Garonne	4	1	124	0	214	7	58
Total MIDI PYRENEES		65	5	1469	0	2 180	103	67
NORD PAS DE CALAIS	59-Nord	29	4	1306	0	3 200	119	41
	62-Pas-de-Calais	20	3	522	0	1 113	48	47
Total NORD PAS DE CALAIS		49	7	1828	0	4 313	167	42
BASSE NORMANDIE	14-Calvados	14	4	384	0	365	14	105
	50-Manche	9	0	248	26	293	11	85
	61-Orne	3	0	120	0	150	5	80
Total BASSE NORMANDIE		26	4	752	26	808	30	93
HAUTE NORMANDIE	27-Eure	11	1	258	0	273		95
	76-Seine-Maritime	10	1	186	0	492	28	38
Total HAUTE NORMANDIE		21	2	444	0	765	28	58
PAYS DE LOIRE	44-Loire-Atlantique	32	6	470	14	805	50	58
	49-Maine et Loire	24	0	361	0	388	26	93
	53-Mayenne	6	3	152	0	250	11	61
	72-Sarthe	27	0	462	0	606	38	76
	85-Vendée	16	0	336	5	406	20	83
Total PAYS DE LOIRE		105	9	1781	19	2 455	145	73
PICARDIE	02-Aisne	6	1	177	0	262	10	68
	60-Oise	1	1	75	18	555	15	14
	80-Somme	4	3	160	0	352	9	45
Total PICARDIE		11	5	412	18	1 169	34	35
POITOU CHARENTES	16-Charente	9	0	184	0	252	16	73
	17-Charente-Maritime	12	0	277	12	432	16	64
	79-Deux-Sèvres	10	2	141	0	175	10	81
	86-Vienne	17	2	352	14	284	17	124
Total POITOU CHARENTES		48	4	954	26	1 143	59	83
PACA	04-Alp.Hte Provence	1	0	22	0	67	3	33
	05-Hautes-Alpes	2	0	60	0	70	3	86
	06-Alpes-Maritimes	2	0	90	0	1 190	28	8
	13-Bouches du Rhône	5	0	172	0	1 070	30	16
	83-Var	6	1	154	0	440	17	35
	84-Vaucluse	11	0	292	36	397	17	74
Total PACA		27	1	790	36	3 234	98	24
RHONE ALPES	01-Ain	14	2	377	28	450	18	84
	07-Ardèche	2	0	32	0	165	9	19
	26-Drôme	8	0	164	0	225	14	73
	38-Isère	25	3	429	28	867	51	49
	42-Loire	11	3	190	0	361	24	53
	69-Rhône	23	1	484	50	704	40	69
	73-Savoie	3	0	106	44	262	13	40
	74-Haute-Savoie	9	1	239	32	589	26	41
Total RHONE ALPES		95	10	2021	182	3 623	195	56
TOTAL GENERAL		919	103	21 540	498	41 569	1 867	52

Annexe III : Liste des sigles

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ADAGV	Association départementale « Actions pour les gens du voyage »
ADF	Assemblée des départements de France
ADGVA	Association départementale des gens du voyage et de leurs amis
ADGVE	Association départementale d'accueil des gens du voyage de l'Essonne
Adie	Association pour le droit à l'initiative économique
AE - CP	Autorisations d'engagement – crédits de paiement
AGP	Action grands passages
ALT 2	Allocation temporaire de logement 2
AMF	Association des maires de France
ANGVC	Association nationale des gens du voyage catholiques
ANGVNS	Association nationale des gens du voyage nomades et sédentaires
APMV - ADSEA	Action promotion en milieu voyageur – Association sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence de l'Isère
ARS	Agence régionale de santé
ASM	Antenne scolaire mobile
ASNIT	Association nationale internationale tzigane
BOP	Budget opérationnel de programme
CAF	Caisse d'allocations familiales

CASEAA	Centre académique pour la scolarisation des élèves allophones arrivants
CASNAV	Centre académique pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage
CCAS - CIAS	Centre communal d'action sociale – centre intercommunal d'action sociale
CLA	Classe d'accueil
CFG	Certificat de formation générale
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CLIN	Classe d'initiation
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNCGDV	Commission nationale consultative des gens du voyage
CNED	Centre national d'enseignement à distance
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
CRI	Cours de rattrapage intégré
CUS	Communauté urbaine de Strasbourg
DALO	Droit au logement opposable
DDT	Direction départementale des territoires
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGUHC	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement
DSP	Délégation de service public
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FASET	Fédération des associations pour l'aide à la scolarisation des enfants tsiganes
FEDER	Fonds européen de développement régional
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
FNASAT	Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage
Société GDV	Société Gens du voyage
HALDE	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
IGAENR	Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGEN	Inspection générale de l'éducation nationale
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MOUS	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
PASS	Poste à sujétion spéciale
PDAHI	Plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées

PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLH	Programme local d'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
POS	Plan d'occupation des sols
REP	Réseau d'éducation prioritaire
RHI	Résorption de l'habitat insalubre
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
SAST	Service d'action sociale territoriale
SDAGV	Schéma départemental d'accueil des gens du voyage
SEGPA	Section d'enseignement général et professionnel adapté
SG2A Hacienda	Société de gestion des aires d'accueil Hacienda
Loi SRU	Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UNCCAS	Union nationale des centres communaux d'action sociale
VRD	Voies et réseaux divers

REPONSES DES ADMINISTRATIONS, DES ORGANISMES ET DES COLLECTIVITES CONCERNES

SOMMAIRE

Ministre des affaires sociales et de la santé	210
Ministre de l'intérieur	212
Ministre de l'égalité des territoires et du logement	217
Ministre de l'éducation nationale	222
Président de l'Assemblée des régions de France (ARF)	223
Président de l'Association des maires de France (AMF)	224
Directeur général du centre national d'enseignement à distance	225
Président de la commission nationale consultative des gens du voyage	227
Défenseur des droits	228
Directeur général de la société de l'Adoma	229
Président de la société SG2A l'Hacienda	232
Gérant de la société à responsabilité limitée Gens du voyage	233
Président de la fédération nationale des associations solidaires d'action avec les tziganes et gens du voyage (FNASAT)	238
Président de l'Association sociale nationale internationale tzigane (ASNIT)	239
Président de l'Action Grands Passages (AGP)	240

Président de l'Association nationale des gens du voyage catholiques (ANGVC)	241
Directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)	242
Présidente de l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE)	243
Les réponses ci-dessous sont classées selon le ressort territorial des chambres régionales des comptes qui ont contribué au rapport	
ALSACE	
Préfet du Bas-Rhin	244
Président du conseil général du Bas-Rhin	245
Président de la communauté urbaine de Strasbourg	247
Maire d'Erstein	248
Préfet du Haut-Rhin	249
Président du conseil général du Haut-Rhin	251
BASSE-NORMANDIE, HAUTE-NORMANDIE	
Préfet du Calvados	252
Président du conseil général du Calvados	252
Maire d'Ouistreham	252
Préfet de la Manche	253
Président du conseil général de la Manche	254
Maire de Saint-Pair-sur-Mer	255
Maire de Carentan	255

Préfet de l'Orne	256
Président du conseil général de l'Orne	256
Président de la communauté d'agglomération du pays de Flers (CAPF)	257
Maire de Flers	258
BRETAGNE	
Préfet des Côtes d'Armor	259
CENTRE, LIMOUSIN	
Préfet du Loiret	262
Président du conseil général du Loiret	263
Président de la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire	268
Maire de Gien	269
Préfet du Cher	272
Président du conseil général du Cher	273
Préfet de l'Indre	274
Président du conseil général de l'Indre	274
Président du conseil général d'Indre-et-Loire	275
Présidente du conseil général de la Haute-Vienne	275

CHAMPAGNE-ARDENNE, LORRAINE	
Préfet de l'Aube	276
Président du conseil général de l'Aube	277
Préfet des Vosges	278
Président du conseil général des Vosges	279
Préfet de la Marne	280
Président du conseil général de la Marne	282
ILE-DE-FRANCE	
Préfet du Val-de-Marne	283
Président du conseil général du Val-de-Marne	285
Maire de Vitry-sur-Seine	286
Président du conseil général de la Seine-Saint-Denis	287
Préfet du Val-d'Oise	289
Président du conseil général du Val- d'Oise	290
Président de la communauté d'agglomération Val de France	291
Président de la communauté d'agglomération Melun Val de Seine	292
Préfet des Yvelines	294
Président du conseil général des Yvelines	295
Préfet de Seine-et-Marne	296
Président du conseil général de Seine-et-Marne	299

LANGUEDOC-ROUSSILLON	
Préfet de l'Hérault	300
Maire de Montpellier	301
MIDI-PYRENEES	
Préfet des Hautes-Pyrénées	304
Maire de Lourdes	305
Maire de Saint-Jean	306
Préfet de la Haute-Garonne	307
Président du conseil général de Haute-Garonne	308
PAYS-DE-LA-LOIRE	
Préfet la Loire-Atlantique	310
Président du conseil général de Loire-Atlantique	312
Préfet de la Charente-Maritime	313
Président du conseil général de la Charente-Maritime	315
Président de la communauté d'agglomération de la Rochelle	316
Président de la communauté d'agglomération de Royan Atlantique (CARA)	317
Préfet de la Mayenne	318
Président du conseil général de la Mayenne	318

NORD-PAS-DE-CALAIS, PICARDIE	
Préfet du Nord	319
Président du conseil général du Nord	322
Présidente de Lille Métropole – communauté urbaine	325
Président du syndicat mixte des gens du voyage	327
Préfet du Pas-de-Calais	328
Président du conseil général du Pas-de-Calais	329
Préfet de l'Oise	330
Président du conseil général de l'Oise	331
PROVENCE-ALPES-CÔTE-D'AZUR	
Président du conseil général des Bouches-du-Rhône	332
Maire de Marseille	333
Maire de Saintes-Maries-de-la-Mer	334
Maire d'Aix-en-Provence	335
Maire d'Arles	339
AUVERGNE, RHÔNE-ALPES	
Préfet de la Haute-Savoie	340
Président du conseil général de Haute-Savoie	340
Préfet de la Savoie	341
Président du conseil général de la Savoie	341
Préfet du Rhône	342
Président du conseil général du Rhône	343

Préfet de l'Isère	345
Président du conseil général de l'Isère	345
Destinataires n'ayant pas répondu	346
Destinataires dont les réponses sont parvenues après le délibéré de la Cour	347

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

De manière générale, je souscris au bilan que dresse le rapport de cette politique et aux recommandations que formule la Cour, plus de dix ans après l'entrée en vigueur de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. Ce bilan s'avère particulièrement utile compte tenu du caractère interministériel et décentralisé de cette politique qui rend nécessaire l'articulation de l'action des nombreux acteurs concernés.

Je souhaiterais toutefois apporter quelques précisions sur les questions du pilotage de cette politique et de l'accompagnement social des gens du voyage.

S'agissant du pilotage national des politiques en matière d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage, je partage le constat de la Cour concernant la nécessité de mieux coordonner cette politique qui se situe au croisement des compétences de plusieurs ministères.

Pour remédier à cette situation, nous souhaitons, avec la ministre de l'égalité des territoires et du logement, un rapprochement entre la direction générale de la cohésion sociale et les autres directions concernées (direction des libertés publiques et des affaires juridiques, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, direction générale de l'enseignement scolaire ...), dans le cadre du comité permanent du comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE).

En ce qui concerne la Commission nationale consultative des gens du voyage, dont la Cour souligne le rôle limité, la question de son intégration au sein du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE) peut être posée. La spécificité des questions concernant ce public et l'actualité toujours vive de ce sujet plaide toutefois pour le maintien à moyen terme du lieu identifié de réflexion et de consultation des gens du voyage que constitue cette commission, en articulation étroite avec le CNLE.

La redynamisation du pilotage local, dont la Cour relève les carences, repose sur une mobilisation par les préfets et les présidents des conseils généraux des commissions départementales consultatives des gens du voyage qu'ils co-président. J'adresserai donc, avec les ministres concernés et notamment la ministre de l'égalité des territoires et du logement, une instruction, concertée avec l'Association des départements de France, aux préfets mettant l'accent sur l'importance d'un fonctionnement effectif et régulier de ces commissions et sur la révision régulière des schémas départementaux qui, outre les questions se rapportant directement aux aires permanentes d'accueil, doivent définir la nature des actions à caractère social (impliquant plusieurs des acteurs de la commission : départements,

Caisse d'allocations familiales, communes ..) destinées aux gens du voyage qui les fréquentent.

La Cour souligne enfin la nécessité d'améliorer la qualité et la fiabilité des données statistiques relatives à l'usage des aires d'accueil. Dans cette perspective, je porterai une attention particulière à la réalisation d'une étude détaillée, en coordination avec les services chargés de la cohésion sociale, sur l'usage des aires d'accueil et veillerai à ce que les modalités de mise en place de remontées d'informations régulières et fiables puissent être examinées en lien avec la Caisse nationale d'allocations familiales.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Tout d'abord, le rapport indique que la loi du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixes concerne l'ensemble des personnes qui ont des activités ambulantes (gens du voyage, commerçants ambulants, bateliers etc...). La loi du 3 janvier 1969 prévoit, dans son article 12, que ses dispositions ne sont pas applicables aux bateliers. Il conviendrait donc de supprimer la mention de cette catégorie de personnes dans l'énumération.

S'agissant du pilotage des politiques conduites en matière d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage

Je ne peux que confirmer l'observation de la Cour selon laquelle les schémas départementaux ne comportant pas de localisation exacte des aires se sont révélés peu opérationnels. Dans l'assistance apportée aux préfectures notamment lors de la révision des schémas, leur attention a souvent été appelée sur la nécessité d'une telle précision, en particulier pour les aires d'accueil. Seule la question des aires de grand passage appelle des réponses quelquefois différentes pour faire face à des déplacements concentrés sur une partie seulement de l'année.

Vous observez en outre qu'aucun dispositif spécifique de coordination interministérielle n'a accompagné, à l'échelon central, la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000. Il convient néanmoins de rappeler que, si aucun service ne s'est vu confier une telle coordination interministérielle, les ministères concernés ont collaboré dans le cadre habituel des réunions interservices voire interministérielles, sous l'arbitrage, le cas échéant, du Secrétariat général du Gouvernement ou du Cabinet du Premier ministre. A cet égard, les services du Ministère de l'Intérieur ont travaillé étroitement avec ceux du logement et de la justice au sujet de la mise en place des aires d'accueil et des dispositions relatives à l'évacuation forcée des gens du voyage en stationnement illicite. Cette collaboration s'est illustrée notamment par l'élaboration puis la diffusion conjointe, avec le ministère du logement, de la circulaire du 28 août 2010 relative à la révision des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage, que vous rappelez.

L'importance de la coordination régionale, soulignée par le rapport, a été rappelée dans cette dernière circulaire mais aussi dans les circulaires annuelles relatives à l'organisation des grands passages qui invitent les préfets à confronter les prévisions de stationnement dont ils disposent avec leurs collègues des départements limitrophes.

S'agissant de la mise en œuvre de l'obligation d'accueil des gens du voyage

Vous indiquez que seules 52 % des places prévues en aires d'accueil et 29 % des aires de grand passage étaient aménagées à la fin de l'année 2010. Afin de réaliser les aires inscrites dans les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage, vous proposez de clarifier l'usage que l'Etat entend faire du pouvoir de substitution du préfet ou, à défaut, vous recommandez d'abroger ce mécanisme.

Je tiens à souligner que le pouvoir de substitution, instauré par l'article 3 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est actuellement le seul prévu par la loi, qui ouvre la possibilité à l'Etat, lorsqu'une commune ne respecte pas les obligations inscrites aux schémas départementaux, d'obtenir leur réalisation. Sa suppression ne m'apparaît pas opportune, sauf à envisager un nouveau dispositif suffisamment contraignant pour garantir la réalisation des aires d'accueil.

Vous proposez également de mettre en place un système de prélèvement financier sur les collectivités défaillantes qui serait la contrepartie du rétablissement des subventions versées par l'Etat pour les aires demeurant à construire.

Si l'hypothèse de la création d'un mécanisme de prélèvement devait être envisagée, il serait alors nécessaire de considérer son incidence sur le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Il importe en effet que les prélèvements instaurés ne portent pas atteinte aux ressources des communes au point d'entraver leur libre administration (décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000).

En tout état de cause, une nouvelle impulsion à la réalisation des aires d'accueil pourrait résulter du transfert de compétences aux EPCI et de l'extension de la maîtrise d'ouvrage aux organismes de logement social en complément de dispositions rendant plus effectif le pouvoir de substitution.

Pour ce qui concerne le financement des aires, votre rapport suggère de rétablir le subventionnement par l'Etat des aires demeurant à construire, validées par les schémas révisés et de créer un prélèvement financier sur les collectivités défaillantes en contrepartie. L'incitation financière de l'Etat a été forte, notamment lors de chacune des échéances qui ont été fixées puis reportées successivement par le législateur. Toutefois, le critère financier n'a pas toujours été déterminant et le rétablissement d'une subvention ne permettra pas de lever tous les obstacles à la réalisation des aires.

S'agissant de la lutte contre le stationnement illicite

J'ai bien noté votre recommandation d'établir, en matière de lutte contre les stationnements illicites des résidences mobiles des gens du voyage, des statistiques annuelles relatives à ces stationnements dans les collectivités

ayant rempli ou non leurs obligations de création de structures d'accueil, afin de mesurer l'impact de la politique menée.

Je tiens à souligner, qu'il n'existe pas d'autre indicateur sur les occupations illégales que le recensement effectué par le ministère de l'intérieur sur la mise en œuvre de la procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée des occupants illicites d'un terrain. Le renseignement de cette enquête est inégal entre les départements et traduit autant des différences de pratiques dans la prise en charge des stationnements illicites qu'une véritable corrélation entre l'existence d'aires et la présence de stationnements illicites. Dans certains départements, l'intervention rapide des forces de l'ordre incite en effet au départ des gens du voyage, sans recours à la procédure de mise en demeure. Lorsque celle-ci est engagée, elle aboutit généralement à des départs avant l'exécution de l'expulsion. Dans d'autres, l'existence de médiateurs facilite des réponses adaptées aux besoins des gens du voyage et contribue à réduire le nombre de stationnements illicites.

Vous indiquez par ailleurs, qu'en l'absence d'harmonisation des conventions de gestion et des droits d'usage des aires, des conditions d'utilisation des aires trop draconiennes ou onéreuses dissuadent les gens du voyage de les utiliser.

Il faut rappeler que ces conventions relevant de la libre administration des collectivités locales, le ministère de l'intérieur n'a pu qu'inviter les préfets à intégrer cette problématique dans le cadre de la révision des schémas départementaux (circulaire du 28 août 2010).

En outre, même s'il est incontestable que la poursuite des stationnements anarchiques résulte, pour une large part, de l'insuffisance du nombre des aires disponibles, la corrélation entre la réalisation d'une aire et l'absence de stationnement illicite est difficile à établir au niveau des communes. L'échelon départemental serait plus pertinent pour une telle analyse. Une réflexion est cependant actuellement menée pour mieux mesurer l'impact de la création des aires sur les stationnements illicites.

Par ailleurs, je tiens à souligner ma détermination à améliorer la gestion en amont des grands passages en lien avec les associations de gens du voyage, préconisée par la Cour. Le dispositif de mobilisation des préfets est ajusté en fonction des constats de l'année précédente. Le développement des dispositifs de médiation est ainsi essentiel pour favoriser le dialogue entre les gens du voyage, les collectivités et l'Etat en vue de limiter les stationnements illicites.

De manière générale, je vous confirme que le Gouvernement envisage de réformer en profondeur le régime juridique des gens du voyage fixé par la loi du 3 janvier 1969, devenue obsolète. Cette réflexion prendra en compte la décision du Conseil constitutionnel sur la question prioritaire de constitutionnalité relative à la loi du 3 janvier 1969 que le Conseil d'État lui

a transmise le 17 juillet dernier. Sur le volet relatif à l'accueil des gens du voyage, cette réforme se nourrira de votre rapport public thématique, ainsi que des deux propositions de loi qui ont été récemment déposées au Parlement sur la situation des gens du voyage : une proposition de loi visant à abroger la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe et une autre proposition de loi relative au statut juridique des gens du voyage et à la sauvegarde de leur mode de vie.

S'agissant des modalités de gestion des aires d'accueil

Ainsi que vous le rappelez, la collectivité peut assurer la gestion des aires d'accueil soit directement en régie soit en faisant appel à un prestataire de service. Ce dernier mode de gestion, via des organismes de droit privé ou des sociétés d'économie mixte qui représente près de 40 % des places d'aires d'accueil gérées, est essentiellement financé sur des fonds publics.

Il ressort de votre rapport que le recours à des opérateurs extérieurs n'est pas suffisamment encadré pour se prémunir du risque que les bénéfices tirés de l'exploitation des aires par des opérateurs privés ne soient dégagés aux dépens de fonds publics.

Aussi, je souscris à votre recommandation de mieux accompagner le recours à un prestataire extérieur au moyen d'un cahier des charges type précisant les modalités d'attribution des contrats de gestion des aires.

S'agissant de la prise en compte des besoins de sédentarisation dans les documents de planification en matière de logement et d'urbanisme

La loi du 5 juillet 2000 prévoit la mise en œuvre dans chaque département de schémas d'aires d'accueil pour répondre au mode de vie nomade des gens du voyage. Les schémas départementaux formalisés à cet effet intègrent rarement les processus de sédentarisation des gens du voyage, renvoyant en général vers les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et le volet social des programmes locaux de l'habitat (PLH).

Or, les PDALPD et les PLH ne prennent pas nécessairement en compte les besoins spécifiques des gens du voyage, en cours de sédentarisation, qui nécessitent de mettre à disposition de cette population un habitat adapté.

Afin de mieux intégrer les problématiques d'habitat adapté dans les documents programmatiques relatifs au logement, je partage votre souhait d''organiser une meilleure articulation du PDALPD au niveau départemental et du PLH au niveau intercommunal avec des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage. Cette articulation doit tout particulièrement être faite à travers le PLH qui peut intégrer, dans son document d'orientation et dans son programme d'actions territorialisés, les besoins et les objectifs préalablement identifiés dans le schéma départemental. Dans la mesure où le

PLU doit, s'il y a lieu, être compatible avec le PLH et que le PLU intercommunal tient lieu de PLH depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle 2 », ces dispositions pourront trouver une réelle effectivité à travers les prescriptions du plan.

Quant à la mise en œuvre concrète de cette articulation, elle peut être confiée au préfet qui pilote avec la collectivité départementale l'élaboration du PDALPD et du schéma départemental. S'agissant du PLH, il appartient également au préfet d'assurer la prise en compte des dispositions des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage à travers le porté à connaissance qu'il produit lors de l'élaboration du PLH. Si le PLH adopté par l'EPCI ne prend pas en compte les demandes de modifications du préfet, formulées dans le cadre de l'élaboration de ce document, le préfet peut en suspendre le caractère exécutoire.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention de ce rapport qui dresse un bilan de douze années de mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, auquel je souscris pleinement et qui formule des observations que je partage en très grande partie.

Je tiens, en premier lieu, à souligner qu'à l'occasion de la révision des premiers schémas départementaux élaborés dans le cadre de cette loi, il s'agit de réaliser un état des lieux tant au niveau national que départemental et d'identifier les actions à programmer dans les six ans qui viennent, en vue d'arriver à une situation apaisée sur le plan de l'ordre public et socialement satisfaisante en ce qui concerne les conditions de vie des gens du voyage, qu'ils soient itinérants ou sédentarisés.

Je souhaiterais également apporter quelques précisions et observations complémentaires sur certains thèmes liés à la politique du logement, de l'hébergement et de l'urbanisme dont j'ai la charge.

Concernant les recommandations formulées par la Cour visant à renforcer le pilotage de cette politique aux niveaux national et local, je partage le constat du caractère très interministériel de cette politique, qui devrait guider les choix quant au mode de gouvernance.

Pour remédier à cette situation, en accord avec la ministre des Affaires sociales et de la Santé, je chargerai la direction générale de la cohésion sociale de se rapprocher des autres directions concernées (direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, direction des libertés publiques et des affaires juridiques, direction générale de la cohésion sociale, direction générale de l'enseignement scolaire, etc.) pour travailler ensemble dans le cadre du comité permanent du Comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE) sur les recommandations faites par la Cour.

En ce qui concerne la Commission nationale consultative des gens du voyage, dont la Cour souligne le rôle limité, son intégration au sein du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE) avait été envisagée dans le cadre de l'exercice de simplification des instances consultatives conduit sous l'autorité du Secrétariat général du Gouvernement en 2009. La spécificité des questions concernant ce public et l'actualité toujours vive de ce sujet (proposition de loi du sénateur Pierre Hérisson) plaide pour le maintien à moyen terme du lieu identifié de réflexion et de consultation des gens du voyage que constitue cette commission, mais aussi sa réforme et une articulation étroite avec le CNLE.

La redynamisation du pilotage local, dont la Cour relève les carences, repose sur une remobilisation par les préfets et les présidents des conseils généraux des commissions départementales consultatives des gens du voyage qu'ils co-président. J'envisage d'adresser, en lien avec la ministre chargée des Affaires sociales, une instruction, concertée avec l'Assemblée des Départements de France (ADF), aux préfets mettant l'accent sur l'importance d'un fonctionnement effectif et régulier de ces commissions, sur la révision régulière des schémas départementaux qui, outre les questions se rapportant directement aux aires permanentes d'accueil, doivent définir la nature des actions à caractère social (impliquant plusieurs des acteurs de la commission : départements, CAF, communes) destinées aux gens du voyage qui les fréquentent et intégrer la question des terrains familiaux dans l'offre de réponses.

S'agissant des modalités de réalisation d'aire d'accueil des gens du voyage, il convient en premier lieu de souligner, comme le rappelle la Cour, les efforts entrepris par les autorités publiques, en termes de financement et d'ingénierie, pour mettre en œuvre les dispositions de la loi du 5 juillet 2000 susvisée. Ces efforts ont abouti au financement par l'Etat de plus des deux tiers (68 %) des prescriptions de places pour les aires d'accueil (57 % étant d'ores et déjà mises en service).

Cependant, comme l'a relevé la Cour, les réalisations sur le territoire sont très inégales.

Compte tenu de ce constat et afin de suivre de manière plus dynamique les réalisations, une grille d'analyse type des schémas départementaux révisés sera mise au point afin de garantir un minimum d'homogénéité dans l'analyse sur tout le territoire national. Je confierai au niveau régional, et plus particulièrement aux DREAL, sous l'autorité des Préfets de Région, la responsabilité de « consolider » les schémas départementaux révisés au niveau de la région et de faire ressortir les points de vigilance. Cette responsabilité du Préfet de région permettra ainsi de garantir la prise en compte des objectifs de réalisation et du financement des actions à mettre en œuvre afin de pouvoir mobiliser de la manière la plus efficiente possible les crédits du FEDER en application de la circulaire du 16 mars 2011.

Je souhaite également organiser une consolidation au niveau national des besoins en places pour itinérants, en places en terrains familiaux et en logements adaptés, afin de pouvoir rendre compte dans le futur des réalisations effectuées par rapport aux objectifs fixés. Mes services avaient précédemment indiqué à la Cour qu'un premier exercice de consolidation serait lancé dès lors que 50 % des schémas révisés seraient approuvés ; cet exercice sera prochainement entamé, 41 schémas étant approuvés à ce jour.

Concernant le souhait émis par la Cour que l'Etat clarifie l'usage qu'il entend faire du pouvoir de substitution du préfet et les deux options

formulées par la Cour à cet effet, je tiens en premier lieu à souligner, que compte tenu de la situation budgétaire, il ne peut être envisagé de rétablir le subventionnement par l'Etat qui a déjà été prorogé.

La question de la compétence des intercommunalités en matière de stationnement des gens du voyage se pose et pourrait être un des moyens incitatifs qui précèderait la coercition mis en œuvre par l'Etat. Cette proposition pourrait être mise en discussion au Parlement.

Ainsi, en cas de défaillance de la commune, l'intercommunalité pourrait d'abord être mise en responsabilité. En cas de défaut de la commune et de l'intercommunalité, l'Etat se substituerait selon des modalités opérationnelles à préciser, à l'instar de celles envisagées dans le cas de la mise aux normes des stations de traitement des eaux, avec notamment l'étape de consignations de crédits de la commune pour le paiement des investissements qui seraient réalisés sous la maîtrise d'ouvrage du Préfet ou déléguée à un opérateur compétent en matière d'aire d'accueil de gens du voyage.

Concernant le rôle de l'Etat en matière de contrôle et de soutien à la gestion des aires d'accueil, la Cour souligne la nécessité d'améliorer la qualité et la fiabilité des données statistiques relative à l'usage des aires d'accueil. Dans cette perspective, je porterai une attention particulière à la réalisation d'une étude détaillée, en coordination avec les services chargés de la cohésion sociale, sur l'usage des aires d'accueil et qu'à cette occasion les modalités de mise en place de remontées d'informations régulières et fiables puissent être examinées en lien avec la Caisse nationale d'allocations familiales.

Enfin, en ce qui concerne la gestion des aires d'accueil et en particulier le pilotage de l'ALT2, je rejoins les recommandations du rapport sur la nécessité de réformer ce dispositif afin d'inciter à l'occupation effective des aires en prenant mieux en compte le taux d'occupation des places dans le mode de calcul de cette allocation. Il s'agit également de conduire un travail sur la gestion des aires (gestion déléguée, coûts, tarifs appliqués aux gens du voyage, règlement intérieur). Cette réforme suppose que soient conduites au préalable les consultations nécessaires des représentants des collectivités locales et les associations concernées.

Sur les recommandations formulées par la Cour concernant l'habitat adapté des gens du voyage, la consolidation évoquée précédemment des prescriptions des schémas révisés par le niveau régional, puis par le niveau national, sera l'occasion de vérifier que les besoins d'ancrage territorial ont bien été pris en compte à travers les besoins identifiés de logements très sociaux (PLAI) ou de terrains familiaux locatifs permettant une semi sédentarisation.

Une fois ces besoins d'ancrage identifiés dans les schémas départementaux des gens du voyage, il convient de s'assurer, comme le

suggère la Cour, qu'ils sont bien pris en compte dans les documents programmatiques permettant d'y répondre: programmes départementaux de l'habitat (PDH), programmes locaux de l'habitat (PLH), plans locaux d'urbanisme (PLU), plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Pour ce faire, les services de l'Etat dans le cadre des « porter à connaissance » et de l'association doivent jouer pleinement leur rôle.

A ce titre, la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature vient de publier un guide méthodologique sur le renouvellement des PDALPD qui traite plus particulièrement de ce sujet dans les chapitres dédiés à :

- l'articulation du PDALPD avec les dispositifs sectoriels (dont le schéma départemental des gens du voyage) ;

- une meilleure perception des besoins spécifiques.

Cette même direction générale avait publié fin 2009 un guide de l'habitat adapté pour les gens du voyage destiné à accompagner les services déconcentrés de l'Etat, ceux des collectivités territoriales et des bailleurs sociaux.

Enfin, la Cour souhaite que soient levées les incertitudes qui caractérisent les réponses aux besoins spécifiques des gens du voyage sédentarisés.

Concernant les modalités d'attribution et de calcul des aides au logement pour les occupants des terrains familiaux, le ministère en charge du logement et de l'hébergement préconise, pour les terrains familiaux locatifs mis à disposition par les collectivités locales, l'accès au droit à l'allocation logement sur la base de la redevance acquittée auprès du gestionnaire des terrains, sur un modèle similaire à celui retenu pour les personnes résidant à bord d'un bateau-logement sédentarisé (circulaire WDSS-PFL/91/26 du 23 avril 1991). La redevance correspond alors aux dépenses de charges (accès aux fluides, entretien des espaces collectifs, enlèvement des ordures ménagères etc.) et à la location des emprises foncières et immobilières (en général des locaux « en dur » abritent les pièces humides, cuisines, buanderies, douches et toilettes).

Pour ce qui concerne la possibilité de proposer un relogement en habitat adapté dans le cadre du droit au logement opposable, il convient de rappeler que la procédure du droit au logement opposable, très encadrée en termes de délai, ne peut permettre, sauf si une opportunité se présente, que l'accès au logement social de droit commun.

Ceci renforce la nécessité d'agir en amont et d'utiliser les documents programmatiques existants, et tout particulièrement les PDALPD et les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage, pour monter les projets d'habitat adapté correspondants aux besoins des ménages repérés, ce

qui nécessite du temps et de l'ingénierie des autorités publiques et des bailleurs.

Je rejoins également votre recommandation sur la nécessité de clarifier le cadre juridique concernant l'installation de caravanes sur des terrains privés pouvant conduire à des situations de sédentarisation en infraction avec le droit de l'urbanisme.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Vous m'avez fait part d'un projet de rapport qui examine l'action de différents ministères et établissements publics en vue de dresser le bilan de la politique d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage mise en œuvre dans le cadre de la loi du 5 juillet 2000 plus de dix ans après son entrée en vigueur.

S'agissant des modalités de scolarisation des enfants du voyage, vous formulez une série de préconisations concernant le pilotage du dispositif, la lutte contre la non-scolarisation et 1'absentéisme et la prise en charge pédagogique des enfants du voyage.

Vos recommandations sont largement prises en compte par les circulaires évoquées dans votre rapport.

La récente publication de ces nouvelles circulaires sera accompagnée d'une note aux recteurs et aux Directeurs Académiques des Services de l'Education Nationale (DASEN) leur rappelant la nécessité de renforcer le pilotage académique et départemental ainsi que les contrôles de 1'assiduité des élèves.

Un groupe de travail est d'ores et déjà constitué à la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) pour définir les dispositions nécessaires à l'établissement d'un état des lieux, les modalités de recueil de l'information et de synthèse aux différents niveaux (départemental, académique, national).

La DGESCO prendra l'initiative d'une concertation avec le CNED (Centre National de l'Enseignement à Distance), d'une part, et le SCÈREN-CNDP (Services Culture, Editions, Ressources pour 1'Education Nationale - Centre national de documentation pédagogique), d'autre part, afin de préciser avec ces deux opérateurs les modalités de mise en œuvre des responsabilités qui leur incombent au titre des charges de service public.

Un séminaire national, organisé entre janvier et mars 2013, permettra de réunir les « coordinateurs départementaux enfants du voyage » et les responsables des futurs centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage.

Il sera l'occasion de rappeler le sens des nouvelles circulaires et des dispositifs qui y sont associés ainsi que de favoriser les échanges de bonnes pratiques.

Telles sont les observations que ce projet de rapport public thématique appelle de ma part et les orientations qui seront mises en œuvre pour prendre en compte les remarques de la Cour.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES RÉGIONS DE FRANCE

Ce présent rapport n'appelle aucune observation de la part de l'ARF. L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage ne sont pas des compétences régionales, même si dans le cadre des politiques de lutte contre les discriminations les Conseils régionaux peuvent éventuellement soutenir des associations qui travaillent auprès de ces populations.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)

L'audition de l'AMF, représentée par le maire de Courcouronnes, le 11 mai dernier, avait également permis un échange particulièrement riche et constructif avec les magistrats de la Formation commune Cour des comptes - Chambres régionales des comptes en confrontant quelques-unes des pistes de recommandations envisagées dans ce projet de synthèse à la réalité de la situation vécue par les maires, et en particulier les maires de la région parisienne, toujours très concernés par ce sujet.

J'ai eu le plaisir de constater que nombre des observations écrites ou orales de l'AMF ont été prises en compte et intégrées dans cette dernière version et je ne peux que m'en réjouir.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE NATIONAL D'ENSEIGNEMENT A DISTANCE (CNED)

Au sein du centre national d'enseignement à distance, seul un poste mis à disposition par la direction générale de l'enseignement scolaire, est chargé d'une mission de coordination nationale de la gestion de la scolarisation des enfants du voyage, alors que les effectifs concernés représentent plus de la moitié des élèves inscrits au collège du centre, en classe complète réglementée, et que les enjeux sont importants. Le dispositif ainsi mis en place apparaît fragile et mériterait d'être renforcé et mieux intégré au sein de l'organisation du centre.

Si le centre national d'enseignement à distance vérifie l'assiduité des élèves inscrits qui, pour les enfants du voyage, est similaire à celle des autres élèves inscrits au collège du centre, en classe complète réglementée, en France et dans les départements d'outre-mer, aucun dispositif de suivi des progrès de l'enfant n'a, en revanche, été mis en place.

Au sein de la direction des formations et des services du Cned et sous la responsabilité du directeur de l'unité d'affaires "scolaire", la chargée de mission "enfants du voyage" mise à disposition par la direction générale de l'enseignement scolaire doit proposer une stratégie à sa hiérarchie qui permette une gestion efficace de la scolarisation des enfants du voyage en cohérence avec la politique ministérielle.

Les sites du Cned, essentiellement celui de Toulouse chargé des élèves du 1er degré et de Segpa et celui de Rouen, chargé des élèves du collège, ont recruté des équipes qualifiées et attentives aux spécificités de certains publics dont les enfants du voyage. Par ailleurs, les enseignants qui suivent le travail de ces élèves sont formés à leur problématique et attentifs à leur scolarité. Au sein de chacun des services de scolarité, les équipes ont tissé depuis des années, en particulier avec les services académiques, des liens qui leur permettent d'assurer un suivi constant. En dehors des contrôles d'assiduité et des démarches d'inscription, le signalement par le service de scolarité du Cned au service académique compétent du manque d'assiduité d'un élève entraîne l'intervention du directeur académique qui porte souvent ses fruits. Il est à noter que l'assiduité prend en compte la quantité de devoirs reçus mais aussi leur qualité. Un conseiller de scolarité, sur chaque site, est en charge de l'aide spécifique à apporter aux élèves et aux familles des gens du voyage mais aussi aux enseignants correcteurs particulièrement chargés de ces élèves.

Dans le même temps, l'offre de formation prend en compte ce public dans la conception des nouveaux cours, par exemple en recrutant des rédacteurs particulièrement au fait de la problématique de ces élèves. Le Cned a fait le choix de proposer à ces élèves les mêmes contenus qu'aux autres mais en individualisant leur parcours et en facilitant la prise en main

de leurs cours, par exemple en éditant un CD audio qui leur permet de se repérer entre les fascicules et surtout de comprendre ce qu'on attend d'eux. Dans le cadre du projet de réécriture numérique de nos cours, de nombreuses vidéos sont prévues pour faciliter la compréhension des contenus. Enfin, l'évolution des acquisitions est consignée tout au long de l'année scolaire par les enseignants correcteurs sur des tableaux de suivi qui génèrent en fin d'année un livret de compétences dont l'original est remis à la famille.

Evidemment, lorsque des éducateurs ou intervenants associatifs participent au suivi particulier de ces élèves, dans le cadre d'un dispositif hybride distance/présence, la scolarité de ces élèves, souvent en grande difficulté scolaire, se déroule dans de meilleures conditions. Cet aspect fait partie intégrante de la stratégie que le Cned propose de mettre en œuvre : accroître le nombre de "relais" dans chaque département, pour un meilleur suivi des enfants du voyage inscrits au Cned.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES GENS DU VOYAGE

Vous faites mention, d'une faible implication des ministères ce à quoi je souscris totalement. L'absence de renouvellement en temps et en heure de la Commission a été tout à fait dommageable à son bon fonctionnement et sa réunion.

L'absence fréquente des élus locaux aux réunions de la commission que vous soulignez, m'apparaît tout aussi dommageable pour un fonctionnement équilibré de celle-ci. Cela pose la question de la manière dont les membres, élus et personnalités qualifiés, sont choisis par les ministères. Dans un projet de refonte de la commission, il conviendrait de revoir la procédure de nomination des membres et de veiller à ce qu'elle se fasse de manière plus transparente et dans un souci d'efficacité réelle.

Concernant les débats au sein de la commission, révélant des divergences fréquentes écrivez-vous, il me semble que c'est l'essence même des débats que d'être contradictoires. Par ailleurs, la commission a un rôle consultatif, elle peut donc émettre des avis divergents, rapportés fidèlement à la saisine.

Pour ce qui est de la défiance rapportée quant à mon statut de Président et celui de parlementaire, je pense au contraire – et les élus membres de la commission partagent cette idée- qu'il me permet d'éclairer les débats sur le respect des lois et règlements.

Mais je comprends aussi que certains membres ne le voient pas d'un bon œil… Dans la mesure où ils souhaiteraient politiser avec excès un débat que je considère comme au-dessus des clivages politiques et partisans.

Enfin, je souscris à la nécessité de refondre la commission et de revoir en profondeur les modalités de son fonctionnement. Toutefois, dire qu'elle n'a été jusqu'alors utile en rien me paraît totalement exagéré. La commission nationale consultative des gens du voyage a joué un rôle très important de conciliation et d'apaisement dans de nombreux cas de conflits entre élus locaux et gens du voyage, ce par des actes de médiation.

C'est d'ailleurs pour cette raison que j'ai déposé en juillet sur le bureau du Sénat, une proposition de loi qui me semble de nature à préciser le statut des gens du voyage, de manière à les inscrire dans une logique de droits et devoirs.

RÉPONSE DU DÉFENSEUR DES DROITS

Il ressort du document que celui-ci ne comprend qu'une seule recommandation relative au suivi concerté de la scolarisation des enfants du voyage entre les communes et les inspections académiques. Or, il semble notamment que les conclusions factuelles sur l'absence de pilotage national de la scolarisation des enfants du voyage et l'insuffisance des suivis statistiques pourraient susciter une recommandation à l'Education nationale et une recommandation d'étude sur les statistiques relatives à cette population.

Les éléments factuels apparaissant dans ce projet nous semblent corrects et les références aux recommandations de la Halde pertinentes. En revanche, les autres délibérations de la Halde sur l'accès aux droits sociaux ou l'accueil et le stationnement des gens du voyage doivent concerner les sections non transmises du rapport.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DE L'ADOMA

Adoma partage le sentiment qu'il existe sur le territoire une politique ambitieuse mais qui souffre à l'échelon national comme à l'échelon départemental d'un manque de coordination et de pilotage des dispositifs.

Concernant l'aménagement des aires, le modèle individualisé s'est effectivement imposé permettant ainsi de prolonger la durée de vie des équipements en responsabilisant davantage les usagers. En revanche, les équipements installés ne sont pas toujours d'une qualité suffisante ce qui engendre des désordres techniques se transformant ensuite en difficultés de gestion, notamment pour le personnel qui est au contact quotidien des voyageurs. A cet effet, Adoma partage totalement l'analyse de la Cour des comptes relative au métier de gestionnaire d'aire d'accueil qui est effectivement un des facteurs essentiels pour assurer le bon fonctionnement de l'aire et la pérennité des équipements. Ce métier spécifique qui demande de réunir de nombreuses compétences et une présence 6 jours sur 7 induit un recrutement parfois laborieux.

Adoma constate en outre que ce métier difficile nécessite une formation adaptée et un encadrement de proximité.

Concernant l'ALT 2, Adoma attire l'attention de la Cour sur le fait que cette subvention est primordiale lors de la préparation du budget dans le cadre d'une réponse à un appel d'offre. Le fait que cette subvention puisse ne pas être versée dans son intégralité représenterait un risque élevé pour les gestionnaires qui ne sont par ailleurs que peu responsables de l'attractivité d'une aire. En effet, à l'exception de quelques aires dont le défaut de gestion doit effectivement être à l'origine de leur désaffection, le succès d'une aire s'explique avant tout par sa localisation, par la présence effective ou non de voyageurs sur le territoire et par la qualité de ses aménagements.

En outre, le fait qu'une aire ne soit pas occupée n'en diminue pas pour autant les coûts de fonctionnement. Les frais de personnel, qui représentent la part la plus importante du budget, ne peuvent être modulés en fonction de l'occupation et même si l'aire bénéficie de peu de passage, la présence doit être effective 6 jours sur 7. Sur le plan technique, on constate d'ailleurs que les emplacements sous occupés sont ceux qui subissent le plus de dégradations.

Par ailleurs, une telle mesure inciterait surement certaines collectivités ou certains gestionnaires à encourager la sédentarisation en conservant les familles afin d'augmenter leur taux d'occupation ce qui dénaturerait l'objet même d'une aire d'accueil de passage.

Le développement de l'ancrage territorial sur les aires d'accueil est très justement explicité dans le rapport. Adoma constate que cela pose des problèmes directs dans la gestion des aires d'accueil dites « de passage » puisque cet ancrage empêche les familles qui voyagent encore de trouver un lieu de stationnement et que ces aires ne sont pas adaptées à un usage prolongé. La réalisation de dispositifs complémentaires comme les terrains familiaux ou l'habitat adapté peut en revanche apporter des solutions durables à ces familles qui voyagent moins et de ce fait, rendre aux aires d'accueil leur fonction initiale.

Concernant l'accompagnement social et scolaire, je vous précise qu'Adoma n'assure pas dans le même temps la gestion technique et administrative de l'aire et l'accompagnement social des familles. Certains gestionnaires proposent ce type d'organisation mais ce n'est pas le choix d'Adoma qui affiche d'ailleurs dans ses offres cette séparation des missions comme un principe.

Adoma estime en effet que ces deux missions bien différentes ne peuvent être effectuées par la même personne et que cela pourrait être contreproductif. Evidemment, le gestionnaire étant le contact principal des familles, il a connaissance des problématiques d'accompagnement des personnes accueillies mais il se doit de rester dans son rôle et d'être un relais vers le droit commun. Aussi, si le rôle social du gestionnaire est avéré, Adoma tient à ce que la séparation des missions soit clairement établie.

A ce stade, je souhaite vous faire part des réflexions internes d'Adoma sur les constats et les évolutions relatifs à son activité Gens du voyage.

Deux années après le contrôle de la Cour des comptes effectué auprès d'Adoma, l'activité a connu un recul au sein de l'entreprise. L'année 2011 a été marquée par une augmentation du nombre d'aires en gestion mais à une baisse du nombre de contrats (certains contrats portant sur la gestion de plusieurs aires). Cette baisse s'est accrue en 2012 notamment en raison du nombre plus rares d'appels d'offres et d'une forte concurrence. Sur ce point, il est dommage de constater que les collectivités font trop souvent le choix de l'offre la moins chère économiquement au détriment de la qualité de la gestion. Adoma a également dû procéder à des désengagements stratégiques notamment dans les territoires où la présence d'Adoma n'était plus significative ou lorsque le partenariat avec la collectivité n'était pas satisfaisant (gestion déficitaire et/ou difficultés avec la collectivité qui n'effectuait pas les travaux et le suivi nécessaires à une gestion sereine). Aussi, l'année 2012 s'achèvera par la perte ou le désengagement de 30 % des contrats (de 34 à 23).

Cette baisse significative du nombre de contrats en gestion s'accompagne d'un contexte a priori peu propice au développement futur de l'activité. La concurrence est très active et Adoma ne souhaite pas s'aligner sur les prix bas actuellement pratiqués qui ne permettent pas d'assurer une

présence humaine minimum, garantie de notre utilité sociale. Si 60 % des aires prévues dans les schémas départementaux ont été réalisées, il y a en revanche une réelle incertitude quant à la réalisation des aires restantes depuis que les collectivités ne peuvent plus bénéficier de la subvention d'investissement et qu'en parallèle le pouvoir de substitution du Préfet n'a jamais été appliqué. Cette raison explique en grande partie le net recul du nombre d'appels d'offres publiés.

Par ailleurs, le développement au sein d'Adoma a été inégalement effectué sur le territoire et au 1er septembre 2012, 60 % des 52 aires en gestion se situent dans la région Rhône-Alpes.

A l'aune de ces différents constats, j'ai décidé d'inscrire la question du développement et des perspectives d'évolution de l'activité Gens du voyage à l'ordre du jour du prochain Conseil d'administration du 24 septembre 2012.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ SG2A L'HACIENDA

Vous avez bien voulu nous transmettre un extrait du projet de rapport public thématique, intitulé « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage » qui appelle de notre part la réponse suivante :

S'agissant « Des aménagements parfois mal adaptés »

Le rapport de la Cour aborde l'aménagement des bâtiments et espaces liés au seul accueil des gens du voyage, mais n'aborde pas le local d'accueil, lieu de travail des agents gestionnaires.

Ainsi, le contrôleur du travail de la DIRECCTE de la région Bretagne - Unité Territoriale du Morbihan a mis notre société en demeure pour une non-conformité des locaux d'accueil des 5 aires de Vannes Agglomération conformément aux articles R. 4228-2 à R. 4228-6 (vestiaire) / R. 4228-10 à R. 422-15 puis R. 4222-1 (cabinet d'aisance). Il en a été de même pour DDTEFP de l'Essonne au titre des articles R. 4223-13 (chauffage) / R. 4222-1 (aération et ventilation) / R. 4228-11 (cabinet d'aisance) / R. 4228-23 (emplacement de restauration). Ces locaux d'accueil sont mis à la disposition du gestionnaire et leurs aménagements ou modifications relèvent de la seule responsabilité du propriétaire.

Il conviendrait donc que l'Etat veille au respect des normes du code du travail lors de la délivrance des permis de construire ou de la délivrance des certificats de conformité des aires d'accueil. Aujourd'hui près de 90 % des locaux d'accueil des aires que nous gérons ne sont pas conformes aux normes du code du travail.

Restant à votre disposition pour tous éléments complémentaires sur nos réponses.

RÉPONSE DE LA GÉRANTE DE LA SOCIÉTÉ À RESPONSABILITÉ LIMITÉE GENS DU VOYAGE

Il convient tout d'abord de préciser que GDV n'ayant été destinataire que d'un extrait du projet de rapport, nous ne pouvons apporter de commentaires que sur cet extrait et non sur le rapport général et particulièrement les chapitres I, II et IV.

A la lecture de cet extrait, il nous semble opportun de préciser un certain nombre d'éléments :

Pour mémoire, GDV a pour vocation d'être au service des Collectivités Locales pour intervenir selon leurs souhaits auprès des Gens du Voyage et à ce titre, répond à des marchés publics.

Les commissions d'appels d'offres constituées par les Elus retiennent ou pas nos propositions et nos candidatures de délégataire de service public qui font l'objet de négociations sur le fond comme sur tous les chapitres financiers, pour être retenues ou pas.

Lorsque nous sommes mandatés parmi d'autres propositions, il nous appartient de respecter scrupuleusement le cahier des charges dont nous n'avons pas la maîtrise qui nous est imposé et nous sommes rémunérés selon le service fait après contrôle mensuel ou trimestriel des Collectivités.

Chaque rémunération comme budget fait l'objet des attentions particulières des services financiers des Communes ou EPCI qui ont chacune leurs exigences propres et qui contrôlent nos comptes selon les rapports techniques et financiers que nous avons pour obligation de leur adresser. A noter de même les visites régulières des Services sur les équipements pour en vérifier le bon fonctionnement (cf. les différents rapports et conventions établies dont nous avons adressé copies à la Cour des comptes).

Nous n'avons jamais demandé de compléments budgétaires ni de subventions d'équilibre sur des dépenses non prévues aux Pouvoirs Publics qui nous ont confié leurs équipements en leur faisant généralement faire des économies par rapport à des gestions antérieures.

Nos personnels sont recrutés, encadrés et suivis quotidiennement avec des attentions constantes de la Gérance ce qui limite considérablement les difficultés mais nécessite des interventions régulières jours et nuits, week-ends et jours fériés compris.

La masse salariale inscrite sur les budgets présentés aux Collectivités Locales inclut les dépenses de coordination qui n'ont jamais été dépassées quelles que soient les difficultés.

Nos relations fréquentes comme les rapports trimestriels, semestriels et en tout cas annuels adressés aux Collectivités Locales ont tous clairement

indiqué l'organisation et la présence des cadres et de la gérante de GDV sur les équipements selon les besoins et les nécessités.

Il est essentiel de ne pas faire de confusion entre les différents statuts de cette minorité dont certains sont nomades et d'autres sédentaires ou semi-sédentaires vivant en caravanes.

Les équipements, aménagements, modes de gestion ne sont pas les mêmes selon la vocation de l'équipement, ceux visés par la loi du 5 juillet 2000 concernant essentiellement les nomades avec des temps de séjours courts qu'il convient de faire respecter afin que les emplacements soient régulièrement à disposition des itinérants de passage d'autant que l'existence d'une aire d'accueil permet de les expulser sur les territoires concernés.

Les financements de l'Etat et des Départements découlant de la loi du 5 juillet 2000 n'ont pas pour objet de répondre aux besoins d'une population en voie de sédentarisation, les PDALPD ayant cet objectif.

Le phénomène d'ancrage territorial, s'il est de plus en plus visible, ne se multiplie pas pour autant.

Le règlement des stationnements sédentaires ou semi-sédentaires doit relever d'autres dispositifs que celui d'une aire d'accueil pour nomades et nécessite de développer des solutions alternatives : terrains familiaux, habitats mixtes, accès au rez-de-chaussée de logements sociaux (familles nombreuses).

L'ALT peut être versée soit aux Collectivités Locales soit au gestionnaire.

Nous concernant, à une exception près, les Collectivités ont préféré percevoir directement cette aide en tant que propriétaire, ce qui semble déontologiquement logique et de fait plus rapide d'exécution selon les rapports établis entre les Collectivités Locales et l'Etat. De même, les conventions établies ne sont pas à renouveler en cas de changement de gestionnaire.

GDV depuis sa création en 2002 a rétabli de nombreuses situations illégales sur ces aires d'accueil dégradées, détériorées ou squattées en toute illégalité par des caravaniers, dont la vocation initiale avait été détournée et dont les pertes financières pour les Collectivités Locales étaient conséquentes.

En valeur d'échelle et pour exemple, GDV proposait à ses risques et périls des budgets à hauteur de 10, les dépenses précédentes des Collectivités étant de 14. Par notre bonne connaissance de la population, une permanence 24h/24, 365 jours/an, des attentions constantes et soutenues de la Direction auprès des agents de terrains, les dépenses étaient de 8 à la satisfaction des Collectivités, des usagers et de GDV.

Nous constatons qu'avec une bonne gestion et des compétences dont il faut faire la preuve tous les jours, le bon fonctionnement des équipements a limité des dépenses que nous pouvions craindre, ce qui a logiquement engendré les bénéfices dégagés qui sont clairement indiqués sur nos comptes.

A noter que GDV a de sa propre initiative, réduit ses chapitres budgétaires lors des nouveaux appels d'offres en fin de missions, dans la mesure où nous avions réussi à stabiliser les structures ce qui permettait de réviser les risques et réduire les coûts.

Les services comptables et financiers des Collectivités Locales comme leurs Directions Générales ainsi que le Cabinet Comptable qui suit et établit nos comptes sous couvert du Commissaire aux Comptes n'ont jamais attiré notre attention sur d'éventuelles mauvaises utilisations des deniers publics.

Chaque paiement qu'il soit mensuel ou trimestriel fait l'objet d'une étude de plusieurs services des Collectivités Locales pour après vérification du service fait, être mandaté par le Trésor Public qui lui-même peut demander des justificatifs que nous avons toujours fournis.

De même, les conventions qui sont établies entre les Collectivités Locales et GDV permettent la possibilité de réviser les budgets à chaque exercice, ce qui n'a pas été le cas les années concernées.

Dans les faits, il est constaté que les Collectivités sont satisfaites du fonctionnement des équipements qu'elles nous ont confiés avec des économies réalisées par rapport à des gestions antérieures et l'absence de difficultés ou dégradations que notre mode de gestion permet d'éviter.

Les rapports mensuels et annuels de gestion ont toujours été détaillés, réguliers et transparents et contrôlés attentivement par les délégants, ce qui motivait la confiance qui nous était témoignée et le renouvellement de nos conventions lorsque nous y soumissionnions à nouveau.

GDV gère notamment des aires d'accueil pour nomades et doit impérativement respecter les cahiers des charges des commanditaires notamment par l'application sans faille des temps de séjours définis par les Collectivités Locales, faute de quoi des fautes de gestion ou le non-respect du contrat pourraient être évoqués avec toutes les conséquences juridiques et financières en cas d'incident ou d'accident.

Le respect des règles est pour nous évident et contractuel, même si une partie de cette population spécifique souhaite souvent les contourner et il est assurément plus facile de donner raison à une minorité incivile que de faire respecter les règles énoncées. Compte tenu des graves conséquences que pourraient entraîner une faute de gestion, GDV forme son personnel en l'encadrant attentivement ce qui est évidemment plus difficile à réaliser que de pratiquer des laxismes dommageables et irresponsables.

GDV a toujours prôné une gestion et une présence en continu 24h/24 sans fermeture annuelle pour des équipements réservés aux itinérants, ce qui permet :

- le respect des temps de séjours définis par les Collectivités Locales. A noter que le minimum défini est de 2 x 2 mois par année civile et non de 1 à 2 mois comme indiqué par erreur ;

- d'accueillir avec des formalités administratives en règle des caravaniers qui voyagent souvent le week-end ;

- de répondre sans délai à de multiples et diverses demandes des usagers 7 jours/7 comme de palier des problèmes techniques récurrents (fuites d'eau, coupures d'électricité….) comme d'intervenir sur des urgences (sorties de caravanes non prévues, incendies, personnes malades….) ;

- de surveiller les installations et veiller à leur bonne utilisation ce qui s'avère nécessaire compte tenu des multiples détériorations ou vandalismes constatés régulièrement sur ce type d'équipement ;

- de veiller à la régularité administrative des entrées et sorties de caravanes comme l'obligent les cahiers des charges.

A noter que depuis dix ans, aucune des aires d'accueil dont les délégants ont opté pour ce mode de gestion, n'a subi de dégradation, ni fermeture annuelle qui n'est pas nécessaire pour de remises en état ou des évacuations de caravanes en situation illégale.

De même, aucun impayé de redevances comme de dépassement de temps de séjours ne sont constatés ce qui est malheureusement le cas sur la plupart des aires d'accueil fonctionnant en France qui n'ont pas fait ce choix.

Concernant les dérogations de temps de séjours, GDV est très peu sollicitée car les itinérants apprécient la rotation des places autorisées par des séjours courts et en tout cas, la Collectivité Locale reste seule décisionnaire pour accorder ou pas une dérogation.

A noter que le temps de séjour annuel moyen sur les aires d'accueil gérées par GDV est de 35 jours, ce qui n'est pas le cas sur des implantations pour sédentaires que nous gérons aussi où les protocoles d'occupation de caravanes sont généralement d'un an reconductible.

Sur une aire d'accueil pour nomades, les taux d'occupation varient selon les aires en fonction de plusieurs éléments :

- la réalisation et l'ouverture d'autres aires d'accueil institutionnelles sur le même secteur ou Département qui permet de répartir les besoins d'accueil des voyageurs ;

- les communes situées à proximité qui ne sont pas légalement équipées d'une aire d'accueil ne peuvent expulser les caravaniers qui

stationnent alors sur leur territoire en bénéficiant souvent de l'eau et de l'électricité gratuitement ;

- la présence de rassemblements pentecôtistes à proximité où se greffent des voyageurs sans payer de redevances de séjour.

GDV fait respecter les clauses des règlements intérieurs sans laxisme ce qui ne convient pas toujours à certains groupes familiaux qui ont plus pour objectif de ne rien vouloir payer et d'imposer leurs propres règles que de respecter celles de la Collectivité Locale.

Ainsi, un équipement dont l'indice de fréquentation est aux alentours de 50 % apporte la preuve qu'il s'agit bien d'une aire d'accueil pour itinérants selon la loi du 5 juillet 2000 et qu'il est bien géré avec l'attention du gestionnaire qui fait respecter les temps de séjour pour une rotation d'emplacements disponibles aux passagers.

A contrario, un terrain avec une forte fréquentation indique la présence de familles sédentaires ou semi-sédentaires qui détourne l'aire d'accueil de sa vocation.

Il était ainsi opportun de payer aux Collectivités Locales le nombre d'emplacements disponibles avec des frais généraux fixes quelle que soit la densité d'occupation plutôt que sur un indice de présence, les mouvements réguliers de caravanes le faisant obligatoirement baisser.

A noter de même que l'ALT reste modique par rapport aux dépenses des Collectivités Locales qui doivent maintenir une présence régulière sur l'aire d'accueil ne serait-ce que pour en éviter la dégradation et assurer le service public.

Sur les aires d'accueil réservées aux passagers, nous sommes peu confrontés à des demandes de scolarisation dans les écoles du secteur car les enfants sont majoritairement inscrits au CNED pour des raisons évidentes de mobilité, ce qui n'est pas le cas des enfants de caravaniers qui ne voyagent plus qui fréquentent les écoles du secteur.

Dans les domaines essentiels que sont la scolarisation des enfants, la régularisation des dossiers familiaux, l'insertion économique de cette minorité nationale, GDV propose toujours aux Collectivités Locales un accompagnement social favorisant la promotion individuelle et familiale des caravaniers les plus paupérisés.

Nos propositions sont souvent retenues par les Pouvoirs Publics et facilitent par des actions socio-éducatives la promotion des familles et l'application des règles comme la bonne gestion des équipements.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DES ASSOCIATIONS SOLIDAIRES D'ACTION AVEC LES TSIGANES ET GENS DU VOYAGE

Cet extrait n'appelle pas de réponse de la FNASAT - Gens du voyage.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION SOCIALE NATIONALE INTERNATIONALE TZIGANE (ASNIT)

Je tiens à vous faire savoir que je n'ai aucune remarque particulière à formuler et que j'acte positivement l'ensemble du projet de rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ACTION GRANDS PASSAGES (AGP)

Je tiens à vous faire savoir que je n'ai aucune remarque particulière à formuler et que j'acte positivement l'ensemble du projet de rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION NATIONALE DES GENS DU VOYAGE CATHOLIQUES (ANGVC)

S'agissant d'une remarque d'ordre général, nous regrettons d'avoir été cités dans le seul thème des grands rassemblements ou grands passages alors que nous sommes très peu concernés par ces évènements. Nous sommes par conséquent déçus de ne pas avoir été contactés sur d'autres aspects relatifs à l'accueil et à l'accompagnement des gens du voyage sur lesquels nous sommes plus présents.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF)

Le rapport appelle les observations suivantes :

- *Les futures orientations stratégiques de la prochaine COG permettront en lien avec l'État de préciser le rôle de la branche Famille concernant les gens du voyage.*
- *Il convient de préciser que la CNAF a prévu pour la fin de l'année 2012 – début 2013 de réaliser une nouvelle étude sur l'implication des CAF en direction des gens du voyage.*

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION POUR LE DROIT À L'INITIATIVE ÉCONOMIQUE

L'encadré dans lequel l'Adie est mentionnée n'appelle pas de ma part de commentaires particuliers mais je me permets de le compléter sur deux points.

Je voudrais tout d'abord souligner l'ampleur de l'action que nous menons en direction des gens du voyage : depuis 20 ans, nous avons permis à près de 5 500 personnes de créer ou développer leur entreprise grâce à l'octroi de 9 665 microcrédits. En 2011, 1 206 financements ont été délivrés à des voyageurs. J'ajoute que le taux de remboursement des prêts est 2,5 points plus élevé que la moyenne nationale de l'Adie, pour atteindre un niveau de 94 % en juillet 2012, que 95 % des personnes ainsi financées et accompagnées ont officialisé leur activité économique. Plus de 80 % d'entre elles perçoivent le RSA socle au moment du 1er financement. L'accompagnement délivré permet à 11 % d'entre eux de déclarer des revenus supérieurs leur permettant de vivre de leur activité sans minima sociaux. Les autres créateurs sont accompagnés dans leur déclaration de ressources et perçoivent en complément le RSA Activité. L'accompagnement favorise également le maintien de leurs activités sur la durée, le taux de pérennité des entreprises à trois ans étant de 85 %. En complément de son action traditionnelle, l'Adie participe depuis deux ans aux rassemblements de masse des voyageurs, en installant un lieu d'accueil et d'information sur la création d'entreprise, complété par des expositions sur des thèmes de droits communs, comme celle portant sur les 100 ans des carnets de circulation. Plus de 1 000 personnes ont ainsi pu être informées de l'existence de structures pouvant les aider dans leurs démarches d'insertion.

Ces résultats montrent que le microcrédit est réellement une solution pertinente aux problématiques de ces publics. Cette action ne peut malheureusement être déployée sur l'ensemble du territoire, car un trop grand nombre de Départements ne soutienne pas l'accompagnement de cette population. Le soutien financier des collectivités locales, notamment des Conseils généraux, est en effet nécessaire, en complément de celui de l'Etat, pour développer des outils tel que le microcrédit accompagné, permettant une insertion dans la durée et une mise en action de populations bien souvent considérées comme inactives. Le travail de l'Adie complète, sur des dynamiques d'insertion professionnelle, celui des associations domiciliant les voyageurs. Dans ce cadre, l'Adie prône bien entendu le droit commun pour tous, mais demande une adaptation de certaines procédures et un accès simplifié aux dispositifs pour ce public à plus de 70 % illettré.

RÉPONSE DU PRÉFET DU BAS-RHIN

Après la lecture de ce document, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance qu'il n'appelle aucune observation de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU BAS-RHIN

Comme vous le savez, le Conseil Général du Bas-Rhin s'est engagé avec volontarisme, conjointement avec l'État, dans une politique équilibrée d'accueil des gens du voyage, en faisant évoluer progressivement son schéma départemental d'accueil des gens du voyage (SDAGV) en fonction des besoins et attentes des habitants et des résidents des aires d'accueil des gens du voyage.

Ainsi le SDAGV 2011-2017 adopté le 30 décembre 2011 a-t-il tiré les leçons des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des deux premiers SDAGV bas-rhinois, tout en préservant les acquis construits au fur et à mesure.

A ce jour, le département du Bas-Rhin dispose de 550 places d'aire d'accueil ouvertes pour un objectif de 745, soit 78 % du schéma de 2002 en ce qui concerne les aires d'accueil. Le dispositif de coordination sociale mis en place systématiquement permet de s'assurer du bon accès des gens du voyage aux dispositifs et actions de droit commun, comme l'école, les services sociaux, etc.

Par 17 fiches-actions, le SDAGV 2011-2017 prévoit une série d'interventions permettant d'atteindre les objectifs de la loi du 5 juillet 2000, en développant par exemple des aires de grand passage et en amplifiant les actions éducatives en direction des enfants des gens du voyage.

Le SDAGV bas-rhinois dispose désormais d'un médiateur en période estivale et d'un chef de projet dédié permettant un pilotage opérationnel du plan d'actions adopté dans le SDAGV.

S'agissant du projet de rapport, vous trouverez en annexe quelques précisions sur le texte lorsque la collectivité départementale est citée.

- *Chapitre I, III - un pilotage à renforcer, B-2 un pilotage trop souvent limité à la réunion de la commission départementale consultative des gens du voyage*

Si le comité de pilotage politique et le comité technique n'ont pas été actifs et qu'aucun animateur spécifique du schéma n'a été désigné dans le précédent schéma, le SDAGV 2011-2017 a confirmé la nécessité de la tenue d'un comité de suivi par aire et a créé, à partir du 1er mai 2012, un poste de chef de projet du SDAGV.

– *Chapitre II, II - la difficile mesure de l'impact sur les stationnements illicites, A-2 un développement progressif des dispositifs de médiation*

Le poste de médiateur « gens du voyage » dont le coût est partagé par l'État et le Département a été pérennisé par le SDAGV 2011-2017.

– *Chapitre IV, I - un accompagnement social restreint, B- Le projet d'accompagnement social de l'aire : un cadre souvent théorique*

Le chef de projet du SDAGV est désormais en charge de la redéfinition des missions de coordination sociale et de la clarification du rôle des intervenants sur chaque aire. Les conclusions de son analyse et les propositions seront débattues lors de la prochaine réunion de la commission départementale consultative des gens du voyage.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE STRASBOURG

Ce rapport n'appelle pas de remarque sur le fond de ma part.

En ce qui concerne la disparité des tarifs de stationnement sur les aires d'accueil bas-rhinoises, je vous informe que le Conseil CUS de septembre 2011, lors de l'approbation du nouveau Schéma Départemental 2011/2017 a demandé qu'un travail d'harmonisation de cette tarification soit entrepris à l'échelle départementale.

Par ailleurs, je tiens à souligner que l'ensemble des aires d'accueil gérées par la Communauté urbaine de Strasbourg disposent de moyens réglementaires en coordination sociale et qu'un Comité de suivi à l'échelle de chacune des sept aires d'accueil est organisé et se réunit au minimum une fois par an.

RÉPONSE DU MAIRE D'ERSTEIN

Après lecture approfondie dudit rapport, je souhaiterai y apporter les commentaires suivants :

- *Une meilleure prise en compte des problématiques de sédentarisation, hors des aires d'accueil, avec la création de terrains spécifiques dédiés à la sédentarisation, est à envisager.*

  Nous constatons en effet une volonté de la part de certaines personnes appartenant à la communauté des gens du voyage de se sédentariser sur les aires d'accueil, qui ne sont pas prévues à cet effet, ce qui n'est pas sans poser de problème.

- *Afin d'améliorer la scolarisation des enfants, dans un souci de suivi et de durabilité, il conviendrait de développer d'avantage la coordination des actions entreprises entre les différentes aires d'accueil, en proposant par exemple la mise en place d'un carnet scolaire de suivi à transmettre aux écoles successives.*

- *Les anciennes aires d'accueil existant sur le ban communal étaient pour la plupart dotées d'installations sanitaires collectives.*

  Les structures nouvellement créées proposent, désormais, des installations individualisées mieux adaptées, ce qui engendre un coût non négligeable pour la collectivité devant réhabiliter ses anciennes structures.

  Il serait par conséquent judicieux de prendre en compte cette donnée afin de prévoir un financement adéquat et proportionné au coût de revient pour la collectivité.

- *La participation financière de l'Etat et du Département au fonctionnement des aires d'accueil nécessiterait d'être actualisée, notamment en tenant compte de l'inflation, car les montants versés restent figés depuis l'origine, ce qui accroît nettement les charges de la Ville.*

- *L'organisation de forums d'échanges d'expériences entre gestionnaires d'aires d'accueil pourrait être bénéfique.*

  La présence d'un médiateur à temps plein serait également appréciée, ce dernier n'étant actuellement présent que six mois dans l'année.

RÉPONSE DU PRÉFET DU HAUT-RHIN

La révision du schéma départemental d'accueil des gens du voyage impulsée dans le département du Haut-Rhin se heurte en effet à la question du financement des aires d'accueil permanentes, mais aussi à celle des aires de grands passages destinées à être mises à disposition des grands groupes lors des rassemblements évangéliques organisés entre les mois de mai et de septembre chaque année.

En ce qui concerne les aires d'accueil permanentes, les collectivités ont répondu plutôt favorablement à leurs obligations : on en dénombre ainsi huit autour de Mulhouse, deux à proximité de Colmar, deux autour de Saint-Louis et un terrain intermédiaire à Ribeauvillé. La dernière réalisation, à Horbourg-Wihr, portée par la communauté d'agglomération de Colmar, est un exemple de réussite. Ce sont essentiellement les intercommunalités, dont les capacités financières sont plus importantes, qui ont porté les projets.

En revanche, les collectivités ne dépassant que légèrement les 5 000 habitants, ont peiné à s'engager dans des travaux de réalisation d'une aire, en raison notamment de la faiblesse des demandes en termes de stationnement, mais également en raison de l'impact budgétaire qu'elles auraient à supporter. Ces communes, qui ont tardé dans leur projet, ont dès lors perdu leurs subventions et l'aboutissement des aires d'accueil dans ces territoires paraît compromis.

Ce constat met en avant les contraintes liées au raisonnement en termes de seuil de population, qui ne correspond pas forcément à la réalité des stationnements observée dans le département, comme en témoignent les implantations actuelles ; ce sont en effet les grandes agglomérations et leur proximité avec les axes de circulation qui attirent les gens du voyage. C'est dans cet esprit que la révision actuelle du schéma départemental prévoit de faire participer certaines collectivités au financement d'autres aires dont la localisation s'avère plus judicieuse, dans une logique de rapprochement des besoins à la réalité.

Si l'accueil dans des conditions décentes des gens du voyage est un concept bien accepté par les élus, la question de la prise en charge des coûts induits par les aménagements à prévoir, notamment pour les aires de grand passage, rencontre une réelle réticence, les collectivités ne voulant pas être les seules à supporter les investissements nécessaires.

Le département du Haut-Rhin est particulièrement attractif pour les gens du voyage, comme en témoignent les nombreuses demandes de stationnement pour les grands groupes. Une véritable dynamique organisationnelle s'est dès lors installée en amont. La sélection des terrains

destinés au stationnement est l'un des aspects, délicat, qui nécessite de mener une concertation avec l'ensemble des élus qui s'ils sont prêts à s'engager collectivement dès lors que la réalisation des aires de grands passages limite les risques de stationnements illégaux, souhaitent cependant être soutenus financièrement par l'Etat.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU HAUT-RHIN

J'ai l'honneur de vous signifier que le projet de rapport de la Cour des comptes sur l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage n'appelle aucune observation de notre part.

Permettez-moi de vous indiquer que dans le cadre de sa Politique de l'Habitat, le Département du Haut-Rhin soutient les communes et EPCI ayant réalisé des aires d'accueil permanentes, en leur accordant une subvention annuelle de fonctionnement telle que prévue par la loi du 5 juillet 2000 (dans la limite d'une participation aux frais maximale de 25 %, limitée à 5 000 € par aire).

RÉPONSE DU PRÉFET DU CALVADOS

J'ai l'honneur de vous faire savoir que ce rapport n'appelle pas de remarques de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU CALVADOS

J'ai l'honneur de vous faire savoir que ce document n'appelle aucune remarque de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE D'OUISTREHAM

Conformément à votre proposition, j'ai l'honneur de vous informer que je n'ai pas d'observations sur ce document en particulier.

RÉPONSE DU PRÉFET DE LA MANCHE

- S'agissant de la participation du Conseil Général aux dépenses d'investissement.

Le Conseil Général a bien confirmé son taux de participation à hauteur de 19,6 % des dépenses totales d'investissement.

Sur un montant total de travaux (pour la construction de 9 aires d'accueil aménagées) de 5 956 940 € HT l'aide de l'Etat s'est élevée à 2 923 991 €, celle du Conseil Général à 1 179 963 €.

- S'agissant de la réduction des stationnements illicites à la suite de la création d'aires d'accueil aménagées.

Il convient d'apporter la précision suivante :

Les aires d'accueil aménagées (comme l'aire de Granville) n'ont pas vocation à accueillir les passages estivaux (grands passages, missions évangéliques).

Des aires dédiées ou des dispositifs adaptés doivent être précisément prévus pour l'accueil estival.

Par ailleurs, le département de la Manche connaît peu de tels évènements (4 à 5 grands passages par an).

Par contre il doit répondre, sur la frange ouest de son littoral à de nombreux petits passages.

En cas de difficultés ou de troubles de voisinage, l'Etat ou les élus sont amenés à proposer le transfert de ces populations vers les places vacantes des aires d'accueil aménagées (exemple de la commune de Saint-Pair vers Granville) qui n'ont pas vocation à accueillir ce type de passage.

Telles sont les précisions qu'il m'a paru opportun de porter à votre connaissance.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA MANCHE

Votre courrier du 30 juillet 2012 relatif au rapport public thématique intitulé « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage » a retenu toute mon attention. En effet, dans le cadre du 1er schéma d'accueil des gens du voyage approuvé en 2002 et faisant suite à la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 modifiée le 28 décembre 2007 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, le département de la Manche s'est attaché à favoriser l'accueil de cette population en accompagnant les communes pour que celles-ci se dotent des équipements nécessaires.

Ainsi, le Conseil général est intervenu financièrement à hauteur de près de 25 % sur un total d'investissements de 5 327 809 €. Ce faisant, les objectifs en matière de réalisation d'aires d'accueil ont pu être atteints à 85 %, taux nettement supérieur à la moyenne nationale (48 %). Seule une aire d'accueil sur la commune de Valognes n'a pu être réalisée dans le précédent schéma. Toutefois, la phase d'étude de cet équipement est désormais en cours, le département s'engageant à étudier une éventuelle aide financière à cette collectivité au titre de sa politique contractuelle avec les territoires.

S'agissant du manque de réalisation d'aires de grand passage, point qui relève de la compétence exclusive de l'État, il convient de noter que ceci fait l'objet des mesures prévues par le nouveau schéma d'accueil des gens du voyage adopté par l'assemblée départementale lors de sa session en date du 4 juin 2012 : trois aires d'accueil ayant ainsi été répertoriées, les services de l'État travaillent désormais avec les collectivités pressenties pour arriver à une solution pérenne.

Enfin, en ce qui concerne l'accompagnement social, le nouveau schéma prévoit un ensemble d'actions partenariales pour améliorer celui-ci.

RÉPONSE DU MAIRE DE SAINT-PAIR-SUR-MER

Je ne souhaite apporter aucune réponse particulière concernant ce rapport, dans la mesure où les propos rapportés sont conformes.

RÉPONSE DU MAIRE DE CARENTAN

J'ai l'honneur de vous informer que je n'émets pas d'observations particulières sur ledit rapport.

RÉPONSE DU PRÉFET DE L'ORNE

Le projet n'appelle aucune observation de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ORNE

J'ai l'honneur de vous faire connaître que ce document ne suscite aucune observation de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU PAYS DE FLERS (CAPF)

Le projet de rapport thématique, relatif à l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage et notamment à la réalisation et à la gestion de l'aire d'accueil des gens du voyage, n'appelle pas de remarques particulières de ma part.

Je tiens néanmoins à rappeler que la situation relative à la scolarisation des enfants du voyage tend à se dégrader du fait de la suppression par l'Education Nationale du référent scolaire « gens du voyage » à l'école Roland.

RÉPONSE DU MAIRE DE FLERS

Le projet de rapport thématique, relatif à l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage et notamment à la réalisation et à la gestion de l'aire d'accueil des gens du voyage, n'appelle pas de remarques particulières de ma part.

Je tiens néanmoins à rappeler que la situation relative à la scolarisation des enfants du voyage tend à se dégrader du fait de la suppression par l'Education Nationale du référent scolaire « gens du voyage » à l'école Roland.

RÉPONSE DU PRÉFET DES CÔTES D'ARMOR

La lecture de ce document appelle de ma part les observations suivantes.

La Cour évoque à plusieurs reprises le dispositif mis en place dans les Côtes d'Armor. Je tiens à préciser son organisation et les bénéfices qui en sont retirés. Depuis 2002, le département des Côtes d'Armor dispose d'un poste de chargé de mission dédié à l'animation et à la coordination du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage. L'Etat et le conseil général, tous deux signataires du schéma, financent à parts égales ce poste. Placé auprès du préfet, le chargé de mission pilote la mise en œuvre de la politique d'accueil et d'habitat des gens du voyage par un suivi de la réalisation des objectifs du schéma, par une coordination des acteurs travaillant autour de ces enjeux et par un travail de médiation entre les collectivités locales et les gens du voyage. Des chargés de mission sont présents dans chacun des départements bretons, ce qui a permis la mise en place d'une coordination inter-départementale qui a entraîné une amélioration significative de l'accueil des gens du voyage.

Concernant les effets de la mise en œuvre du schéma départemental, on observe une corrélation importante entre la mise en place de structures d'accueil et la diminution du nombre de stationnements spontanés en dehors de ces structures :

- *la construction d'aires d'accueil en dur a permis une diminution importante des stationnements spontanés, en particulier lors des périodes automnale et hivernale. En 2012, quinze aires d'accueil sur les seize prévues par le schéma ont été réalisées, ce qui correspond à 175 emplacements familles (297 places caravanes financées par l'aide à la gestion des aires d'accueil) ;*
- *l'accueil des grands passages en période estivale a également été facilité par la mise à disposition, par les collectivités compétentes, de quatre terrains de grands passages dans le département et par la mise en place d'une coordination et d'une programmation des grands passages à l'échelle de la Bretagne. Les stationnements illicites des grands passages ont ainsi sensiblement diminué lors des dix dernières années ;*
- *les stationnements illicites qui persistent concernent principalement les groupes familiaux de moins de cinquante caravanes. Une cinquantaine de communes est concernée par ces stationnements qui ont lieu neuf fois sur dix lors de la période estivale. Le reste de l'année, les quelques stationnements sont générés principalement par des regroupements familiaux dus à des situations particulières (deuil, hospitalisation ou fin de vie). Or, aucun terrain n'existe encore pour l'accueil de ces groupes, alors*

même que le schéma prévoit que quatorze collectivités (principalement des communautés de communes) doivent disposer d'une aire de grand passage de petite capacité (1 ha) ;

- *le schéma comprend également des éléments indicatifs relatifs aux besoins d'habitat adapté. Ceux-ci sont évalués par le schéma départemental et le PDALPD, mais l'Etat et le conseil général disposent de peu de leviers d'action incitatifs ou coercitifs pour la réalisation d'habitats adaptés, ce qui explique que les besoins soient très insuffisamment satisfaits.*

Concernant l'aménagement et la gestion des aires d'accueil en Côtes d'Armor, des précisions peuvent être apportées sur 3 points :

- *la gestion de quatre des quinze aires du département est déléguée à des sociétés privées (Hacienda et Vago). Il s'agit des aires d'accueil de Ploubalay, Quévert, Lamballe et Loudéac ;*
- *les tarifs des droits de places sont en effet relativement homogènes, ils vont de 2 € à 2,60 € par jour. Les tarifs des fluides sont quant à eux beaucoup plus hétérogènes : les tarifs de l'eau s'échelonnent de 2,65 €/m^3 à 4,03 €/m^3, ceux de l'électricité de 0,10 €/kW à 0,21 €/kW ;*
- *les gestionnaires d'aires d'accueil doivent pouvoir bénéficier d'une formation continue, d'un bon encadrement et d'une reconnaissance de la part de la collectivité gestionnaire. C'est un gage de bonne gestion de l'aire, l'assurance d'une diminution des conflits sur l'aire d'accueil et la garantie d'un meilleur accompagnement des voyageurs vers les dispositifs de droit commun et d'un plus grand accès aux services publics. Cela permettrait également de diminuer la rotation du personnel gestionnaire d'aire d'accueil, laquelle ne facilite pas un travail pertinent à long terme.*

Concernant les enjeux liés à la scolarisation des enfants du voyage, les moyens mis en œuvre par l'Education nationale dans le département sont les suivants :

- *1,5 poste de PE pour l'accueil spécifique des enfants de voyageurs (1 poste à Guingamp Communauté, 0,5 à Lannion) ;*
- *½ journée de formation (assurée en lien avec l'association Itinérance) mise en place chaque année pour les nouveaux directeurs d'école ;*
- *mise en place et formation d'un référent par circonscription du premier degré ;*
- *réalisation d'un livret d'accompagnement pédagogique ;*
- *réalisation et mise à disposition de chaque circonscription de mallettes pédagogiques.*

Par ailleurs, il n'y a pas de CASNAV dans les Côtes d'Armor mais un inspecteur de l'Education nationale du premier degré a en charge la mission « scolarisation des enfants du voyage ». Un décompte des enfants du voyage scolarisés est fait. La méthode de recueil des données mise en place depuis quelques années permet d'avoir une approche par cycles, ainsi qu'une approche globale dont il ressort que :

- *si le nombre total d'élèves concernés par la scolarisation en maternelle et primaire est en hausse, la question de l'assiduité reste un réel problème. Après avoir augmenté pendant quelques années, le nombre de demi-journées de fréquentation s'est affaissé en 2011-2012 ;*
- *le passage au collège reste marginal, sauf parfois en enseignements généraux et professionnels adaptés (EGPA). Le mode de vie des voyageurs, leurs appréhensions face au collègue, mais aussi l'inadaptation du cadre d'accueil, rendent difficiles les progrès dans ce domaine. La très grande majorité des familles choisit, de ce fait, une inscription aux cours du centre national d'enseignement à distance (CNED) mais l'insuffisante maîtrise des compétences de lecture par la plupart des élèves entraîne des difficultés pour suivre les cours par correspondance. Ce choix équivaut ainsi à une déscolarisation de fait. Le dispositif d'accompagnement pédagogique mis en place dans les Côtes d'Armor dans trois collèges repose sur le volontariat et reste donc très nettement sous-exploité. Dans le second degré, les efforts en termes de moyens ne portent pas les fruits attendus, du fait notamment de l'impossibilité réglementaire de rendre obligatoire la participation à l'accompagnement pédagogique.*

RÉPONSE DU PRÉFET DU LOIRET

Comme vous l'indiquez, ce rapport découle notamment d'une enquête menée par vos services à l'été 2011 auprès de sept départements français, dont le Loiret. Je vous remercie tout particulièrement de l'envoi de ce projet de rapport, au sein duquel j'ai pu retrouver les éléments de réponse que j'avais fournis l'année dernière. A cet égard, cet extrait ne suscite aucune observation particulière de ma part.

Néanmoins, et pour votre complète information, je tiens à vous indiquer que le Loiret achève actuellement la révision de son schéma départemental d'accueil des gens du voyage. Ce document, qui portera sur la période 2012-2018, insiste sur trois orientations de la politique d'accueil des gens du voyage reprises dans votre projet de rapport :

- le réajustement des obligations des collectivités en matière d'aires d'accueil au vu des besoins effectivement constatés sur le territoire, et notamment de la progression de comportements de sédentarisation chez les gens du voyage ;

- l'insertion dans le schéma départemental, au regard de ces éléments, de préconisations en matière d'habitat adapté ou de terrains familiaux, afin de mieux répondre à la demande exprimée par les gens du voyage ;

- la ré-affirmation de la nécessité d'identifier des terrains de grand passage, avec dans le Loiret, la création d'un comité de pilotage chargé de proposer à ma signature et à celle du Président du Conseil Général un avenant à cet effet avant le 30 juin 2013.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU LOIRET

Le Conseil général du Loiret a mis en œuvre l'ensemble des dispositions dans le cadre de ses compétences pour l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage.

Ainsi, l'aide financière qu'il a apporté aux communes et établissements publics de coopération intercommunale pour la réalisation ou la réhabilitation des aires permanentes d'accueil représente aujourd'hui 7 % de l'ensemble des dépenses consacrées par les pouvoirs publics dans le Loiret (près de 700 000 €). De plus, le conseil général s'implique fortement dans l'accompagnement social et professionnel des gens du voyage en finançant chaque année à hauteur d'environ 200 000 € une association implantée au sein de cette population : le suivi social, la sollicitation des dispositifs nécessaires (FSL, FAJ, APRE ...), l'insertion professionnelle, etc.

Le projet de rapport que vous avez bien voulu m'adresser appelle de ma part les commentaires et observations suivantes.

Il est indiqué dans le rapport que « dans le Loiret, aucune aire de grands passages n'est aménagée en 2010 alors que 74 % des aires d'accueil sont réalisées ».

Je note le résultat positif s'agissant des aires permanentes d'accueil. S'agissant des aires de grands passages, un groupe de pilotage a été mis en place, plusieurs hypothèses de recherches de terrains d'accueil ont été examinées depuis 2006. Toutefois Monsieur le Préfet a été sensibilisé sur le fait que si aucune aire n'était identifiée dans le schéma, il serait préférable de les localiser prioritairement sur les terrains de l'Etat.

A cet égard, une proposition au sud d'Orléans, sur un terrain appartenant au conseil général a été faite à l'État qui en étudie aujourd'hui la faisabilité technique et financière.

Pour sa part, l'État avait pris l'engagement lors de la signature du précédent schéma de proposer des terrains. Force est de constater que cet engagement n'a pas été tenu pour des motifs divers pour lesquels nous n'avons jamais réellement disposé des analyses motivant cette position.

En 2008, l'État a mandaté l'association « Tsigane Habitat » pour réaliser notamment une mission de prospection foncière ayant pour objet d'identifier les terrains susceptibles d'accueillir les aires de grands passages conformément aux objectifs du schéma du Loiret. Les propositions émises par cette dernière, qui n'auraient pas fait l'objet d'une concertation rapprochée avec les maires des communes concernées, n'ont pas été suivies.

De même, il a été constaté de multiples manquements aux lois et règlements de la République (chasse, stationnements, sécurité, hygiène, destructions d'équipements), qui ont eu pour effet de dissuader les maires des communes à proposer des solutions pérennes. D'ailleurs, l'État n'a jamais proposé de compensation face à ces actes regrettables et a montré un manque de réaction certain dans les décisions d'autorité publique à prendre pour punir ou empêcher de tels actes.

Le futur schéma précisera qu'il semble indispensable que 3 aires puissent être disponibles en permanence sur le département, qu'elles soient fixes ou qu'elles prévoient sur un secteur donné, un dispositif de terrains tournants. Un groupe de pilotage créé sous la responsabilité de Monsieur le Préfet devra proposer avant le 30 juin 2013 un avenant au prochain schéma.

Le bilan de réalisation du schéma au 31 décembre 2010 (période de référence de la Cour des comptes) fait, pour sa part, apparaître un taux de réalisation des aires permanentes d'accueil (aires mises en service) de 50 % pour le nombre d'aires et de 61 % pour celui du nombre de places. Ces taux sont respectivement de 67 % et de 81,50 % si on évoque les aires financées. A ce jour, le département du Loiret dispose d'un total de 500 places de caravanes réalisées (pour 14 aires mises en service) soit un taux de réalisation de places de 70 %. Un projet d'aire engagé dans les délais fixés par le précédent schéma pour 40 places et dont les financements de l'Etat sont acquis, devrait être réalisé vraisemblablement courant année 2013. Pour information, la réalisation de 3 autres aires est inscrite dans le prochain schéma.

Il est précisé dans le rapport que « le département du Loiret prévoit dans son nouveau schéma de revoir à la baisse les obligations en matière d'aires d'accueil et d'introduire les préconisations en matière d'habitat adapté ou de terrains familiaux au vu de la demande exprimée par les gens du voyage ».

La gestion des aires et l'offre d'habitat adapté aux besoins des gens du voyage ont été succinctement évoquées dans le schéma de 2003 dans la mesure où la priorité d'action portait dans un premier temps sur la création des aires d'accueil. Elles ont été étudiées de façon plus approfondies lors de la révision du schéma car elles correspondent à une évolution des besoins des voyageurs. Aussi, des préconisations ont été inscrites en matière d'habitat adapté (logements adaptés, terrains familiaux) dans le prochain schéma. Par ailleurs, est évoquée dans le prochain schéma son articulation avec le PDALPD dans ce cadre.

Toutefois, ces dernières soulèvent des questions quant à leurs financements notamment par des crédits de l'État (en PLAI essentiellement) au regard du montant des aides à la pierre allouées par ce dernier aux délégataires (Département du Loiret et communauté d'agglomération Orléans Val de Loire).

Il est souligné dans le rapport que « les coûts d'investissement par place sont fortement hétérogènes d'un territoire à l'autre, mais aussi d'une aire à l'autre » et que « dans le Loiret et ....., le coût moyen de l'investissement par place est compris entre 24 746 € (Loiret) et 51 320 € (...) soit un coût supérieur au plafond des dépenses subventionnables ».

Sur le département du Loiret, le coût moyen d'investissement par place varie de 12 622 € à 41 552 €. Le coût moyen sur le département est de 23 727,39 € (données au 31 décembre 2010 pour 13 aires).

Cet écart de coût peut notamment s'expliquer de la façon suivante :

- certains maîtres d'ouvrages peuvent avoir des exigences particulières en matière d'équipement ou de matériaux,

- les coûts engendrés afin d'assurer les conditions de stabilité du terrain,

- la nécessité ou non de réaliser des équipements routiers (desserte, etc...) ou/et liés à la sécurité - le coût lié à l'achat du foncier, le cas échéant.

Il est fait mention dans le rapport de la participation financière de l'Etat qui « si elle est conforme au texte, reste donc sensiblement inférieure à l'objectif visé par la loi ».

Ce constat est confirmé dans le Loiret puisque le taux d'intervention de l'État fin 2010 pour le financement de l'aménagement ou de la réhabilitation des aires permanentes d'accueil représente environ 47 % (4 859 314 €) du coût de l'investissement des communes et EPCI concernés (10 345 144 €).

Il est primordial que l'Etat atteigne ses objectifs et maintienne sa participation financière car elle est un moyen de motiver les élus locaux à créer des aires d'accueil sur leur territoire.

Le rapport fait le constat qu' « en dehors de cette difficulté à mobiliser le foncier, les terrains disponibles sont parfois mal adaptés à la réalisation des aires ».

Les principales difficultés rencontrées pour la réalisation du schéma du Loiret tiennent moins à la réticence des élus locaux qu'à la spécificité du territoire loiretain. Certaines communes ayant peu de disponibilités foncières ont proposé des terrains en zone inondable qui n'ont pas été retenues par l'État au regard du cadre réglementaire existant. Aussi, il a été proposé qu'une réflexion puisse s'engager sur le recherche de terrains en zone inondable dans le respect des PPRI en vigueur disposant d'un aléa de faible intensité et en prévoyant les conditions préalables de sécurisation pour aménager ces aires. En effet, il a été mis en exergue par les élus concernés d'une part que sur les zones proposées des résidences fixes pouvaient être déjà existantes, et d'autre part qu'en cas de crue une évacuation rapide pourrait être réalisée dans de bonnes conditions, ce phénomène pouvant être

anticipé suffisamment tôt. Ce point a été évoqué à plusieurs reprises lors des réunions du groupe de pilotage de la révision du schéma. L'État a, ainsi rappelé, qu'il est contraint par un cadre réglementaire qui ne permet pas au Préfet de disposer d'une marge de manœuvre au niveau local. Seule une évolution de ce cadre national pourrait permettre au Préfet d'apprécier les situations locales au cas par cas.

Il est précisé dans le rapport que « pour identifier des terrains adéquats, une action de prospection est généralement entreprise par la direction départementale des territoires, à la demande du Préfet, mais les propositions ne sont pas toujours suivies par les élus (Loiret) ».

Ce constat fait vraisemblablement référence aux propositions faites par l'association « Tsigane habitat », mandatée par Monsieur le préfet pour réfléchir sur l'installation des aires de grands passages. Comme je l'ai déjà indiqué auparavant, ces propositions n'avaient pas fait l'objet d'une concertation rapprochée avec les élus et ont donné lieu à des réactions très vives et à de nombreuses réserves qui n'ont pas permis de faire aboutir le dossier.

Il convient que les élus locaux soient particulièrement associés sur un sujet aussi délicat.

Il est indiqué dans le rapport que les « stationnements illicites de courte durée et de petite taille ne sont pas systématiquement comptabilisés dans le Loiret ».

Pour alimenter la réflexion relative aux grands passages, j'ai sollicité Monsieur le Préfet à deux reprises en 2010 afin de disposer d'éléments relatifs à ces accueils de grands groupes sur le département (lieux de stationnement, nombre de caravanes et de familles accueillies, motifs du stationnement).

En réponse, Monsieur le Préfet a indiqué que l'association « Tsigane habitat », chargée d'une mission de médiation et de prospection, présenterait son rapport de mission et proposerait différentes solutions d'accueil lors d'un comité de pilotage qui devait être réuni.

Quelques informations ont été apportées par cette dernière dans le cadre de la réalisation de l'étude préalable lancée dans le cadre de la révision du schéma départemental d'accueil des gens du voyage (Etude préalable à la révision du schéma départemental - diagnostic préalable - juin 2011). Toutefois, elles mériteraient à être plus précises.

Enfin, est abordé à plusieurs reprises dans le rapport, le grand rassemblement évangélique qui a lieu chaque année à Nevoy dans le Loiret en indiquant notamment les problèmes de sécurité et les retombées économiques pour les commerces.

Il doit être souligné qu'avant le second rassemblement exceptionnel de 2011, les élus concernés ainsi que l'association du commerce et de l'artisanat de Gien ont fait part de leurs inquiétudes et des conséquences probables de cet évènement sur le territoire tant en termes d'insécurité et de dégradations que de tensions liées à la diminution de la fréquentation touristique. Il conviendrait de limiter désormais ces rassemblements à Nevoy à une seule réunion par an.

Tels sont les éléments d'observation dont je souhaitais vous faire part sur cet extrait de projet de rapport, sachant que je n'ai pas eu connaissance de la partie consacrée aux mesures d'accompagnement social des gens du voyage qui sont néanmoins indissociables de la politique d'accueil et de logement de cette population.

Sur ce sujet, il semblerait utile de clarifier les compétences entre les départements qui assument le suivi et l'accompagnement social des gens du voyage, et l'Etat qui a repris en 2007 la responsabilité de la domiciliation des gens du voyage.

En effet, l'association agréée par l'État dans le Loiret affiche le nombre le plus important de domiciliation dans la région centre (650) alors même que l'association agréée sur l'Indre et Loire, département de taille équivalente, affiche un nombre de domiciliation nettement inférieure (285). Cette situation s'explique en partie par l'absence d'une association de même type dans plusieurs départements limitrophes, ce qui a pour effet de diriger le flux vers le département du Loiret et a pour conséquence de lui faire supporter un poids financier relatif à l'accompagnement social et aux stationnements disproportionnés par rapport à ce qu'une situation normale exigerait.

Par ailleurs, j'ai pu constater la difficulté à mettre en place et à contrôler des actions d'insertion à destination des gens du voyage bénéficiaires du RSA du fait même de leur mobilité. Il paraîtrait utile de s'interroger sur le rôle de l'Etat dans ce domaine, compte tenu de son intervention sur l'ensemble du territoire national.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION ORLÉANS-VAL DE LOIRE

Je n'ai aucune objection particulière à formuler.

Par ailleurs, nous devrions, sous le pilotage de Monsieur le Préfet, approuver d'ici la fin 2012 le futur Schéma Départemental d'Accueil des Gens du Voyage, fruit de bientôt deux années de travail de concertation entre tous les partenaires concernés.

Ce dernier reprendra toutes les évolutions des besoins des voyageurs constatés depuis plusieurs années notamment en matière d'habitat adapté et d'aménagement d'aires de grands passages.

Il fixera également les obligations de l'Agglo dans ces différents domaines.

RÉPONSE DU MAIRE DE GIEN

Je tiens à vous apporter les informations suivantes :

- En ce qui concerne la Commune de Gien, l'Association « Vie et Lumière » dispose d'une aire spécifique qui accueille les gens du voyage sur le territoire de Nevoy.

- la préparation en amont implique l'intervention de plusieurs acteurs à savoir :

- les élus de la ville de Gien : M. HURTIGER Jean-Pierre, M. CHIERICO Patrick, M. CERVEAU Jacky ;

- les élus de la Ville de Nevoy : M. BEEUWSAERT, M. DARMOIS J.F ;

- le responsable de l'Association « Vie et Lumière » : M. le Pasteur CHARPENTIER ;

- le Conseil Général du Loiret - Direction des Routes / Sully ;

- la Gendarmerie ;

- l'ARS (Agence Régionale de Santé) ;

- le Receveur du bureau de poste de Gien ;

- le Centre Hospitalier de Gien ;

- l'Education nationale ;

-les représentants de l'État (Préfet, Sous-Préfète).

Il convient de reconnaître que la préparation en amont est facilitée par l'existence d'interlocuteurs bien identifiés.

Cette préparation permet de faire le bilan de l'année précédente et surtout d'examiner les propositions et la programmation à venir.

Les Villes de Gien et Nevoy ainsi que les services de l'Etat assurent la coordination des différentes actions.

Des moyens importants sont déployés par la Gendarmerie pour assurer la gestion de l'ordre public.

Pour les rassemblements, le lieu d'une année sur l'autre est identique parce que l'association « Vie et Lumière » est propriétaire du terrain à Nevoy.

Le dispositif médical et sanitaire est satisfaisant et l'Etat procède aux remboursements d'une partie des frais engagés par la Commune de Gien.

Toutefois, nous avons à déplorer les multiples nuisances causées à la population (agressions verbales, non-respect des règles d'hygiène et de sécurité, troubles à l'ordre public, dégradation des infrastructures publiques, ...).

Par ailleurs, la Ville de Gien a constaté depuis de nombreuses années que l'essentiel de l'eau utilisée par les gens du voyage est prélevée sur les ouvrages de défense incendie.

En 2009, 4 343 m^3 ont été comptabilisés alors que 25 000 personnes ont été présentes sur le secteur.

L'importance des volumes prélevés par les gens du voyage pénalise le rendement du réseau de la ville de Gien qui est à 72 %. L'objectif est d'arriver à un rendement de 85 %.

Un projet d'installation de débitmètres est en cours pour comptabiliser les volumes prélevés par les gens du voyage.

L'agence de l'eau et le Conseil Général du Loiret accompagnent la ville de Gien dans cette démarche.

En 2010, le rassemblement estival initialement prévu sur une base aérienne en Alsace a été renvoyé sur le terrain de Nevoy (2 rassemblements en 2010).

Cela a créé un mécontentement des populations et des élus.

En période d'intempéries, le terrain de Nevoy est délaissé par les gens du voyage au profit d'un stationnement « sauvage » sur l'étendue du territoire de la ville de Gien.

Les gens du voyage estiment que les conditions de vie sur le terrain de Nevoy sont devenues éprouvantes à cause de la boue jusqu'aux genoux.

En ma qualité de Conseiller Général Maire de Gien, je vais souvent à la rencontre des voyageurs en leur demandant de rejoindre le terrain de Nevoy ou l'aire d'accueil de Gien qui est de la compétence de la Communauté des Communes Giennoises.

Régulièrement, ils s'installent sur le parking de la salle Cuiry entraînant une dégradation du bitume. La Police Municipale procède parfois à des verbalisations conformément à l'arrêté municipal interdisant le stationnement sauvage.

Par ailleurs, une collaboration avec les autorités préfectorales peut-être sollicitée pour des procédures d'urgence d'expulsions. Celles-ci sont difficiles à mettre en œuvre à cause des lourdeurs administratives.

Force est de constater avec regret que les lieux prévus pour le stationnement des caravanes ne sont pas respectés. Cela engendre des relations tendues avec la population locale et les forces de l'ordre garant de la sécurité publique.

Enfin, d'une manière générale, les rassemblements des gens du voyage sont bien gérés.

RÉPONSE DU PRÉFET DU CHER

Les aires d'accueil dans le département du Cher sont au nombre de 7 et situées sur les communes suivantes : Aubigny-sur-Nère (15 places), Saint-Florent-sur-Cher (20 places), Saint-Germain-du-Puy (25 places), Saint-Amand-Montrond (30 places), Saint-Doulchard (30 places), Bourges (40 places) et Mehun-sur-Yèvre (21 places).

La ville de Vierzon, qui vient de lancer récemment les études préalables nécessaires à la création de son aire d'accueil d'une capacité de 30 places, permettra d'atteindre un taux de réalisation de 96 %, soit pratiquement l'objectif fixé pour le département du Cher.

En ce qui concerne les autres types d'accueil dédiés aux gens du voyage, il existe une aire de grand passage (100 places) réalisée en 2005 sur la commune de Bourges, 2 aires de petit passage sur les communes de Beffes (9 places) et Blet (10 places) ainsi qu'un terrain familial (5 places) sur la commune de Saint Germain du Puy.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU CHER

Vous voudrez bien trouver ci-dessous une remarque relative au document transmis.

En effet, la restriction faite pour le département du Cher me paraît inappropriée dans la mesure où le taux de réalisation indiqué ne correspond pas au taux précisé dans le rapport d'observations définitives arrêtées par la Chambre régionale des comptes du Centre dans sa séance du 10 mars 2011 sur la gestion du conseil général du Cher.

Le tableau traçant le bilan quantitatif indique un taux de 73 % pour l'ensemble des aires d'accueil (grand passage, aires d'accueil, aires d'accueil complémentaires), alors que le projet de rapport public mentionne un taux de réalisation de 57 %.

De plus, la Région Centre présenterait un retard dans la réalisation des aires de grand passage, alors que le département du Cher est à 100 % de réalisation.

En conséquence, je vous demande de bien vouloir rectifier ce paragraphe en retirant la mention qui cible le Cher et lui attribue le taux de réalisation erroné de 57 % et en rétablissant la réalité quant à l'aire de grand passage dans le Cher.

RÉPONSE DU PRÉFET DE L'INDRE

J'ai l'honneur de vous informer que la lecture attentive de ce document n'appelle pas, de ma part, d'observations particulières.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'INDRE

Je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL D'INDRE-ET-LOIRE

Après lecture des éléments concernant le département de l'Indre-et-Loire, je n'ai pas d'observations particulières à formuler.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA HAUTE-VIENNE

Je vous informe que le conseil général de la Haute-Vienne n'a aucune observation à présenter à l'extrait transmis.

RÉPONSE DU PRÉFET DE L'AUBE

Par lettre du 30 juillet dernier, vous avez bien voulu me transmettre pour observations un extrait du projet de rapport public thématique qui sera prochainement publié sur le thème de « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage ».

Jusqu'à présent, le département de l'Aube ne disposait pas d'une aire de grand passage des gens du voyage, en raison du refus total des collectivités locales de s'associer à ce projet. Pour pallier cette carence, l'État a décidé de réaliser intégralement cette aire, sans appui financier.

Elle est à ce jour réalisée sur un terrain de l'État à Thennelières ; toutes les procédures juridiques ont été suivies et l'ensemble des caractéristiques prévues par la loi pour son équipement sont respectées.

Telles sont les informations que je tenais à porter à votre connaissance, afin qu'elles puissent être intégrées dans le rapport public susmentionné.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'AUBE

Je vous informe que ce document n'appelle aucune observation de ma part et que, par conséquent, je n'ai pas de réponse particulière à formuler par rapport à ce document.

RÉPONSE DE LA PRÉFÈTE DES VOSGES

J'ai pris connaissance de l'extrait du projet et la description qui y est faite pour les Vosges correspond bien à la situation dans mon département, sauf en ce qui concerne les aires de grands passages.

Le rapport indique que six départements n'ont pas d'aires de grand passage, dont les Vosges. Il existe toutefois deux projets d'aires et celles-ci seront fonctionnelles pour la saison 2013. Elles seront situées à Remiremont et Saint-Nabord ; leur capacité d'accueil sera respectivement de 50 et 150 caravanes. Elles seront relativement proches l'une de l'autre et à proximité de la RN57.

J'indique que l'aire de Saint-Nabord a été mise en service dès mi-juillet 2012 sous la forme d'une aire provisoire, en attente du parfait achèvement de ses équipements et d'une voie d'accès dédiée.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DES VOSGES

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention de ce texte et en réponse, vous précise que depuis cet été, le Département des Vosges dispose d'une aire de grand passage à disposition des gens du voyage.

En application de l'actuel schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage, cette possibilité de stationnement a fait l'objet d'une communication par la signature d'un arrêté conjoint conclu entre l'Etat et le Conseil général des Vosges.

Les autres aspects du projet de rapport n'apportent pas de remarques particulières de ma part.

RÉPONSE DU PRÉFET DE LA MARNE

La présente réponse s'inscrit dans la continuité des échanges et réponses faites tout au long de votre enquête et fait suite aux réponses écrites qui vous ont été adressées à l'occasion de la transmission des relevés d'observations le 19 décembre 2011. Je souhaite par conséquent évoquer les points du rapport final auxquels il me semble nécessaire d'apporter à la Cour des éléments d'informations complémentaires, ainsi que les évolutions intervenues.

S'agissant de la composition de la Commission Départementale Consultative des Gens du Voyage (CDCGDV), je vous confirme que l'éducation nationale a, dès janvier 2012, été associée à la réunion de cette commission, non plus en tant qu'expert, mais en tant que membre de ladite commission.

Le renouvellement de la composition de la commission est en cours, et interviendra en septembre 2012. Dans le but de préserver la représentation initiale des services de l'Etat, en accord avec le Conseil général, validé par les membres de la commission, le nombre des deux formations, représentants de l'Etat et Conseil général, est porté à cinq (composition actuelle des représentants de l'Etat : la DDT, la DDCSPP, la direction départementale de la sécurité publique, le groupement de gendarmerie).

La constitution du comité de pilotage interviendra lors de la prochaine réunion de la commission prévue en automne 2012 et de la mise en place de sa nouvelle composition.

En ce qui concerne le rappel des collectivités défaillantes à leurs obligations légales, je tiens à vous préciser que les sous-préfets ont présidé plusieurs réunions sur ce sujet.

Par ailleurs, dans la continuité de la démarche actuelle de révision de la composition de la commission et de la mise en place d'un pilotage renouvelé, il a été demandé à l'association des Maires de la Marne de désigner de nouveaux élus locaux, afin d'améliorer leur représentativité au sein de la commission départementale. Cette nouvelle représentativité, soutenue par la dynamique des deux sous-préfectures concernées (Epernay et Vitry-le-François), devrait ainsi permettre de faire évoluer favorablement la réalisation des aires inscrites au schéma départemental d'accueil des gens du voyage et ainsi de respecter les obligations légales.

A ce sujet, il importe de souligner la mise en service en octobre 2012, par la commune de Vitry-le-François, d'une aire d'accueil, ainsi que les démarches engagées par cette communauté de communes pour la mise en place d'une aire de grand passage (2014/2015).

Pour ce qui est du suivi en matière d'accompagnement social dans le département de la Marne, il convient de préciser que ce travail est engagé depuis plusieurs années par les collectivités comme Reims, Vitry-le-François ou encore Sézanne.

Ces collectivités ont développé des actions concrètes en lien avec le droit commun avec la participation du Conseil général notamment. Un service concernant les gens du voyage a été créé spécifiquement au CCAS de Reims. Il réalise des permanences sur les deux aires de Reims, afin de les accompagner dans leurs démarches et de pouvoir mettre en place un suivi social.

Dans le cadre de la politique de la ville, BOP 147, la communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne, en partenariat avec la DDCSPP a, pour 2012, lancé un projet CUCS, « Aide à la scolarité, aux apprentissages et à l'insertion sociale des gens du voyage ». Ce projet consiste en la mise en place d'une aide à la scolarité, ainsi qu'à l'implantation d'une salle multi-activités sur cette même aire.

S'agissant du plan d'actions « prévention de l'exclusion » inscrit dans le cadre du BOP 177, il est à noter que le département de la Marne ne bénéficie d'aucun budget spécifique en faveur des gens du voyage. Il convient cependant de rappeler que les situations identifiées par l'ensemble des partenaires sont prises en compte et gérées dans le cadre de l'hébergement d'urgence avec un accompagnement individuel adapté.

Il convient de souligner les efforts des collectivités, en particulier ceux de la communauté de communes de Châlons-en-Champagne qui, grâce à la mise en place de la mission de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale spécifique au logement (MOUS), prend en compte les spécificités des gens du voyage dans le cadre de leur sédentarisation.

En ce qui concerne l'évaluation, afin de mieux préciser l'impact et l'efficacité des actions menées sur le terrain, un recensement exhaustif des dispositifs en place et des actions engagées est en cours d'élaboration. Les éléments recueillis seront répertoriés au schéma des aires d'accueil des gens du voyage et les expériences les plus significatives présentées individuellement lors de la réunion de la de la Commission Départementale Consultative des Gens du Voyage d'automne 2012.

En conclusion, une nouvelle dynamique est lancée dans la mise en œuvre du schéma départemental des gens du voyage, afin de renforcer la coordination entre les différents acteurs et de progresser dans les résultats, tant qualitatifs que quantitatifs, concernant ce schéma.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA MARNE

Ce document dresse le bilan de la politique menée dans ce domaine depuis la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000. Pour cela, une enquête a été réalisée par la Cour des Comptes et onze Chambres régionales des Comptes auprès d'une soixantaine de collectivités territoriales parmi lesquelles, le Conseil Général de la Marne.

Arrivé au terme de ce rapport thématique, vous envisagez de le publier prochainement. Au préalable et conformément aux articles L. 143-10 et R. 136-1 du code des juridictions financières, vous sollicitez la réponse des représentants des collectivités et organismes concernés.

J'ai pris connaissance de ce document avec le meilleur soin, notamment les passages concernant l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage sur le territoire marnais. Ceux-ci relatent en effet la situation et les pratiques dans notre département et n'appellent pas d'observation particulière de ma part.

RÉPONSE DU PRÉFET DU VAL-DE-MARNE

Au préalable, je souhaite vous rappeler que le schéma départemental du Val-de-Marne, approuvé le 31 mars 2003, a été annulé par la Cour d'appel de Paris le 4 octobre 2007, à la suite d'un recours contentieux déposé par la ville de Saint-Maur-des-Fossés. Le dispositif n'a donc été opérationnel que pendant 3 ans, ce qui explique en partie la modestie des résultats en terme de réalisation. En partenariat avec le Conseil Général du Val-de-Marne, l'État a relancé en 2011 la dynamique pour l'élaboration d'un nouveau schéma, permettant la poursuite du programme entrepris, tout en prenant en compte l'évolution des besoins.

En ce qui concerne les points particuliers de votre rapport relatifs au Val-de-Marne, voici les commentaires que je souhaite apporter.

1. Aires de grand passage

« Le schéma départemental du Val-de-Marne n'a pas prévu la création d'aires de grand passage, alors que le besoin en la matière est manifeste, des groupes de 150 à 300 caravanes stationnant régulièrement sur des terrains publics ».

Comme le souligne le rapport, l'étude réalisée en 2002 a mis en évidence la présence occasionnelle de groupes importants (plus de 100 caravanes), pouvant justifier l'objectif de la création d'une aire de grand passage. Cependant, le schéma constatait parallèlement l'impossibilité matérielle d'une telle réalisation : « les contraintes fortes en matière d'espace disponible dans un département aussi exigu et densément peuplé que le Val-de-Marne conduisent à écarter d'emblée toute possibilité d'accueil de grands rassemblements, correspondant à des regroupements de plus d'une centaine de caravanes à l'occasion d'évènements festifs ou religieux ». L'ensemble des membres de la Commission Consultative, y compris les représentants des associations de gens du voyage, étaient tombés d'accord avec ce constat.

Je précise à ce propos qu'aucun des quatre départements de « petite couronne », où la pression foncière est maximale, n'a prévu de création d'aire de grand passage dans son schéma départemental. En revanche, les quatre départements de « grande couronne », qui disposent de vastes espaces ruraux, ont prévu ce type d'accueil. Les grands rassemblements disposent ainsi en Ile-de-France de plusieurs sites adaptés à leurs besoins.

2. Objectifs quantitatifs et qualitatifs

« Certaines collectivités ont contesté le nombre de places prévues, jugé trop important au regard des besoins (Val-de-Marne) ou leur localisation, estimée peu en adéquation avec les caractéristiques urbanistiques et sociales du territoire (commune de Villeneuve-

Saint-Georges). L'emplacement excentré de cette aire engendre des coûts particulièrement élevés, représentant 66,7 % du coût total de l'opération ».

L'étude réalisée en 2000 a établi un objectif minimal de 450 places d'accueil, correspondant à une moyenne tenant compte à la fois des caravanes stationnées en permanence et des passages estimés. Un objectif optimal de 600 était également mentionné, comme un maximum à terme. Ce chiffre n'a pas été contesté. En revanche, la répartition de cet objectif entre les communes a fait l'objet de vives discussions, les critères retenus peinant à réunir l'unanimité. Un de ces critères (une décote prévue pour les communes ayant un taux important de logements sociaux) a d'ailleurs été la cause de l'annulation du schéma.

Au vu de la difficulté de trouver des sites potentiels, aucune liste précise n'a été arrêtée au schéma. La localisation de l'aire incombait pour l'essentiel à la commune, mieux à même de déterminer l'endroit où elle désirait la réaliser. Le site retenu pour l'aire de Villeneuve-Saint-Georges, en effet loin du centre-ville, a donc été choisi par la commune, qui assume pleinement le coût de l'opération. On peut faire deux remarques à ce sujet : la participation de l'État n'est pas affectée par le coût important de l'opération, puisqu'il s'agit d'un forfait. Par ailleurs, le choix du site retenu s'explique aussi par le fait qu'il s'agit d'une aire intercommunale, et même interdépartementale, puisqu'elle est réalisée conjointement par les communes de Villeneuve-Saint-Georges (Val-de-Marne) et de Crosne (Essonne). Les coûts d'investissement et de fonctionnement ultérieur sont ainsi mutualisés.

3. Effet négatif de création des aires

« A Vitry, l'ouverture de l'aire d'accueil n'a pas entraîné de baisse significative des occupations illicites. Au contraire, l'aire est à l'origine de l'arrivée de nombreuses familles, qui s'installent dans la zone d'activité toute proche pour y passer l'hiver ».

Il paraît difficile de reprocher à une des rares communes du département à avoir réalisé ses objectifs de provoquer un afflux de caravanes. Ce fait doit au contraire inciter les divers acteurs à favoriser la création d'aires sur les territoires avoisinants, afin de développer l'offre d'accueil. La loi permet d'ailleurs aux communes ayant rempli leurs objectifs de prendre des arrêtés d'expulsion des sites occupés illicitement.

L'élaboration en cours du nouveau schéma, qui devrait être achevée d'ici la fin de l'année 2012 pour être présenté à la commission consultative départementale au 1er trimestre 2013, prendra en compte de nouvelles données sur les besoins en termes de places et d'accompagnement des gens du voyage.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU VAL-DE-MARNE

Le Département du Val-de-Marne ayant été sollicité dans le cadre de cette enquête, vous me demandez d'apporter une réponse aux conclusions du rapport.

Je n'aurai qu'un seul commentaire à vous transmettre, portant sur : « le schéma départemental du Val-de-Marne n'a pas prévu la création d'aires de grand passage, alors que le besoin en la matière est manifeste, des groupes de 150 à 350 caravanes stationnant régulièrement sur des terrains publics ».

Le premier schéma départemental d'accueil des gens du voyage, adopté le 31 mars 2003, avait été élaboré sur la base d'un diagnostic préalable réalisé par le Cabinet CATHS à la demande de l'Etat et du Conseil général. Ce document avait révélé une présence régulière d'environ 400 caravanes sur le département et n'avait pas recensé de besoins particuliers de création d'une aire de grand passage. Il soulignait la difficulté de trouver un foncier suffisamment vaste pour accueillir des aires de grande taille au vu de la configuration et de la densité du Département.

Aussi, à partir d'un besoin d'accueil de l'ordre de 450 caravanes, avec un objectif optimal assigné d'atteindre 600 places, les dispositions de ce schéma avaient favorisé la création d'aires de 15 à 20 emplacements et écarté la réalisation d'aire d'accueil pour les grands rassemblements.

Suite à l'annulation par la Cour administrative d'appel de Paris de ce schéma, l'Etat et le Département ont engagé le processus d'élaboration d'un nouveau schéma. Aussi, en 2011, une étude de réactualisation des besoins et de sites potentiels de création d'aires a été confiée au cabinet LE FRENE.

Un état des lieux a été réalisé s'appuyant sur les réponses apportées par 35 communes sur les 47 consultées. Cette première étape a abouti au constat que la création de 450 places est toujours d'actualité. La réalisation d'une aire de grand passage n'est pas identifiée comme un besoin prioritaire : en effet, une seule implantation d'une centaine de caravanes sur un terrain pour une durée d'environ 15 jours a été recensée durant l'année précédente.

Dans ces conditions, le projet de rapport me paraît inexact en estimant que le Département du Val-de-Marne n'a pas pris en compte le besoin de création d'une aire d'accueil de grand passage, alors que ce besoin n'a été exprimé dans aucune des deux études, réalisées par des cabinets différents, pour l'élaboration du schéma départemental.

RÉPONSE DU MAIRE DE VITRY-SUR-SEINE

Je vous informe que cet extrait n'appelle pas d'observations particulières de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA SEINE-SAINT-DENIS

Le Département participe à la création des aires d'accueil depuis sa délibération prise le 08 juillet 2003. Cette aide intervient à hauteur de 1 000 € par emplacement de deux caravanes, en complément si nécessaire des autres financements dans la limite de 300 emplacements. Cette mesure prévoyait également une participation au fonctionnement des aires sur la base d'un plafond de 80 € par mois par emplacement.

De manière indirecte, le Département prend également à sa charge la gestion et le paiement du RSA des gens du voyage domiciliés. Leur insertion relève du droit commun et de l'action spécifique de certaines associations subventionnées par le Département. Les gens du voyage peuvent également bénéficier des actions des programmes de santé telles que les dépistages de la tuberculose, les vaccinations, les dépistages des IST (infections sexuellement transmissibles).

Le rapport que vous proposez est tout à fait d'actualité puisque, suite à l'annulation du précédent schéma, l'Assemblée départementale a approuvé le 21 juin dernier le schéma départemental d'accueil des gens du voyage pour la période 2012-2018. Celui-ci a d'ailleurs été mis en œuvre par arrêté préfectoral du 28 juin 2012.

Le précédent schéma adopté en 2003 a été annulé par décision du tribunal administratif de Cergy Pontoise le 13 septembre 2007, suite à un recours déposé par plusieurs villes.

En réponse à la décision d'annulation, la Préfecture, conjointement avec le Département a relancé la procédure d'élaboration d'un schéma départemental en s'appuyant sur la constitution de trois groupes de travail portant sur les questions d'évaluation des besoins, d'accès aux soins, aux droits administratifs, de scolarisation ainsi que des mesures d'insertion professionnelle à l'attention des Gens du Voyage. Les travaux de ces groupes, dont les conclusions ont été présentées à la Commission consultative en juin 2009, ont été complétés au printemps 2010 par la réalisation d'une étude par le cabinet ACADIE – REFLEX portant sur l'évaluation des besoins d'accueil des Gens du voyage en Seine-Saint-Denis.

Le projet de schéma issu de ces nouvelles études a été transmis aux différents partenaires lors de la commission consultative du 24 septembre 2010, puis aux communes le 27 mai 2011 pour avis.

Concomitamment, six réunions de concertation se sont tenues de juillet à octobre 2011 par secteur de cohérence à la demande du Département afin de lever tout risque de blocage des villes inscrites au schéma départemental.

L'avis définitif de la Commission consultative a été rendu le 6 février 2012 intégrant les remarques formulées par les membres de la commission.

Ainsi, le schéma adopté fixe à nouveau un objectif de création de 600 places. D'ores et déjà, 6 aires d'accueil ont été réalisées entre 2003 et 2012, soit 136 places dont 122 financées par le Département pour un montant total d'aides de 61 000 € : Rosny-sous-Bois (10 places), Aulnay-sous-Bois (30 places), la Courneuve (30 places), Aubervilliers (30 places), Blanc-Mesnil (22 places). Les 478 places à créer représentent pour le Département une dépense à prévoir de 239 000 €.

Par ailleurs, à la demande des associations, et afin de mieux répondre aux attentes des familles sédentarisées, le nouveau schéma a intégré les terrains familiaux et l'habitat adapté pérenne (logements PLAI) à l'objectif des 600 places à créer, dans la limite de 120 places.

L'aide du Département est recentrée sur l'investissement (1 000 € par emplacement de deux caravanes). Elle n'intervient qu'en complément des autres co-financeurs (Etat et Région), au vu du plan de financement et du reste à charge de la commune ou de l'EPCI, et prend en compte les terrains familiaux comme nouvelle forme d'accueil prévu au schéma. L'aide au fonctionnement n'a pas été reconduite car elle n'a jamais été sollicitée à ce jour.

Par ce nouveau schéma, le Département et l'État souhaitent mobiliser fortement les collectivités locales sur ces nouveaux objectifs. A ce titre, une commission consultative sera installée dès la rentrée pour évoquer les perspectives de mise en œuvre du schéma en 2012-2013 et proposer un retour d'expériences sur les projets d'habitat adapté.

RÉPONSE DU PRÉFET DU VAL-D'OISE

Je vous indique que sa rédaction n'appelle pas de réponse ou d'observation de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU VAL-D'OISE

Le Conseil général du Val-d'Oise s'est toujours impliqué dans le soutien aux divers dispositifs favorisant l'accueil et l'accompagnement de cette population, malgré le caractère facultatif de son intervention.

Des financements sont annuellement attribués aux communes et aux communautés d'agglomération qui gèrent les aires d'accueil, et aux associations qui suivent les familles.

Les services médico-sociaux du département sont également impliqués dans leur accompagnement notamment en ce qui concerne l'accès aux droits sociaux et sanitaires.

Parmi les problématiques soulevées dans le rapport, les questions liées au développement de l'habitat adapté, à la gestion des aires d'accueil et à l'accompagnement de proximité des familles me semblent prioritaires. Elles doivent être prises en compte et traitées pour réussir l'intégration de ces populations dans les communes qui les accueillent.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION VAL DE FRANCE

Je tiens à vous informer que le rapport thématique n'appelle aucune remarque de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION MELUN VAL DE SEINE

Suite à la lecture attentive de ce document, je me permets de vous adresser ci-après les remarques et propositions que la Communauté d'Agglomération Melun Val de Seine souhaite voir ajouter à l'extrait du rapport envoyé.

Chapitre I-II

L'estimation des besoins en matière d'aires d'accueil a été faite par commune, mais le besoin réel doit être évalué à l'échelle du bassin d'habitat car en soi, le besoin n'existe pas sur une commune en particulier. Pour le schéma départemental de 2003, c'est le stationnement illégal qui a servi de référence à l'estimation des besoins toute taille de commune confondue. Or on observe de nombreux stationnements de groupes sur des petites communes qui ne sont pas concernées par la loi du 5 juillet 2000.

La création des aires repose uniquement sur le seuil du nombre d'habitants de la commune, mais cette règle s'affranchit des réalités territoriales (disponibilité foncière au PLU, accessibilité des terrains potentiels par exemple). L'attente des gens du voyage au quotidien est d'être accueillis dans des conditions satisfaisantes et ce, quelle que soit la taille de la commune.

Les obligations d'aménagement de places d'accueil pour les gens du voyage s'accompagnent par ailleurs de prescriptions en matière d'accompagnement social inscrites au schéma départemental.

A noter que la Communauté d'Agglomération Melun Val de Seine s'est engagée sur deux volets spécifiques : une action d'accompagnement à la scolarisation des enfants du voyage, de soutien à la parentalité et d'accès aux droits et une seconde action sur l'éco-citoyenneté et la sensibilisation au respect de l'environnement.

Sur le volet scolarisation, la Communauté d'Agglomération Melun Val de Seine travaille en lien avec le SAN de Sénart - le bassin de déplacement des gens du voyage étant commun aux deux collectivités ; sur les deux actions, l'association Le Rocheton est le partenaire de la Communauté d'Agglomération Melun Val de Seine depuis 2011.

Chapitre II-I

La participation du Conseil Général est effectivement variable et reste en fonction d'une politique contractuelle changeant selon ses priorités.

Chapitre III-II A

L'ancrage territorial des gens du voyage est effectif et engendré également par la condition de scolarisation pour un stationnement qui peut couvrir toute l'année scolaire.

C'est pour cela que la Communauté d'Agglomération Melun Val de Seine, dans sa politique d'accueil, facilite l'installation prolongée des familles du voyage dont les enfants sont scolarisés dans un établissement scolaire, sous réserve d'assiduité.

L'ancrage est aussi consécutif à la situation économique des familles : le coût des carburants, et 1'activité professionnelle qui bien souvent se situe dans un périmètre départemental.

Chapitre III-II-B

On assiste également à la transformation de terrains privés en habitat adapté de fait. De nombreuses caravanes séjournent toute l'année alors que sur le plan réglementaire, le code de l'urbanisme ne permet pas à des caravanes un stationnement supérieur à trois mois sans déclaration préalable.

RÉPONSE DU PRÉFET DES YVELINES

Ainsi que vous m'y avez invité et après avoir pris connaissance des observations relatives au département des Yvelines, j'ai l'honneur de vous faire savoir qu'elles n'appellent de ma part aucune précision complémentaire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DES YVELINES

Comme vous m'y invitez, je souhaite apporter des précisions relatives à la position prise par le Conseil général des Yvelines, lors de sa délibération en date du 30 septembre 2005, dont certains éléments sont mentionnés dans le projet de rapport.

D'une part, le terme employé de « non-adoption » du schéma par le Conseil général pourrait être interprété comme un avis défavorable. La rédaction que je soumets (en italique), me paraît davantage correspondre à la position du Département :

« Sur les 96 schémas départementaux, 23 ont été signés et approuvés par le seul préfet, certains conseils généraux ayant considérés ne pas être habilités à porter un avis sur le schéma.

Cette situation peut résulter d'une position de principe. Ainsi, le Conseil général des Yvelines…. »

D'autre part, Il me semble utile de devoir préciser que dans cette délibération, « le Conseil général prend acte du projet de schéma d'accueil des gens du voyage élaboré et proposé par l'Etat et rappelle qu'il ne saurait exercer une tutelle sur les collectivités locales du département, en leur imposant des contraintes dans un domaine ne relevant pas de sa compétence, et en conséquence qu'il n'est pas habilité à formuler un avis sur le schéma ».

Enfin, je vous informe que le Conseil général a accompagné les collectivités dans leurs obligations de réalisation d'aires d'accueil, en leur octroyant une subvention égale à 10% du coût H.T. des dépenses d'investissement plafonnées à 30 000 € par place créée ou réhabilitée. Ainsi entre 2006 et 2010 Les Yvelines ont versé 1,05 M€ aux collectivités pour participer au financement de 379 nouvelles places dans le Département.

RÉPONSE DE LA PRÉFÈTE DE SEINE-ET-MARNE

Je souscris à l'analyse de la Cour tant elle me paraît fondée en ce qui concerne le département de Seine-et-Marne. Je souhaiterais cependant y apporter quelques compléments.

Aires d'accueil familles itinérantes

Le projet de rapport pointe le manque de volonté de certaines collectivités, qui résulte largement de la réticence des populations riveraines, et freine la réalisation des aires. Je partage ce constat et me permets quelques recommandations afin de pallier cette insuffisance.

D'une part, il est impératif de maintenir le travail d'accompagnement mené par les services de la préfecture et de la DDT. Ce travail est à ce jour apprécié des collectivités volontaires et permet de surmonter les nombreuses difficultés qu'elles rencontrent dans le processus de création de nouvelles aires d'accueil.

D'autre part, afin d'inciter plus fermement les communes à répondre à leurs obligations, il convient de faciliter les démarches de substitution des services de l'État en cas de défaillances de leur part.

En plus du point précédent, j'ajoute que le financement des projets d'extension ou de rénovation des aires existantes doit pouvoir être soutenu par l'État dans les mêmes conditions que celles qui se créent. Notamment, sur certains territoires particulièrement attractifs (OIN), les besoins d'accueil dépassent depuis quelques années le nombre de places réalisées à l'origine.

Grands passages

La loi du 5 juillet 2000 précise que les emplacements des aires de grands passages doivent être déterminés par le schéma départemental. Bien que des réalisations aient été obtenues dans le cadre du schéma signé en 2003, le département éprouve toujours autant des difficultés à mettre en œuvre ces dispositions en raison notamment de la réticence des collectivités à participer à la gestion des rassemblements, notamment ceux qui dépassent 200 caravanes (dits « grands rassemblements »). Cette problématique, majeure en Seine-et-Marne, exacerbe les tensions locales vis-à-vis des gens du voyage.

Face à ce constat, j'estime que ce volet mériterait un développement plus important dans le cadre du rapport de la Cour (bilan des schémas départementaux, recommandations notamment en matière de gestion spécifique des « grands rassemblements »).

Sédentarisation

Bien que la thématique de la sédentarisation n'ait pas été inscrite dans la loi de 2000, cet aspect nécessiterait d'être traité en détail dans le rapport de la Cour compte tenu de son lien étroit avec la problématique des aires d'accueil des familles toujours itinérantes. En effet, ces aires sont en Seine-et-Marne massivement occupées par des familles sédentaires ne trouvant pas de lieux de vie plus adaptés. Le rapport précise que de nombreux autres pays européens ont davantage encouragé la sédentarisation des populations qu'ils n'ont cherché à organiser leur itinérance. Je considère que la politique de la France gagnerait à prendre davantage en considération l'aspiration de nombreuses familles à se sédentariser. Un renforcement des dispositifs actuels d'accompagnement de ces populations à la sédentarisation serait grandement utile.

Stationnements illicites

Le rapport indique qu'en contrepartie de l'obligation de création de structures d'accueil, les communes disposent de moyens renforcés pour lutter contre les stationnements illicites des gens du voyage sur leur territoire. Il convient néanmoins de nuancer le propos, les moyens d'action ne relevant pas directement de la commune mais des autorités préfectorales (mise en demeure de quitter les lieux, évacuation forcée).

Pour que l'analyse sur la persistance des stationnements illicites sur certains territoires puisse apporter un réel éclairage, il conviendrait d'en distinguer la nature. En effet, il est probable que leur interaction avec les aires d'accueil de familles itinérantes dépende du fait que ces stationnements proviennent de familles elles-mêmes itinérantes ou de grands passages estivaux.

Accès aux droits

La possession d'un titre de circulation est nécessaire à l'entrée des aires d'accueil du département. Compte tenu de leur mode de vie, la plupart des voyageurs choisit de détenir un tel titre plutôt qu'une carte d'identité. Or, ce titre ne permet pas l'inscription à Pôle Emploi et l'obtention de certains emplois salariés, ce qui constitue un obstacle discriminant. Aussi, il conviendrait de suivre la recommandation de l'ex-Halde en date du 18 avril 2011 portant sur l'inscription des titres de circulation dans la liste des documents justifiant de l'identité des demandeurs d'emploi.

La domiciliation sociale auprès d'une association ou d'un CCAS dans un autre secteur d'action sociale, parfois même dans un autre département que le lieu d'habitat ou de stationnement de la personne complexifie les démarches de l'allocataire et rend difficile, voire impossible l'intervention du Conseiller Local d'Insertion ou du référent. L'application du droit à la domiciliation sur le lieu d'habitat ou de stationnement est à améliorer.

Médiation

Le rapport ne traite pas explicitement du dispositif de médiation. Or, celui-ci, imposé par plusieurs textes réglementaires, constitue un bon outil aussi bien d'accompagnement que d'évaluation de la politique publique concernée. Sa mise en place au sein des préfectures facilite les relations entre les pouvoirs publics et les gens du voyage, et permet notamment de prévenir les stationnements illicites.

De manière générale, le rapport gagnerait à être complété par une série de recommandations, fondées sur l'analyse développée, portant non seulement sur la thématique des aires d'accueil des familles itinérantes, mais également celles de la gestion des grands passages et grands rassemblements et de l'accompagnement à la sédentarisation.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE SEINE-ET-MARNE

J'ai l'honneur de vous faire savoir que, ainsi présenté, ce projet de rapport n'appelle pas d'éléments de réponse de ma part.

RÉPONSE DU PRÉFET DE L'HÉRAULT

Je n'ai pas d'observation à formuler sur ce document.

RÉPONSE DU MAIRE DE MONTPELLIER

La Ville de Montpellier dispose d'une aire pour l'accueil des Gens du Voyage située dans le quartier de Bionne, 514 avenue Léon Jouhaux à Montpellier. Cet équipement public est inscrit dans le schéma départemental d'accueil des gens du voyage de l'Hérault arrêté par M. le Préfet le 28 février 2003 et répond aux dispositions de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil des gens du voyage ainsi qu'à ses décrets d'application.

En ce qui concerne l'implantation de cette aire d'accueil, je précise en réponse à une remarque du projet de rapport (Chapitre II, C, 1) qu'il existe bien des voies de décélération et d'accélération situées dans l'emprise de la parcelle accueillant l'aire et permettant en toute sécurité, comme pour les aires de repos autoroutières, les échanges automobiles avec l'avenue Léon Jouhaux.

La prise en charge sociale des usagers est une des missions principales du Centre social de l'Aire, qui agit dans le cadre de la loi « DALO » du 5 mars 2007, qui a supprimé l'obligation pour les gens du voyage d'être domiciliés dans un organisme agréé dès lors qu'ils peuvent bénéficier à l'année d'un service « courrier » sur une aire d'accueil. Cette mission est assurée par une assistante sociale à plein temps sur l'aire d'accueil (cf. Chapitre IV, I, B, 2). A ce titre, à la fin du premier semestre 2011, 279 adultes étaient domiciliés sur cette aire.

Le Centre social de Bionne développe des partenariats avec les services de l'Etat et des Collectivités concernées (départements, communes) depuis plusieurs années, en tant que centre de ressources privilégié pour les Gens du voyage dans l'agglomération montpelliéraine (cf. chapitre I, III, B, 2). Il leur apporte en particulier une assistance reconnue sur les questions relatives aux prestations sociales (CAF/CMU/RSA), à la gestion des entreprises (RSI/URSSAF/INSEE/Chambre de Commerce...) et aux démarches administratives (Préfecture/Trésor Public).

Une part importante de la population reçue sur l'aire d'accueil ou dans le cadre du service social rencontre de sérieuses difficultés pour lire et écrire. Au vu des sollicitations régulières quant à la compréhension et à la rédaction de documents administratifs, l'année 2012 nous a permis de travailler à une régularisation des déclarations obligatoires (RSA, Impôts ...), ceci afin de diminuer les interventions de « rattrapage » et de permettre aux bénéficiaires de recevoir en temps et heure les prestations auxquelles ils ont droit. Nous avons pour objectif immédiat de les aider à développer les outils de compréhension nécessaires à leurs démarches quotidiennes et de favoriser une prise en charge autonome des échéanciers.

Le rapport (cf. Chapitre III, I, B, 3) déplore l'insuffisante implication de la Ville de Montpellier dans le suivi de la gestion déléguée de son aire. Je

ne peux que contester cette appréciation et souligner au contraire la vigilance des services et des élus, par :

- des visites régulières sur place des agents de la Ville pour contrôler le bon fonctionnement des équipements ;

- une analyse poussée des comptes de la délégation avec en particulier une étude du grand livre de la société déléguée ;

- un contrôle financier sur pièces au siège de la société par un commissaire aux comptes ;

- l'examen annuel de la DSP par la Commission de Contrôle des Délégations de Service Public, la visite de cette commission sur site le 7 juin 2011 et un débat approfondi en commission au sujet de la gestion de l'aire le 26 septembre 2011.

L'ensemble des moyens mis en œuvre a engendré la demande par la Ville de Montpellier d'une révision de la rémunération du délégataire en cohérence avec la réalité de l'exploitation de l'aire. Cette demande a amené la société délégataire GDV, en décembre 2011, à rompre le contrat de délégation de service public qui la liait à la Ville, conduisant cette dernière à organiser, dans un délai très court, la continuité de fonctionnement de l'aire d'accueil dans le cadre d'une régie directe.

La remarque, retranscrite dans le rapport provisoire de la Cour, d'un agent de la société GDV qui se plaignait de ne pouvoir entrer en contact avec les services de la Ville, doit être replacée dans le contexte de tension né de cette situation. En effet, la société GDV a toujours eu des interlocuteurs désignés à la Ville et les services concernés ont eux-mêmes eu de fréquents échanges avec le délégataire.

Enfin, la Ville souhaite appeler l'attention de la Cour sur l'importante ingénierie mise en œuvre au niveau de la Ville pour assurer la scolarisation des enfants du voyage. En aucun cas la Ville de Montpellier n'a refusé l'inscription scolaire d'enfants issus de familles itinérantes. Il est regrettable que la remarque visant certaines communes de l'Hérault (chapitre IV, II, B, 3...) laisse planer ce soupçon sur l'ensemble des communes du département.

Un dispositif coordonné (cf. chapitre IV, II, B, 1) mobilise le CNED et les écoles du secteur :

- CNED : réalisation/envoi du dossier et de la demande de dérogation. Lien et échange avec la chargée de mission du CASNAV, travail avec sa collaboratrice pour l'élaboration du dossier en cas de pièce manquante, suivi et assistance pour l'obtention des cours et certificats de scolarité... ;

- école élémentaire A. SAVARY et école maternelle H. BOUCHER : inscription des enfants directement sur l'Aire d'accueil, qui transmet au

service de scolarité de la Mairie, contact préalable avec l'enseignant, lien avec la cuisine centrale pour inscription à la cantine, dispositif de soutien spécifique.

Les liens privilégiés du CNED, avec le service scolarité de la Ville de Montpellier, les visites de la professeure des écoles sur le terrain sont autant d'éléments facilitant la scolarisation des enfants du voyage.

RÉPONSE DU PRÉFET DES HAUTES-PYRÉNÉES

Je vous informe que cet extrait n'appelle aucune observation particulière de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE DE LOURDES

Nous souhaitons simplement préciser que la ville de Lourdes n'est en aucun cas l'organisateur de ce pèlerinage : nous assumons simplement nos responsabilités en tentant d'anticiper au mieux les conséquences de cet afflux de voyageurs qui nécessite une forte mobilisation des agents communaux y compris pendant des week-ends et jours fériés comme le 15 août.

Enfin, bien entendu, nous faisons en sorte de travailler étroitement avec les services de l'État.

RÉPONSE DU MAIRE DE SAINT-JEAN

Je tiens à vous informer que je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

RÉPONSE DU PRÉFET DE LA HAUTE-GARONNE

J'ai l'honneur de vous faire savoir que ce rapport n'appelle pas d'observations particulières de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA HAUTE-GARONNE

Je voudrais au préalable vous assurer du vif intérêt porté et de l'engagement du Conseil Général de la Haute-Garonne sur cette question.

Le Conseil Général s'est impliqué de longue date auprès de la population des gens du voyage, au titre de ses compétences sociales. Ainsi, les Maisons des Solidarité du Conseil Général 31, accueillent, accompagnent et orientent le cas échéant ce public. Les équipes de Protection Maternelle et Infantile se déplacent au sein des aires des gens du voyage et accueillent, dans le cadre des consultations, nourrissons et jeunes enfants. Au titre de l'Insertion, ce sont près de 3 000 bénéficiaires du RSA et ayant-droits qui sont accompagnés de façon régulière et soutenus dans le cadre de contrats d'engagements réciproques sur des objectifs d'insertion professionnelle et sociale. Une attention toute particulière est portée à la scolarisation la plus précoce possible des enfants du voyage, dès la maternelle, ainsi qu'à l'effectivité de la scolarité en école élémentaire et au collège.

Les gens du voyage engagés dans une démarche de sédentarisation bénéficient également des dispositifs d'accompagnement à l'accès à un logement prévus dans le cadre du Fonds de Solidarité Logement, 55 mesures financées par le Conseil Général sont mobilisables chaque année.

En ce qui concerne le bilan de réalisation des aires d'accueil, en complément des 346 places de caravanes créées antérieurement, la mise en œuvre du premier Schéma départemental d'accueil des gens du voyage, adopté en 2003, et piloté conjointement par le Conseil Général et l'État, a permis la création de 340 places de caravanes (pour 616 prescrites) et la réhabilitation de 136 places de caravanes (pour 254 prescrites). En revanche aucune aire de grand passage, sur les 5 préconisées, n'a été réalisée depuis 2003.

Bien que la loi n'impose pas aux Conseils Généraux de financer les aires d'accueil, le Conseil Général de la Haute-Garonne a souhaité s'engager dans une politique volontariste dès 2003, en contribuant financièrement à l'investissement dans la création et la réhabilitation des aires d'accueil prescrites au Schéma, soit un engagement d'un montant de 3 925 456 €, avec comme principe la participation préalable de l'Etat.

La première révision de ce Schéma, engagée dès 2009, a donné lieu à une large consultation de qualité impliquant l'ensemble des acteurs locaux concernés sous le pilotage du Conseil Général et de l'État. Le document cadre a reçu l'avis favorable de la Commission Consultative Départementale des Gens du Voyage le 21 juin 2012.

L'État a fait part au Conseil général de son intention de ne pas reconduire les financements aux communes inscrites au précédent schéma

n'ayant pas rempli leurs obligations. La participation du Conseil Général a toujours été conditionnée à celle de l'État.

En ce qui concerne les aires de grand passage dont vous constatez l'absence de réalisation sur la période de référence, le Conseil Général, l'État, et les membres de la Commission Consultative se sont attachés à faire évoluer le Schéma dans la localisation des 5 aires de grand passage de manière à aboutir à leur réalisation effective. A ce jour 2 aires ont fait l'objet de décisions : une aire située sur le site de Montredon à Toulouse (délibération de la Communauté urbaine du Grand Toulouse du 29/09/2012), une aire située sur un terrain de la Communauté de communes du Saint Gaudinois (délibération du 24/02/2012).

Les sites d'accueil des 3 autres aires sont encore en cours de définition et feront prochainement l'objet d'un avenant au Schéma.

Vous constatez également un suivi inégal de la gestion des aires. Dans le cadre de la révision du schéma, ce constat a également été partagé. Les instances partenariales mises en place durant le schéma et auxquelles participe activement le Conseil Général permettent de recenser les dysfonctionnements et inviter les différentes collectivités à procéder aux mesures correctives (Commission consultative départementale des gens du voyage, Comité de pilotage de mise en œuvre du schéma révisé, Commission gestion des aires d'accueil du SIEANAT.)

Le schéma révisé précise les fonctions dévolues au gestionnaire de l'aire et aux élus référents et rappelle leur rôle déterminant.

A cet effet, il est prévu une formation à destination de l'ensemble des acteurs concernés, mise en place par le CNFPT et dont le cahier des charges sera établi par les copilotes.

Le schéma révisé décline également un plan d'actions sous forme de fiches, avec pour axe fort la lutte contre les exclusions et la réussite des jeunes.

Ce programme est constitué de 12 fiches actions : insertion, scolarisation, actions en direction des personnes handicapées, des jeunes, des femmes, des personnes âgées, pilotées ou copilotées par le Conseil général, traduisant son engagement dans le cadre de ses compétences sociales auprès de ce public.

L'ensemble de ces réponses illustre la forte implication du Conseil Général dans l'accompagnement de ce public et sa forte mobilisation dans la mise en œuvre du schéma départemental d'accueil des gens du voyage.

Voici les éléments que je souhaite porter à votre connaissance.

RÉPONSE DU PRÉFET DE LA LOIRE-ATLANTIQUE

Je vous prie de bien vouloir trouver les précisions suivantes s'agissant de la situation de la Loire-Atlantique :

1 - Le taux de réalisation des aires d'accueil est de 71 %. Il est au-dessus de la moyenne nationale mais reste en-deçà des objectifs fixés par le schéma départemental. Il convient pourtant de noter que les réalisations existantes ont permis d'absorber une bonne part des stationnements illicites.

2 - La compétence de l'échelon intercommunal pour la réalisation et la gestion des aires d'accueil apparaît de plus en plus pertinente, au vu des expériences en Loire-Atlantique. Cette situation est d'ailleurs renforcée depuis l'intervention de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales qui, en modifiant les dispositions de l'article L. 5211-9-2 du CGCT, permet aux présidents des EPCI à fiscalité propre d'exercer des pouvoirs de police, découlant de l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, lorsque la compétence en matière de réalisation d'aire d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage a été transférée à l'EPCI.

Ainsi, pour le département de Loire Atlantique, trois présidents d'EPCI se sont vus transférés le pouvoir de police en matière de gens du voyage sur l'ensemble du périmètre du groupement (les présidents des communautés de communes de Pornic, de la région de Blain et de la Région de Nozay).

J'ai par ailleurs interrogé, à la fin du mois de juin, le président de Nantes métropole, dans le contexte particulier de l'appartenance de la communauté urbaine au syndicat mixte pour l'hébergement des gens du voyage et de l'opposition de certains maires au transfert des pouvoirs de police, afin de déterminer s'il a fait application des dispositions de la loi n° 2012-281 du 29 février 2012, permettant aux présidents d'EPCI à fiscalité propre, dans le délai de trois mois suivant la publication de la loi, de renoncer à l'exercice du pouvoir de police. Je ne manquerai pas de vous faire part de la réponse qui me sera apportée.

Dans cet esprit, le schéma départemental de la coopération intercommunale préconise que les EPCI à fiscalité propre se dotent de la compétence « gens du voyage » et souhaite une harmonisation des compétences.

3 - Pour compléter les éléments mentionnés dans le projet de rapport de la Cour (chapitre II), je précise que le conseil général de Loire-Atlantique intervient financièrement au titre de l'investissement pour la création des aires d'accueil dans le cadre des contrats de territoire conclus avec les EPCI à fiscalité propre. Ces modalités d'intervention peuvent soulever des difficultés lorsqu'une commune, compétente dans ce domaine, sollicite une

participation financière. Par ailleurs, le conseil général n'intervient pas financièrement en matière de fonctionnement des aires.

4 - S'agissant des réticences de la population riveraine, je crois utile d'indiquer que des contentieux ont été engagés à l'encontre de deux projets d'aires d'accueil (La Chapelle-sur-Erdre, Carquefou). Ces deux collectivités ont dû faire face à la création d'associations de riverains qui se sont organisées pour engager des procédures contentieuses contre les arrêtés portant déclarations d'utilité publique (DUP) des aires d'accueil. Au cas d'espèce du projet de Carquefou, le Conseil d'Etat a annulé la DUP en donnant satisfaction à l'association de riverains.

5 - Concernant l'ancrage territorial des familles en Loire-Atlantique, un travail de réflexion sur cette problématique a été engagé à l'occasion de la révision du schéma départemental.

Après enquête auprès des communes, nous avons pu distinguer plusieurs formes de sédentarisation ou d'ancrage sur le territoire :

- une présence diffuse de familles propriétaires sur tout le département. Certaines de ces implantations posent des difficultés notamment au regard des règles d'urbanisme ou d'aménagement: implantation en infraction au PLU, majoritairement en zone agricole, absence de système d'assainissement ;

- des familles non fixées en itinérance de proximité qui circulent dans l'agglomération nantaise et qui stationnent illégalement, principalement sur Saint-Herblain, Rezé et Nantes ;

- des aires d'accueil où les séjours tendent à se prolonger pendant plus de neuf mois avec des groupes familiaux qui s'approprient les lieux. L'usage s'apparente ainsi à celui d'un terrain familial et empêche l'accueil des itinérants. Ce phénomène est constaté sur toutes les aires d'accueil. Selon les chiffres des bilans d'occupation demandés aux gestionnaires dans le cadre de l'aide à la gestion, 30 % des ménages accueillis sur les aires stationnent plus de neuf mois. Toutefois, ce chiffre n'est pas révélateur de l'ancrage réel des familles sur le territoire. En effet, certains gestionnaires ont élaboré un règlement intérieur limitant le stationnement à trois mois sur la même aire induisant une mobilité forcée. On assiste alors à un turnover sur les aires d'un même territoire, comme on peut le voir sur les agglomérations de Saint-Nazaire et de Nantes.

Ce phénomène de sédentarisation qui tend à prendre de plus en plus d'ampleur est insuffisamment pris en compte par les collectivités. La prise en charge des familles ne relèvent que du bon vouloir des collectivités puisque l'obligation légale ne porte que sur les aires d'accueil.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LOIRE-ATLANTIQUE

Notre réponse concerne le chapitre III « L'aménagement, la gestion des aires et l'habitat adapté : une faible mobilisation des acteurs publics », et plus précisément le point II-A intitulé « l'ancrage territorial croissant d'une partie des gens du voyage ».

La Loire-Atlantique observe en effet que « les aires d'accueil ont été conçues pour accueillir des séjours courts et sont donc mal adaptées à un usage continu ». Au-delà de ce constat, notre analyse sur ce phénomène de sédentarisation ou de séjours longs fait apparaître deux facteurs qui se combinent :

• La précarité financière des intéressés (faiblesse des ressources, coût du carburant...) qui fait que les déplacements sont plus limités.

• La nécessité d'insertion socioprofessionnelle qui oblige les personnes à contractualiser sur la durée dans le cadre du RSA.

De fait, il est constaté une stabilisation de la scolarisation des enfants sur des périodes plus longues voire sur l'année scolaire complète.

De même, faute de réponses en termes d'habitat adapté ou d'accompagnement à leur projet de sédentarisation, certains ménages s'installent plus durablement sur les aires d'accueil. En Loire-Atlantique, le dispositif FSL 44 a été ouvert aux ménages issus de la communauté des gens du voyage avec une adresse de domiciliation mais stationnant sur les aires d'accueil pour la prise en charge éventuelle des frais de taxes de séjours et des fluides. Auparavant, le FSL n'intervenait qu'auprès de ceux qui avaient une adresse de résidence.

Le schéma départemental d'accueil des gens du voyage développe l'axe lié à l'habitat adapté et à la sédentarisation des ménages qui le souhaitent. Parmi les actions conduites en ce sens, la Direction Départementale des Territoires et de la Mer finance actuellement une démarche de recensement des besoins des intercommunalités pour traiter de cette question dans les Plans Locaux d'Urbanisme ou proposer aux communes un soutien technique à l'accompagnement des projets de sédentarisation ou d'habitat adapté. Le conseil général de Loire-Atlantique participe au pilotage de cette démarche.

RÉPONSE DE LA PRÉFÈTE DE LA CHARENTE-MARITIME

Ainsi que vous l'avez souhaité, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint ma réponse à ce projet de rapport, en ce qui concerne le département de la Charente-Maritime.

Une réalisation des aires en deçà des objectifs initiaux.

La Charente-Maritime est référencée parmi les quinze départements ayant réalisé l'ensemble des aires de grand passage prévues par le schéma, ou dont la réalisation est en cours.

Le schéma 2010/2016 prévoit la création de 9 aires de grand passage dans le département.

A ce jour, il existe une aire de grand passage telle que techniquement définie par les textes, à Saintes, aménagée avec des subventions de l'État, où ne peuvent stationner que 80 caravanes environ.

En dehors de ce terrain, le département ne dispose d'aucune aire de grand passage officielle ou permanente pouvant accueillir jusqu'à 200 caravanes « en tant que de besoin », tel que le prévoit la circulaire UHC/IUH1/12 n° 2001-49 du 5 juillet 2001. Les terrains utilisés jusqu'à présent sont en nombre insuffisant et ne disposent pas de la surface requise (4 hectares d'un seul tenant) pour accueillir des groupes de 200 caravanes environ. Les efforts devront donc désormais porter sur la création d'aires correspondant aux besoins et aux prescriptions réglementaires.

Le caractère aléatoire des financements ne venant pas de l'État.

Le Conseil Général de Charente-Maritime est cosignataire du schéma départemental 2010/2016 ; il ne l'était pas précédemment. La participation du Département aux dépenses est donc désormais l'objet d'un engagement formel, même si son montant est resté identique à celui mentionné dans le schéma 2003/2009 : 10 % du montant des dépenses, plafonné à 1 525 euros la place/caravane pour une nouvelle aire et à 915 euros dans le cadre d'une réhabilitation.

Des situations de sédentarisation sur des terrains souvent non destinés à cet usage.

La Charente-Maritime est citée concernant des sites collectifs peu, ou pas aménagés, où des familles vivent dans des conditions d'habitat indécentes.

En effet, en Charente-Maritime, il existe deux sites collectifs publics aux conditions d'habitat pouvant être qualifiées d'indécentes.

Cependant, une évolution positive est à noter dans la mesure où l'un de ces deux sites, propriété de la ville de Saintes, va prochainement disparaître et où quinze terrains familiaux s'y substitueront. Ces terrains sont en cours de construction avec l'aide de l'État.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA CHARENTE-MARITIME

Ce rapport souligne l'effort de solidarité conséquent de notre Département auprès de cette catégorie de population afin de favoriser son accès au droit commun, son intégration dans la vie locale et le développement de son autonomie.

Notre investissement s'exerce à deux niveaux : une aide aux collectivités locales dans la mise en place d'aires d'accueil de qualité ainsi que des subventions aux prestataires chargés de l'accompagnement socio-éducatif des enfants et des familles.

Une attention particulière est apportée en matière de prévention de santé publique et de protection maternelle et infantile, de scolarisation des enfants et d'insertion professionnelle des jeunes et des adultes.

Ces différents éléments sont repris dans le 3ème schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage de la Charente-Maritime, signé par le Département le 14 mars 2011 et qui a fait l'objet d'un arrêté conjoint d'approbation avec l'Etat, publié au recueil des actes administratifs de la Préfecture de Charente-Maritime le 15 mars 2011. Ainsi la participation du Département que vous soulignez se situe bien dans le cadre d'un schéma départemental dont je suis signataire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE LA ROCHELLE

Comme il est précisé dans cet extrait, la Communauté d'Agglomération de La Rochelle a fait le choix d'une gestion directe de ses six aires d'accueil des gens du voyage.

Actuellement, 66 emplacements pour 132 places de caravanes sont disponibles sur l'agglomération. Une nouvelle aire d'accueil et une autre en projet sont à l'étude sur notre territoire.

Par ailleurs, avec deux aires de petits passages pour la période estivale et la proposition d'accueillir cinq groupes pour les grands passages d'été, notre collectivité conduit une politique ambitieuse concernant cette population en marge de la société.

Un accueil soigné, réalisé par une équipe de sept personnes, est complété par un travail de médiation afin de créer les conditions propices à une compréhension mutuelle entre les communautés de sédentaires et de nomades.

La Communauté d'Agglomération de La Rochelle est en première ligne dans l'accueil des Gens du Voyage. Elle est l'institution qui est en contact direct avec cette population et il en découle une responsabilité importante, un rôle prépondérant dans le dispositif et un lien très fort avec chaque commune.

Aussi, je vous informe que je n'ai aucune remarque particulière à formuler sur l'extrait de ce projet que vous nous avez communiqué.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION ROYAN ATLANTIQUE

Je me permets d'apporter certains éléments tirés de notre expérience d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage.

Les statuts de la Communauté d'Agglomération Royan Atlantique ont parmi leurs compétences facultatives l'accueil des gens du voyage « Création, aménagement et gestion d'aires d'accueil et de grand passage ».

Au niveau des aires d'accueil permanent, l'absence de la troisième aire, qui doit être implantée sur la commune de Royan, perturbe fortement le fonctionnement des deux autres aires de Saujon et de St-Georges de Didonne. En effet, ces dernières sont en sur-occupation induisant des problématiques telles que l'agressivité latente, un phénomène de sédentarisation, des dégradations plus importantes et un coût de fonctionnement exponentiel.

Concernant la gestion des aires de passage, et notamment en période estivale, le territoire de la CARA rencontre de plus en plus de contraintes.

Tel que le prévoit le Schéma Départemental, il est difficile de trouver un deuxième terrain de 4 ha dédié aux groupes inférieurs à 200 caravanes. De plus, bien que la loi prévoit de lutter contre les stationnements illicites, il me semble que les services de l'État compétents aient de plus en plus de mal à faire respecter cette loi. Notre collectivité se sent de plus en plus démunie pour gérer les situations de conflits entre les élus des communes, les habitants du territoire et les gens du voyage.

Concernant l'aspect financier, je peux donner le coût de fonctionnement 2011 des aires d'accueil permanent et de passage, incluant la masse salariale dédiée, soit :

- Aires d'accueil permanent : 208 000 € ;

- aires de passage et de grand passage : 160 000 €.

Pour l'année 2012, nous prévoyons une augmentation de 20 %.

Pour la partie investissement, la CARA a perdu les financements de l'État de l'ordre de 700 000 € pour la troisième aire d'accueil permanent non réalisée à ce jour sur la commune de Royan du fait du refus du permis de construire.

RÉPONSE DE LA PRÉFÈTE DE LA MAYENNE

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance que ce projet n'appelle aucune observation de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA MAYENNE

Je vous confirme par la présente n'avoir à cet égard aucune réponse à formuler.

RÉPONSE DU PRÉFET DU NORD

Il convient de noter en préambule que le projet de rapport public ne tient pas compte du schéma départemental d'accueil des gens du voyage du département du Nord dans sa version 2012 – 2018 dont le document a été approuvé par arrêté du 24 juillet 2012 signé conjointement par le préfet du Nord et le président du Conseil Général du Nord.

C'est pourquoi les données contenues dans le projet de rapport public, visées de la DHUP, sont sous-estimées par rapport au bilan qui a été réalisé dans le cadre de la révision du schéma.

Dans le cadre de la politique d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage, l'Etat, au plan local, intervient selon les 2 modalités suivantes :

- *le financement de l'aide à la gestion des aires d'accueil (AGAA),*
- *le financement d'actions d'accompagnement social en faveur des gens du voyage.*

a) - Le financement de l'aide à la gestion des aires d'accueil

Lors de la réécriture du schéma d'accueil des gens du voyage, il a été réaffirmé l'importance du contrôle des aires d'accueil par les services de l'Etat sur le département du Nord.

Pour rappel, la loi du 5 juillet 2000 précise que les aires d'accueil à destination des gens du voyage doivent être aménagées et entretenues.

Ainsi, l'aire d'accueil est soumise à des normes de superficie et d'équipement minimum, les services de l'Etat devant s'assurer du respect de ces normes.

La DDCS du Nord organise la visite de tous les sites afin d'en vérifier la conformité aux normes et de verser, en conséquence, l'aide forfaitaire à la gestion des aires d'accueil (AGAA).

Ces visites de contrôle se déroulent sur une périodicité d'une visite tous les deux ans.

Sont associés pour y participer : les services de la DDTM, de l'Agence Régionale de Santé, du Département, les communes ou EPCI et les gestionnaires.

A titre d'information, le montant global de l'AGAA accordée au titre de la gestion des aires du Nord, s'élève à 1 557 612 € pour 2012.

Récapitulatif des visites de conformité effectuées :

En 2010 : 2 aires : Lomme et Le Quesnoy
En 2011 : 15 aires : Wattrelos - Lille - Saint André - Pérenchies - Wattignies - Comines - Seclin - Hellemmes / Ronchin - La Chapelle d'Armentières, Armentières, Houplines - Bailleul - Villeneuve d'Ascq - Petite Synthe - Grande Synthe - Hazebrouck - Dechy, Sin le Noble
Au 1er septembre 2012 : 12 aires : Denain - Escaudain - Trith Saint Leger - Louvroil - Jeumont - Feignies - Aulnoye Aymeries - Fourmies - Caudry - Le Cateau - Téteghem

Une grille d'analyse permet de recenser toutes les informations pertinentes. La validation des normes techniques, sanitaires et de sécurité sur l'aire d'accueil concourt à la rédaction d'un rapport de visite.

Cette grille permet aussi d'appréhender la qualité de l'accueil et l'accompagnement social réservé aux familles qui séjournent. Des rencontres et des interviews avec les familles sont réalisées afin d'être au plus près de leur réalité.

Ces visites donnent lieu à un procès-verbal de conformité et d'un rapport contradictoire, tous deux adressés aux institutions présentes ainsi qu'à la commune ou l'EPCI concernée.

En cas de non-conformité, des rencontres avec les communes ou EPCI ainsi que les gestionnaires ont lieu pour mettre en exergue les problèmes rencontrés et entendre les propositions de solutions. Des contre-visites se déroulent sur les sites toujours dans les mêmes conditions et avec les mêmes objectifs.

Ces éléments viennent nuancer l'intitulé d'un point du projet de rapport de la Cour des comptes indiquant « Une faible attention à l'aménagement et à la gestion des aires ».

b) - Le financement d'actions d'accompagnement social des gens du voyage

En complément de l'action menée par le Département et des actions de droit commun, pour l'exercice 2012, les services de l'Etat via la DDCS du Nord financent trois associations, pour un total de 118 584 €.

La répartition se fait de la façon suivante :

- *ASNIT : 28 500 €*
- *Accueil Promotion Sambre : 43 740 €*
- *AREAS (Association Régionale d'Etudes et d'Action Sociale auprès des Gens du Voyage : 46 344 €*

Ces crédits sont dédiés au financement de postes de travailleurs sociaux qualifiés.

En outre les services de la DDCS apportent un soutien en qualité de conseil expert pour l'élaboration des projets d'accompagnement sur les aires.

Ceci démontre l'intérêt de l'Etat à l'accompagnement social.

***

Dans le Nord et au-delà de leur participation aux réunions de la commission départementale consultative des gens du voyage dont le rôle et l'action ont été réactivés lors de la procédure de révision du schéma, les services de l'Etat ont le souci de travailler dans un cadre interministériel et en partenariat notamment avec les services du Conseil Général au regard de ses compétences dans le champ social et de l'insertion.

C'est ainsi que, s'agissant en particulier des actions d'accompagnement social, le nouveau schéma préconise l'harmonisation des pratiques des différents acteurs en vue de l'organisation d'un travail partenarial maillant l'ensemble des territoires. L'élaboration d'un projet éducatif et social au sein de chaque aire est à ce titre vivement encouragée. La commission consultative émettra des avis sur les chartes de partenariat local qui pourraient être présentées pour améliorer le fonctionnement des aires.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU NORD

Avant tout, je tenais à vous signaler que ma réponse sera partielle, n'ayant pas eu accès au rapport dans sa globalité et à la réflexion qui le sous-tend. Ma réponse visera donc à apporter des précisons et corrections.

Le rapport veut dresser un bilan de la politique d'accueil des gens du voyage depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 juillet 2000 jusqu'en 2011.

La période analysée dans le projet de rapport correspond dans le département du Nord à la mise en œuvre du Schéma d'Accueil des Gens du Voyage, approuvé par le Préfet et le Président du Conseil Général le 20 mars 2002 et publié le 20 novembre 2002.

Arrivé à terme, il a fait l'objet d'une procédure de révision initiée dans le cadre de la commission départementale consultative des gens du voyage mise en place le 21 décembre 2009.

Un diagnostic a été réalisé en 2010, c'est sur la base de celui-ci que le nouveau schéma a été élaboré et finalisé en 2011.

Le schéma départemental d'accueil des gens du voyage 2012-2018 a été arrêté le 24 juillet 2012 et publié aux recueils des actes administratifs le 16 août 2012.

Cette remarque préliminaire faite, je vous prie de bien vouloir trouver, ci-après, les éléments de réponse qu'il me semble important d'apporter à la lecture des extraits que vous me soumettez.

1. L'élaboration du Schéma départemental d'accueil des gens du voyage

Le rapport indique que le processus d'élaboration du schéma départemental dans le Nord a été initié et piloté par les services de l'État, ce constat est exact. Il convient cependant de le nuancer même s'il est vrai que les services du Département n'ont pas été associés à l'élaboration du schéma départemental d'accueil des gens du voyage, approuvé le 20 mars 2002 et publié le 20 novembre 2002.

En effet, ils ont cependant participé aux travaux liés à sa révision. Ceux-ci ont été conduits dans une démarche partenariale. Le Département a, par ailleurs, dans le cadre de sa politique volontariste, contribué à hauteur de 35 000 euros au financement du cabinet d'étude en charge de la démarche d'évaluation et de préconisations.

2. La politique volontariste de soutien aux gens du voyage dans le Département du Nord

Sur le caractère aléatoire des financements ne venant pas de l'État, le terme « aléatoire » semble remettre en cause les Départements.

Le rapport indique, afin d'illustrer la variabilité de la part des subventions des conseils généraux, l'exemple du Département du Nord. D'après le rapport, celui-ci a financé 5,5 % du coût total de la réalisation de 8 aires d'accueil et 4 aires de grands passages ainsi que la réhabilitation d'une aire. Le pourcentage avancé est difficilement vérifiable, ne sachant pas précisément quelles aires ont été prises en compte dans ce calcul.

Comme le projet de rapport le souligne, le soutien à l'accueil des gens du voyage est bien un engagement volontaire de la part des conseils généraux, et ne relève pas d'une compétence obligatoire.

Le Département du Nord soutient depuis de nombreuses années l'accueil des gens du Voyage.

Par délibération du 30 juin 2003, le Département a actualisé ses critères et modalités de financement pour l'aménagement et la construction des aires d'accueil des gens du voyage afin de tenir compte de l'évolution du cadre légal (loi du 5 juillet 2000 et décret du 25 juin 2001 relatif au financement des aires d'accueil).

Adossée à celle de l'État, la participation du Département a permis de susciter une mobilisation plus importante pour le développement des aires d'accueil.

Ainsi, le Département a subventionné les opérations d'aménagement d'aires d'accueil pour les gens du voyage à hauteur de 20 % des dépenses engagées hors taxe pour les travaux d'aménagement proprement dits et à condition que les projets bénéficient de crédits d'État, dans la limite de plafonds de subvention (3 049 € par place de caravane pour les nouvelles aires d'accueil et 1 829 € par place de caravane pour les aires d'accueil à réhabiliter).

Le Département ne finance pas en revanche les aires de grand passage car ces dernières répondent à des besoins de stationnement ponctuels, incompatibles avec les objectifs d'insertion sociale et d'accompagnement du Département.

Le Département a maintenu jusqu'en 2008 ses financements à hauteur de 20 % dans la limite de crédits disponibles en dépit de la réduction des engagements de l'État qui a arrêté totalement ses financements en 2009.

A partir de 2009, le Département a cessé tout financement pour les nouveaux projets d'aires d'accueil après avoir financé les derniers dossiers ayant reçu un avis de complétude de l'État avant le 31 décembre 2008.

De 2001 à 2008, le Département a ainsi participé à l'aménagement d'aires d'accueil à hauteur de 2 444 078,04 euros.

Par ailleurs, en matière de dépenses de fonctionnement des aires, les services départementaux (services sociaux départementaux, services PMI) sont mobilisés. De plus, le Département subventionne plusieurs associations spécialisées dans l'accompagnement des populations nomades intervenant dans le champ social et de l'insertion, soit un financement global entre 2002 et 2011 de 4 110 440 euros.

Les extraits de rapport que vous m'avez soumis n'appellent pas d'autres remarques de ma part.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LILLE MÉTROPOLE – COMMUNAUTÉ URBAINE

La politique de Lille métropole, communauté urbaine qui a pris la compétence correspondante et a constitué un syndicat en charge de la gestion des aires d'accueil, est plusieurs fois mentionnée à titre d'exemple pertinent, et je m'en réjouis. Je souhaite cependant vous faire part de quelques observations par rapport à votre analyse.

L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage constituent une des politiques prioritaires poursuivies par notre établissement. Des décisions récentes actées en Conseil de Communauté des mois d'octobre et de décembre 2011 (respectivement : avis sur le schéma départemental au titre de la consultation et arrêt du projet de Programme local de l'habitat) confortent l'engagement de Lille métropole en faveur des populations de gens du voyage à travers l'exercice d'une compétence intercommunale. Sur 22 communes toujours assujetties à l'obligation de créer des places d'accueil, 8 sont engagées dans des projets d'équipement intercommunal.

Lille métropole est actuellement à 60 % de réalisation des obligations du schéma révisé 2012-2017 pour les seules aires d'accueil, soit un peu plus que la moyenne nationale et départementale. Ce taux est de 71 % pour les terrains de passage.

Vous rappelez dans votre rapport les efforts financiers consentis par les collectivités, efforts qui sont devenus plus importants en l'absence des concours de l'Etat et du Conseil général. Vous évaluez l'effort global national à 630 M€ et la part de 1'Etat au tiers sur la période 2000/2010.

S'agissant de Lille métropole, l'aménagement des aires d'accueil représente 20,3 M€ en investissement et 8,8 M€ en fonctionnement entre 2004 et 2010. Sur cette même période, les subventions d'investissement du Département du Nord représentent 5,5 % des dépenses engagées, celles de l'Etat 20,6 %. La non-reconduction des participations accordées par 1'Etat et le Département pénalise depuis 2009 une politique nécessitant pourtant un effort national et qui n'emporte pas facilement l'adhésion.

Nombre de maires de la métropole constatent la récurrence, voire l'aggravation, de situations de stationnements illicites dans leur commune en dépit des 400 places en terrains de passages et autant en aires d'accueil mises en services par Lille Métropole. Parmi les raisons connues, certaines familles choisissent délibérément de stationner de façon illicite à proximité des établissements de santé (hôpitaux) pour accompagner un membre de la famille malade.

Les communes de moins de 5 000 habitants ne sont pas épargnées par des stationnements spontanés. Aussi, 8 d'entre elles ont volontairement adhéré au Syndicat mixte des gens du voyage.

Les moyens pour lutter contre ce phénomène restent très limités malgré la mise en œuvre par la loi 2000 de « moyens renforcés ». Le rapport « Quentin » déposé le 9 mars 2011 à l'Assemblée nationale souligne les difficultés d'application de l'article 9 pour procéder aux évacuations réclamées par les maires. Par ailleurs, Lille métropole n'a pas connaissance de communes qui se soient substituées à des propriétaires privés pour demander le recours aux expulsions.

A propos de la gestion déléguée des aires, dans le cas de Lille métropole que vous présentez, la répartition des compétences entre le SMGDV et Lille Métropole est précisée dans une convention, laquelle a été actualisée en juillet 2011. 35 communes sont actuellement membres du syndicat mixte. En novembre 2011, Lille Métropole a adressé un courrier aux maires des 15 communes de plus de 5 000 habitants qui n'ont pas encore adhéré. Ainsi, la mise en concurrence et la signature de marchés publics, procédure dont la Cour confirme la pertinence, régit les rapports entre le syndicat et les sociétés prestataires (et non les rapports entre Lille métropole et le SMGDV).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DES GENS DU VOYAGE

J'ai l'honneur de vous informer que ce document n'appelant pas d'observation particulière de ma part, je ne souhaite pas y apporter de réponse.

RÉPONSE DU PRÉFET DU PAS-DE-CALAIS

Je tiens à apporter un correctif au document que vous avez bien voulu me communiquer. Dans le Pas-de-Calais, le nombre de places en aires d'accueil prévues dans le schéma départemental d'accueil des gens du voyage 2012-2018 est 1 009. 713 places ont été réalisées, soit un taux de réalisation de 59 %.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU PAS-DE-CALAIS

Je souhaite vous faire part de quelques précisions et vous apporter, concernant le département du Pas-de-Calais, les éléments d'éclairage suivants :

Pour rappel, le premier Schéma Départemental d'Accueil des Gens du Voyage, conformément à la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage a été approuvé dans le Pas-de-Calais le 15 avril 2002.

Ce premier schéma avait notamment pour objectif la création de 1 113 places en aires d'accueil permanentes. Le taux de réalisation n'était pas de 47 % en décembre 2010 mais plutôt de 57 % avec à cette date 24 aires ouvertes et 633 places disponibles sur le département (Source : DDTM du Pas-de- Calais).

Aussi, par extension, le taux de réalisation moyen de 42 % pour le Nord-Pas-de-Calais mentionné devrait également être reconsidéré.

Il est à noter que le premier schéma départemental a fait l'objet dès novembre 2006 d'une requête présentée auprès du Tribunal Administratif de Lille qui a abouti à son abrogation en décembre 2008. Malgré cette péripétie juridique, cinq nouvelles aires ont été créées dont une de 15 places en 2011 confortant un peu plus le taux de réalisation dans le Pas-de-Calais.

Depuis cette abrogation, un long travail de concertation a été réalisé avec tous les acteurs (Etat, Conseil Général, EPCI, communes, associations, gens du voyage...) pour aboutir à l'approbation le 20 avril dernier d'un nouveau schéma pour la période 2012-2018 avec pour principaux objectifs :

- *de disposer, in fine, sur le département de 1 009 places d'aire d'accueil permanentes (713 d'entre elles étant à ce jour déjà réalisées ou en cours de réalisation),*
- *d'apporter des solutions « habitat » au phénomène de sédentarisation qui tend à se développer dans notre département notamment sur certaines aires existantes,*
- *d'améliorer l'accompagnement social des familles.*

Voilà, les éléments d'information que je souhaitais apporter à votre connaissance.

RÉPONSE DU PRÉFET DE L'OISE

Conformément aux articles L. 143.10 et R. 136.1 du code des juridictions financières qui permet de publier ma réponse à ce rapport, j'ai l'honneur de vous préciser les éléments suivants :

1) Chapitre III paragraphe 3

Il est fait mention de défaillances techniques liées à l'inadaptation de l'aménagement des aires et notamment l'aire de Jaux. Je cite : « En raison de difficultés diverses, des ouvertures d'aires ont été ainsi repoussées […] certains emplacements condamnés (Jaux dans l'Oise) et certaines aires fermées temporairement ».

Je me dois de préciser que l'aire de Jaux a été mise en service le 15 juillet 2008 à l'entière satisfaction de tous les intervenants (État, collectivités, associations).

Suite à cette ouverture, un gestionnaire a été nommé par la collectivité. A partir de 2010, des problèmes d'entretien et de gestion sont apparus et ont conduit la Communauté d'Agglomération de la Région de Compiègne à dénoncer le contrat la liant à ce gestionnaire (société GDV basée à Marseille) en juillet 2012 pour en désigner un nouveau. A aucun moment, cette aire n'a été condamnée mais a fait l'objet d'une fermeture d'un mois par an pour raisons de maintenance.

2) Chapitre II paragraphe D2

Pour ce qui concerne les pistes de financement à prendre en considération, à plusieurs reprises j'ai voulu impulser fortement la création de ces aires par la mise en place de la procédure de substitution qui est prévue dans l'article 3 de la loi du 5 juillet 2000. Mais le préfinancement de l'État n'a pas pu aboutir ; ce dernier aurait permis d'obtenir une dette échue et, par voie de conséquence, un recouvrement d'office auprès de la collectivité.

Tels sont les éléments complémentaires qu'il m'apparaît utile de porter à votre connaissance.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'OISE

Vous mentionnez le département de l'Oise à deux reprises :

- *« dans le cadre de la révision des schémas, certains Préfets ont fait part à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages de difficultés liées à l'absence de financement pour les aires inscrites au schéma initial qui n'ont pas été réalisées. Tel est notamment le cas de [...] l'Oise » ;*
- *« en raison de difficultés techniques diverses, des ouvertures d'aires ont ainsi été repoussées [...] certains emplacements condamnés (Jaux dans l'Oise) ».*

Sur le premier point, il y a en effet un arrêt des subventions de l'État pour tous les projets d'aire qui ont été déposés après le 31 décembre 2008 conformément à la loi de finances 2008.

Sur le second point concernant l'aire de Jaux, il faut noter qu'il y a eu des difficultés techniques liées en partie au fait qu'il s'agit d'une aire d'accueil ancienne dans l'Oise. Cette aire avait également été dégradée (bâtiment central incendié, sanitaires endommagés, ...) et une réhabilitation a été nécessaire en 2007. Aujourd'hui, l'aire est réalisée conformément au schéma départemental d'accueil des gens du voyage.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DES BOUCHES-DU-RHÔNE

Je vous confirme que ce rapport n'appelle aucune observation de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE DE MARSEILLE

Il est noté, dans le rapport : « L'aire de Saint-Menet à Marseille est excentrée et située à proximité de plusieurs sources de nuisance (autoroute sans protection phonique, voie de chemin de fer et ligne électrique à haute tension) ».

Je me permets, à cet égard, de vous rappeler que l'aire d'accueil de Saint-Menet a été créée, en 1976, par M. Gaston Deferre, alors Maire de Marseille, sur un terrain traditionnellement utilisé par les gens du voyage lors de leur passage sur la commune de Marseille. Le choix du terrain, qui s'était tout naturellement imposé à la Collectivité, n'avait suscité ni polémiques, ni même débats, entre les parties prenantes au dossier.

Lors des travaux de rénovation du site qui ont été réalisés en 2006, la Municipalité a veillé à respecter les exigences relatives aux normes de sécurité et à l'accueil des gens de voyage.

J'ajouterai que l'implantation d'équipements structurants sur le site et, notamment, d'un centre social totalement dédié aux gens du voyage, justifie pleinement le maintien de 1'aire d'accueil à Saint-Menet.

Enfin, nous sommes soucieux d'assurer dans les meilleures conditions, la scolarisation des enfants des gens du voyage. Ils sont accueillis dans les écoles environnantes et bénéficient d'un accompagnement scolaire spécifique, aux termes d'un accord passé avec le centre social.

D'une manière générale, la population des gens du voyage apprécie la situation de l'aire et les services qui lui sont proposés.

Il est, aujourd'hui, de mauvais procès que de vouloir dénigrer un choix de localisation opéré en 1976, et ce, alors même que le maintien de l'aire d'accueil s'opère en parfaite intelligence entres les parties concernées.

RÉPONSE DU MAIRE DES SAINTES-MARIES-DE-LA-MER

La politique publique d'accueil des Gens du voyage nous paraît devoir être distinguée, dans son application, selon qu'il s'agit de grands rassemblements annuels et nécessairement ponctuels, tels que le pèlerinage annuel de mai que connaît la commune des Saintes Maries de la Mer, ou de l'accueil quotidien de population de Gens du Voyage dont le nombre n'excède pas, très souvent, la quinzaine d'habitations mobiles.

Dans le premier cas, il apparaît manifestement légitime que l'Etat participe conséquemment et y compris sur le plan financier, à l'organisation et au déroulement des grands rassemblements annuels que notre commune ne peut continuer à assumer seule.

Pour mémoire, le pèlerinage de l'année 2006 a vu des dégradations sur les bâtiments publics, les mobiliers urbains et le camping ayant accueilli une grande partie des Gens du Voyage, s'élever à 120 817 euros.

De surcroît, une aire particulière de grand rassemblement devient indispensable pour accueillir les Gens du Voyage dans des conditions décentes. Les infrastructures communales actuelles ne peuvent plus répondre à une demande croissante de points d'installations dotés de sanitaires, électrifiés et répondant aux normes en matière d'assainissement et de fourniture d'eau potable.

Dans le second cas pour l'accueil ponctuel de faible capacité d'accueil, une action doit être menée permettant de désigner des responsables parmi les Gens du Voyage accueillis afin que les coûts des dommages trop fréquemment constatés sur les équipements mis à disposition puissent être répercutés et qu'une responsabilisation des usagers soit réellement effectuée.

Enfin, les mesures règlementaires d'appel aux forces de l'ordre pour l'évacuation des terrains illégalement occupés, lorsque les aires d'accueil sont existantes, doivent être assouplies pour une action rapide, toute mesure supérieure à 48 heures ne permettant aucune action utile pour les collectivités.

RÉPONSE DU MAIRE D'AIX-EN-PROVENCE

Après avoir pris connaissance du projet de rapport public thématique cité supra avec beaucoup d'attention, j'ai souhaité répondre à votre courrier concernant l'aire d'accueil des gens du Voyage située sur le site du REALTOR.

Comme le souligne la plupart des études et des rapports d'information dont la thématique est axée sur l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, la création et l'aménagement de ces aires représentent un investissement particulièrement coûteux pour lesquels de surcroît des contraintes objectives pèsent sur les élus locaux.

En effet, les élus locaux sont confrontés à deux problématiques pour le moins antinomiques :

D'une part, la nécessité de veiller à ce que la localisation des aires d'accueil en périphérie la plupart du temps ne se traduise pas par son isolement du reste du territoire communal ou intercommunal, et d'autre part, la disponibilité foncière sur ce même territoire, soit les contraintes naturelles de ce dernier qui limitent parfois l'implantation d'aires (telles que le relief, la nature du terrain, la nécessité de protéger les paysages...), soit les contraintes des règles d'urbanisme en vigueur sur le territoire (contraintes du Plan local d'Urbanisme ou du Plan d'occupation des sols).

En outre, je me permets de compléter votre information car le critère « d'éloignement » dont vous faites état ne me paraît pas, en effet, être rédhibitoire.

L'EPCI a mis en place des mesures compensatoires afin de ne pas pénaliser les usagers de cette aire d'accueil :

1) Il existe un transport public spécialement affecté à cette aire d'accueil (bus qui arrive devant l'aire d'accueil, gratuit pour les usagers de l'aire, ce qui est d'autant plus pertinent que la CPA est aussi compétente en matière de transports publics) ;

2) Il existe aussi (ce dont votre projet de rapport ne fait pas état) une école maternelle de 100 m² environ (l'école TICKNO NIGLO), à l'intérieur de l'aire d'accueil, cet espace est clôturé et dispose d'une cours de récréation.

Les élèves en âge de fréquenter la section maternelle sont inscrits à l'école de l'aire d'accueil, et les élèves en âge d'être scolarisés au CP et dans les classes supérieures sont inscrits dans un établissement scolaire choisi par la famille, ou à défaut dans l'école la plus proche.

Le gestionnaire ALOTRA a d'ailleurs pour mission d'accompagner et/ou assister les familles dans le cadre de la mise en œuvre des démarches

administratives nécessaires à l'inscription des enfants dans les établissements scolaires.

Je suis d'ailleurs, en tant qu'élu local, allée plus loin encore dans la recherche de l'équilibre et du bien-être des enfants vivant au sein de l'aire d'accueil.

En effet, une convention a été passée en 2009, entre la Ville, le délégataire ALOTRA et la Directrice de l'école maternelle TICKNO NIGLO, pour la mise à disposition de la salle de classe maternelle en vue du fonctionnement des activités périscolaires mises en œuvre par ALOTRA, le mercredi et pendant les vacances scolaires, et ce à titre gratuit.

Nous avions pris conscience qu'aller à l'école ou bénéficier d'activités périscolaires n'allait pas de soi pour les enfants du Voyage. Les déplacements des parents entraînent des changements d'écoles fréquents et donc des modalités d'inscription sans cesse renouvelées. Les enfants arrivent pendant l'année scolaire et repartent le plus souvent avant la fin de cette même année scolaire.

Ils ont des parcours scolaires différents les uns des autres avec des ruptures de scolarité, des périodes sans fréquentation scolaire qui génèrent un cursus fragmenté et rarement cohérent pour les apprentissages, l'école leur paraît souvent comme un espace fermé en opposition avec l'espace ouvert de leur lieu de vie.

Aussi, je peux aujourd'hui vous confirmer que de par ma volonté et celle de 1'instance communautaire, l'animation globale et les actions socio-éducatives se sont déployées de manière forte sur le REALTOR durant ces dernières années, avec un travail en réseau avec les partenaires locaux et dispositifs de droit commun, pour faire de cette aire d'accueil un lieu de vie le plus convivial possible, répondant aux besoins des usagers, et je crois pouvoir dire que les nombreuses conventions et divers agréments dont bénéficie ce site aujourd'hui (CAF 13, CG 13, Ministère de la Jeunesse et des Sports, etc.), témoignent d'une part, de la qualité des infrastructures et d'autre part, de cette reconnaissance et du professionnalisme du délégataire ALOTRA.

Riche de cette expérience, issue de cet équipement de la première génération, qui ne pourra que profiter à l'ensemble des aires d'accueil de la CPA à l'échelle intercommunale, le projet social 2011/2017 proposé par ALOTRA s'appuie sur ce travail de terrain et a été validé par la CAF 13 pour la période 2011/2014, en outre, la fréquentation de l'aire d'accueil a atteint des taux record en 2010 (75 % d'occupation).

À ce jour, ce terrain d'environ 1 hectare, que vous semblez décrier au sein de votre projet de rapport, comprend 40 places d'environ 70 m² chacune, dispose de 10 bornes de raccordement aux fluides comportant chacune 4 branchements à l'eau potable et 4 prises d'électricité, 10 étendoirs à linge,

7 conteneurs à poubelle, 1 espace pour les activités sportives : jeux de boules, ballon, ateliers alimentation, santé, etc., 1 salle d'animation, 1 bureau pour les visites de la Protection maternelle et infantile, un ensemble de blocs sanitaires conformes aux normes retenues par la loi et suffisant pour la capacité d'accueil de l'aire...

Alors, il est exact que certaines choses doivent évoluer, et je n'ai pas attendu pour anticiper les évolutions nécessaires, que je remets ici, dans le contexte objectif des problématiques antinomiques évoquées supra.

Tout d'abord, la gare TGV de l'Arbois n'est pas exactement à côté de l'aire d'accueil et ne constitue pas comme vous l'évoquez une nuisance sur le plan de la vie quotidienne.

Par ailleurs, la ligne à haute tension dont vous faites état est assez éloignée des « blocs de vie » de l'aire d'accueil (environ 160 mètres), et comme l'ont montré différentes études du gestionnaire du réseau lui-même (RTE), environ 350 000 Français vivent aujourd'hui à proximité de lignes qui émettent des champs électriques et magnétiques d'extrême basse fréquence, ce qui ne semble pas être un problème pour l'État.

J'en veux pour preuve que la future aire d'accueil des gens du voyage, pour la Ville d'Aix-en-Provence, qui comprendra 80 places comme arrêté par le dernier schéma départemental des Bouches-du-Rhône, révisé au 10 janvier 2012, se situera non loin de là, sur un terrain à proximité du centre d'enfouissement, cette nouvelle implantation ayant été validée par les services de l'État.

À cet égard, et pour votre information, la nouvelle aire d'accueil sera opérationnelle pour le second semestre 2013, et les nuisances sonores relatives à la proximité de la SPA, n'existeront plus, puisque cette dernière va être déplacée sur des emprises bien plus éloignées et ce dans le même temps.

Enfin, concernant les systèmes de tarification que l'on retrouve couramment dans les aires d'accueil ces derniers varient d'un territoire à l'autre le plus souvent pour des raisons inhérentes au mode de gestion de ces équipements : gestion en régie ou gestion déléguée.

Comme je l'ai évoqué précédemment, le contrat liant l'EPCI à l'association ALOTRA est une délégation de service public de type affermage. Le délégataire est donc rémunéré sur les résultats financiers de l'exploitation et perçoit les subventions afférentes à ce type de service, ce contrat comme toute délégation de service public doit permettre au délégataire de trouver un équilibre financier comme vous le savez, ce qui semble peu compatible avec une harmonisation « arbitraire » des tarifications et des règlements intérieurs sur le territoire national.

Par ailleurs, notre délégataire ALOTRA a dû faire face, depuis l'année 2006, à une problématique toute autre, qui ne relève pas de la

législation relative aux gens du voyage, mais qui pèsent lourd sur son budget d'exploitation.

En effet, depuis 2006 des familles de ressortissants des pays de l'Est (familles « ROMS »), se sont installées illégalement sur des emprises à proximité de l'aire d'accueil de la Ville d'Aix-en-Provence, en piratant de manière récurrente le tableau électrique de l'aire d'accueil et l'eau potable à disposition des usagers et ce à l'insu de l'équipe de gestion.

Cette situation n'est pas sans conséquence sur l'équilibre économique du contrat liant ALOTRA à la CPA, et n'est pas sans conséquence sur la vie des usagers de l'aire d'accueil et le travail des équipes dédiées à son fonctionnement.

Enfin et pour conclure, je tenais à vous faire part du coût en matière d'investissement que doit supporter la CPA pour établir 40 places supplémentaires dans la future aire d'accueil et dans le contexte réglementaire actuel :

Le coût estimatif par place sera de 100 000 euros environ, ce qui représente, hors aménagements de voirie et extérieurs, un investissement d'un peu plus de 4 000 000 d'euros, à réaliser dans un contexte très tendu au niveau des finances locales.

En tant que Maire d'Aix-en-Provence, je demeure préoccupée par deux nouvelles problématiques : les « grands passages » dont la réglementation ne relève pas des aires permanentes d'accueil des gens du voyage, et les évolutions contradictoires mais avérées, entre une tendance assez courante à la semi-sédentarisation sur le territoire communal ou intercommunal et la persistance d'une tradition d'itinérance.

J'espère que mes arguments pourront vous convaincre du fait que les élus locaux ne cherchent pas à dénier aux gens du voyage leurs libertés et droits reconnus sur le territoire de la République, mais bien à les harmoniser avec ceux des citoyens résidents de nos communes, dont la tolérance s'amenuisent face aux grands nombres de stationnement illégaux que nous constatons chaque année.

Je reste attentive aux suites qui seront données à la présente par vos soins.

RÉPONSE DU MAIRE D'ARLES

Vous évoquez dans votre rapport les difficultés rencontrées par la ville d'Arles dont 85 % du territoire est située en zone inondable, pour trouver un terrain susceptible de recevoir une aire d'accueil.

Malgré cette difficulté que vous relevez à juste titre, la volonté politique de la ville d'Arles et de la Communauté d'Agglomération Arles Crau Camargue Montagnette a permis de résoudre cette difficulté.

L'aire d'accueil a été ouverte au mois de juillet 2012 et permet d'accueillir dans les meilleures conditions les gens du voyage. La Ville d'Arles est une des rares communes des Bouches-du-Rhône à avoir engagé une telle réalisation.

La ville d'Arles et la Communauté d'Agglomération Arles Crau Camargue Montagnette se sont fermement opposées au Schéma départemental d'accueil des gens du voyage qui voulait lui imposer l'implantation d'une aire de grand passage. Cette décision était notamment motivée par le fait que le territoire arlésiens et de l'intercommunalité ne font pas l'objet de grands passages y compris lors du pèlerinage annuel des Saintes Maries de la Mer.

RÉPONSE DU PRÉFET DE LA HAUTE-SAVOIE

Je vous informe que je n'ai pas d'observation à formuler sur ce projet de rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA HAUTE-SAVOIE

Je vous informe que cet extrait du projet de rapport public n'appelle aucune remarque du département de la Haute-Savoie.

RÉPONSE DU PRÉFET DE LA SAVOIE

J'ai l'honneur de vous indiquer que ces éléments n'appellent pas d'observations ou de réponse de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA SAVOIE

Ce projet a retenu toute mon attention et j'ai l'honneur de vous préciser qu'il n'appelle de ma part aucune réponse particulière.

RÉPONSE DU PRÉFET DU RHÔNE

Je n'ai aucune observation à formuler sur ce projet.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU RHÔNE

Conformément à la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage modifiée, le Département participe, aux côtés des services de l'État, à l'élaboration et au pilotage des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage du Rhône : de 2003 à 2009 pour le premier, puis de 2011 à 2017 pour le second.

Lors du 1er schéma, plusieurs orientations ont été mises en évidence, dont :

- les aires d'accueil, de séjour ou de passage, avec la prévision de la réalisation de 703 places. Aujourd'hui, 510 places ont été réalisées, soit 72,5 % de l'objectif initial, avec une contribution financière du Département de 2 019 079 € ;

- les aires de grand passage, avec la mise en œuvre de quatre aires. Deux sont en fonctionnement, une devrait ouvrir au 3ème trimestre 2012 et la dernière en mai 2013. La participation du Département a été de 413 593 €.

Concernant la gestion des aires, le Département a souhaité, en 2005, la création d'un syndicat mixte de gestion des aires d'accueil. Sa participation aurait été de 42 % du coût total du fonctionnement du syndicat, autant que celle de la Communauté Urbaine de Lyon.

Objet d'un large consensus, ce syndicat aurait permis d'optimiser l'exploitation, le fonctionnement, la maintenance et l'entretien, ainsi que la médiation et la coordination de l'action sociale des aires d'accueil et de grand passage. La Communauté urbaine de Lyon n'ayant jamais délibéré, ce syndicat n'a jamais existé.

Parallèlement à la réalisation d'aires d'accueil, il a été constaté que les gens du voyage aspiraient de plus en plus à la sédentarisation. Le Conseil général du Rhône a souhaité contribuer à cette nouvelle orientation aux côtés de l'État, des autres collectivités territoriales et des EPCI. Il a ainsi approuvé le principe de sa participation financière à la production d'habitat adapté à hauteur de 4 573 € par logement lors de sa séance publique du 30 septembre 2011.

Enfin, le département du Rhône participe à l'accompagnement spécifique des gens du voyage dans le cadre de deux dispositifs règlementaires :

- l'un concerne l'ASLL (Accompagnement Social lié au Logement), avec le soutien financier apporté à deux structures en 2012, pour un montant de 42 000 € ;

- l'autre concerne le RSA, avec un effort financier de 171 496 € en 2012 pour :

> le financement de 290 places (moyenne mensuelle) d'accompagnement des gens du voyage bénéficiaires du RSA,

> le financement de 15 places (moyenne mensuelle) dans le cadre du PLIE, avec une action qui vise à la légalisation des activités professionnelles traditionnelles,

> le financement de 16 places (moyenne mensuelle) pour une action intitulée « accompagnement des gens du voyage sur la création de micro entreprises et le suivi post création ».

RÉPONSE DU PRÉFET DE L'ISÈRE

A la lecture du projet de rapport thématique, il ne m'apparaît pas nécessaire d'apporter de réponse ou de complément particulier.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ISÈRE

J'ai pris connaissance de ce document avec intérêt et je tiens à vous indiquer qu'il n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

DESTINATAIRES N'AYANT PAS REPONDU

- *le ministre de l'économie et des finances,*
- *le président de l'assemblée des départements de France,*
- *le pasteur du centre évangélique national Vie et Lumière,*
- *le président du conseil général des Côtes d'Armor,*
- *le préfet d'Indre-et-Loire, le préfet de la Haute-Vienne,*
- *le maire de la commune de Villeneuve-Saint-Georges,*
- *le préfet de la Seine-Saint-Denis,*
- *le maire de la commune d'Aulnay-sous-Bois,*
- *le président du conseil général de l'Hérault,*
- *le préfet de la Mayenne*
- *le préfet des Bouches-du-Rhône*

REPONSES HORS DELAI

Les réponses du ministre chargé du budget et du président du conseil général des Hautes-Pyrénées sont parvenues à la Cour après qu'elle a tenu son délibéré. La Cour n'a donc pu en tenir compte.