



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



PÔLE RÉSORPTION DES BIDONVILLES

ECHANGES ET ENSEIGNEMENTS

STRATEGIE TERRITORIALE DE RESORPTION DES BIDONVILLES

COMMENT L'ÉLABORER ET LA METTRE EN ŒUVRE?

mars 2019

Le présent document fait suite à l'atelier organisé par la Dihal le 10 janvier, intitulé « stratégie territoriale de résorption des bidonvilles : comment l'élaborer et la mettre en œuvre ? ».

CADRE GÉNÉRAL

Pour atteindre l'objectif de résorption des bidonvilles fixé par l'instruction du Gouvernement du 25 janvier 2018, le mode opératoire proposé est la mise en place de stratégies territoriales partenariales.

Selon un état des lieux réalisé par la Dihal en novembre 2018, la plupart des territoires concernés ont engagé des démarches en ce sens, mais seuls trois d'entre eux indiquent l'avoir formalisée.

L'atelier a permis de faire émerger des retours d'expérience de plusieurs territoires. Il s'est articulé autour de deux axes.

- **une première table ronde « construire un partenariat État / collectivités territoriales à l'échelle d'une métropole »**, a mis en lumière les stratégies à Nantes métropole et dans la métropole de Bordeaux.

Ont participé :

- Marie-Hélène NEDELEC, Vice-présidente de Nantes métropole et Alain Brossais, Sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville et l'insertion économique et sociale, préfecture de Loire-Atlantique

- Karine GESSNER, Directrice de l'habitat et de la politique de la ville, Bordeaux métropole et Danielle Dufourg, Directrice départementale déléguée de la cohésion sociale de Gironde.

- **une seconde table ronde « intégrer la pluralité des dimensions de l'action des partenaires »**

Elle a réuni plusieurs participants :

- sur l'emploi, Jérôme NORMAND, Sous-préfet, directeur de projet campements illicites, préfecture de région Ile-de-France

- sur l'apport d'une agence régionale de santé dans une stratégie, Isabelle CHABIN-GIBERT, Responsable département « Précarité / PRAPS », ARS Ile-de-France

- sur la place et le rôle pour les collectifs et les associations locales, Manon FILLONNEAU, Déléguée générale du collectif national droits de l'homme Romeurope

- pour un retour d'expérience de l'évaluation du dispositif I2E dans l'agglomération lyonnaise, Louis BOURGOIS, Chercheur, laboratoire PACTE

SYNTHÈSE

L'enjeu de la résorption des bidonvilles s'inscrit nécessairement dans une logique et des dynamiques de territoire. Chaque stratégie doit répondre à des besoins précis identifiés par les acteurs du territoire et faire l'objet d'objectifs définis en commun retranscrits dans un plan d'action pragmatique et ambitieux.

Si l'initiative et le pilotage des stratégies relève des préfetures et Directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), les collectivités territoriales concernées doivent être associées dès l'élaboration au même titre que l'ensemble des services de l'État, de même que les associations et collectifs intervenant sur le territoire.

Une fois le plan d'action rédigé et les objectifs définis au périmètre géographique pertinent, les acteurs précités jouent un rôle crucial, tant pour la mobilisation de dispositifs de droit commun que pour le soutien opérationnel et financier des actions. La mobilisation de tous les acteurs permet ainsi la prise en compte de l'ensemble des dimensions qui concernent les bidonvilles : l'emploi, les droits de l'enfant incluant la scolarisation, la santé, l'hébergement/logement, mais aussi les questions d'ordre public.



01 | QUELLE INITIATIVE ET QUEL PILOTAGE ?

02 | QUEL PROCESSUS D'ÉLABORATION ? COMMENT MOBILISER L'ENSEMBLE DES PARTENAIRES, EN PARTICULIER LES COLLECTIVITÉS LOCALES ?

03 | COMMENT COUVRIR L'ENSEMBLE DES CHAMPS DE L'INSTRUCTION ?

04 | QUEL PLAN D'ACTION, QUELS FINANCEMENTS ?

05 | QUEL SUIVI, QUELLE ÉVALUATION ?

01 Quelles initiatives, quel pilotage ?

L'instruction du 25 janvier 2018 s'adresse aux **préfets, en tant que représentants de l'Etat sur leur territoire**. Ils doivent être à l'initiative de l'élaboration et du pilotage d'une stratégie partenariale sur leur territoire, en intégrant l'ensemble des acteurs.

Par ailleurs, pour mener à bien son élaboration et son suivi, **un pilotage fort des services déconcentrés de l'Etat est nécessaire, tout en associant étroitement les collectivités territoriales concernées, mais aussi l'ensemble des acteurs du territoire** : ceux intervenant dans le domaine de l'emploi, du logement, des droits de l'enfance, de l'insertion, mais aussi ceux en charge du respect de l'ordre public.

Ainsi, tous les partenaires concernés pourront partager :

- un **état des lieux** de la situation,
- des **priorités et objectifs**, traduits opérationnellement dans un plan d'action,
- un **suivi opérationnel et stratégique** des orientations définies.

Cet investissement commun est crucial pour une bonne mobilisation des financements publics, l'ajustement de l'action en fonction des possibilités de chacun, et la prise en compte de l'ensemble des thématiques qui recoupent les bidonvilles.

Sur les territoires de Loire-Atlantique ou de la Gironde, l'implication des collectivités territoriales est forte: les préfetures peuvent s'appuyer largement sur les métropoles, tant pour l'élaboration de la stratégie (et son suivi stratégique) que pour la mise en œuvre opérationnelle des actions de résorption des bidonvilles.

02 Quel processus d'élaboration ?

- Faire un état des lieux global du territoire avec tous les acteurs

La première étape est **l'objectivation de la réalité du phénomène des bidonvilles sur le territoire concerné**, en établissant une liste des bidonvilles connus, ainsi que leurs caractéristiques (combien de personnes sont concernées ? le public est-il connu ? des acteurs interviennent-ils déjà ? une évacuation est-elle prévue à court ou moyen terme, ... ?)

Pour cela, **il est utile de rassembler l'ensemble des structures autour de ce diagnostic territorial** : les opérateurs associatifs présents sur le terrain et/ou l'observatoire du territoire lorsqu'il existe, mais aussi l'ensemble des acteurs participant aux remontées d'information (par exemple, les villes, les services de police, ou encore les associations et collectifs bénévoles).

Cet état des lieux pourra ainsi permettre de **mieux comprendre les réalités des phénomènes aux échelles infra-départementales et d'identifier les collectivités territoriales concernées** par le phénomène à inclure dans la stratégie.

Plusieurs intervenants de l'atelier ont insisté sur l'utilité de tirer les enseignements des premières expériences d'intervention auprès des publics en bidonvilles. Dans le cadre de l'état des lieux, **il est donc pertinent de réfléchir aux expériences passées et d'en tirer les enseignements utiles**.

- Mobiliser les acteurs pour définir les priorités d'une stratégie

Les acteurs concernés doivent être concertés, qu'il s'agisse des services de l'Etat compétents, des collectivités territoriales ou des associations et collectifs.

La mobilisation des collectivités territoriales concernées est cruciale pour définir une stratégie qui permettra un déploiement efficace des actions.

Sur certains territoires, les configurations locales varient, et le niveau à mobiliser (une commune, plusieurs communes, une intercommunalité, etc.) peut aussi varier.

Il est aussi recommandé d'associer les associations bénévoles, qui connaissent souvent très bien les sites et personnes vivant en bidonvilles, et les soutiennent régulièrement dans l'accompagnement à leurs démarches socio-administratives.

Chacun doit être mobilisé pour intervenir, dans son champ de compétence, au soutien de l'élaboration de la stratégie, mais aussi de sa mise en œuvre.

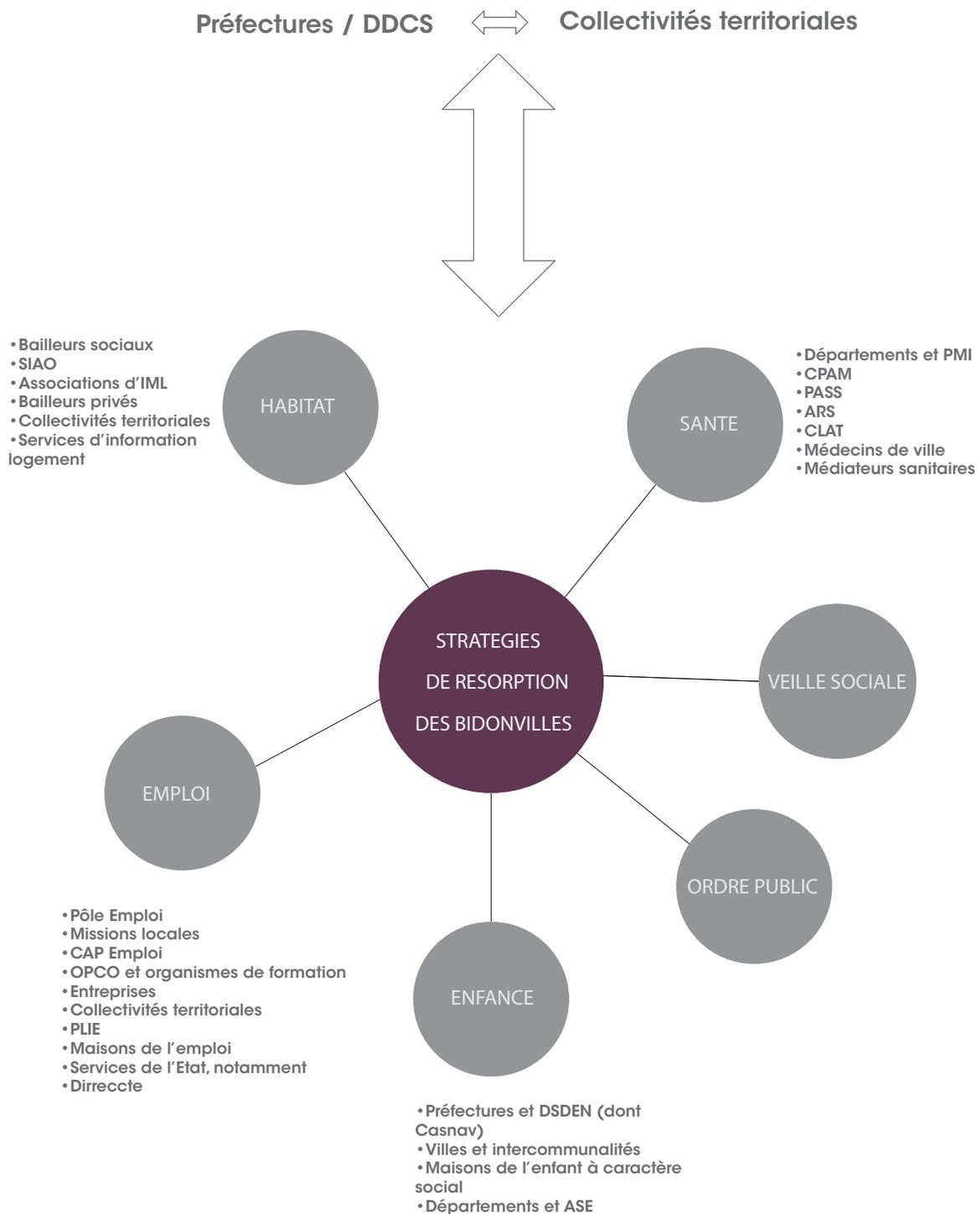
Nantes métropole a observé que les intérêts, priorités et implications des villes peuvent diverger. Un travail de négociations et de recherche de compromis a été fait à Nantes pour s'assurer de la participation de chacun, à hauteur de ses ressources et priorités.

03 Quel processus d'élaboration ?

L'instruction du 25 janvier 2019 demande aux préfets de s'assurer que les solutions mises en place pour la résorption des bidonvilles allient à la fois programmes d'insertion en France, respect des lois de la République et du droit au séjour, actions de réinstallation dans le pays d'origine et coopération transnationale.

C'est dans cette perspective que l'ensemble des acteurs concernés doivent être associés, tant pour l'élaboration de la stratégie que pour sa mise en oeuvre.

Liste non exhaustive des acteurs principaux à solliciter (non exhaustif)



04 Quel plan d'action et quels financements ?

- Définir un objectif à une échelle géographique pertinente et un moyen d'y parvenir

La stratégie nécessite de définir un objectif de résorption des bidonvilles réaliste et adapté à la situation de chaque territoire, sur une période de temps définie.

Sur les territoires les plus concernés (et comme c'est le cas à Nantes et à Bordeaux), **cet objectif peut consister à identifier plusieurs sites sur lesquels seront menées des actions d'accompagnement social, afin de permettre leur résorption, pendant une durée de trois ans.**

Dans ce cas de figure, il est nécessaire de s'assurer que le temps nécessaire à la sortie des personnes « par le haut » ne sera pas contraint par des échéances plus courtes (évacuation du site, risque pour la sécurité, ...).

- Rechercher les financements nécessaires à l'action

La définition de cet objectif de résorption des bidonvilles doit être réfléchi de concert avec les besoins financiers et les moyens à mobiliser pour y parvenir.

Si les crédits dédiés à la résorption des bidonvilles peuvent être demandés, les partenaires peuvent être sollicités pour le cofinancement des actions :

- **crédits étatiques de droit commun** dans les domaines de la santé, de l'emploi, de l'hébergement/logement, notamment
- **financements de collectivités territoriales** : communes et/ou intercommunalité(s), département et région
- **financements européens** : si le FEDER et le FSE peuvent être sollicités au soutien d'actions, d'autres programmes plus spécifiques, comme ROMACT, peuvent être sollicités, comme cela a été le cas à Nantes.

Par exemple :

Pour la santé, l'Agence régionale de santé (ARS) d'Ile-de-France a insisté sur le **rôle du PRAPS**, feuille de route pour l'action sanitaire auprès des personnes démunies éloignées des soins, visant à prioriser l'accès au droit commun pour les soins de santé. L'action sanitaire sur les bidonvilles doit s'inscrire dans ce cadre. L'ARS Ile-de-France a aussi insisté sur la **nécessité d'associer les ARS dans le cadre des stratégies locales**, comme c'est le cas en Ile-de-France, en rappelant l'interdépendance entre insertion sociale et accès à la santé (prévention et soins).

Pour l'emploi, **l'exemple du partenariat mis en place avec l'OPCA Uniformation en Ile-de-France** met en exergue l'intérêt de mobiliser certains dispositifs pertinents pour favoriser l'accès à l'emploi. C'est le cas de la Préparation Opérationnelle à l'Emploi Collective (POEC) pilotée par la Préfecture de région Ile-de-France en lien avec l'OPCA, le pôle emploi et les missions locales, les opérateurs associatifs ainsi que la ville de Paris.

- Articuler la stratégie « résorption des bidonvilles » avec les stratégies existantes

Outre la mobilisation des financements de droit commun existants, il est primordial d'inscrire la stratégie de résorption des bidonvilles et ses actions dans le cadre du droit commun : au moment de l'élaboration de l'état des lieux, mais aussi dans le cadre de la formalisation et la mise en œuvre de la stratégie.

Ainsi, l'articulation doit se faire avec plusieurs documents stratégiques, notamment :

- **Pour l'habitat**, les diagnostics 360° et les plans d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)
- **Pour l'emploi**, les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE)
- **Pour la santé**, les projets régionaux de santé (PRS) et les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS)
- **Pour la scolarisation**, les plans d'action des recteurs, avec l'appui des centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus des familles itinérantes et de voyageurs (Casnav)
- Les **programmes départementaux d'insertion** (PDI)

Les dispositifs de droit commun doivent être mobilisés. *Par exemple, pour l'emploi*, les parcours emploi compétences privilégiant la formation, l'accès à l'emploi et l'accompagnement, avec la mobilisation de dispositifs comme l'insertion par l'activité économique en matière d'emploi ; **pour la santé**, des actions sanitaires d'aller-vers mais aussi des parcours de santé avec les professionnels et structures de proximité ; **pour l'hébergement-logement**, l'accès au logement social ou accompagné à rechercher comme alternatives aux espaces temporaires d'insertion ou à l'hébergement.

05 Quel suivi, quelle évaluation ?

Les modalités de suivi de la mise en œuvre de la stratégie doivent être prévues par celle-ci et se distinguer du suivi opérationnel des dispositifs.

Elles doivent permettre à la fois **d'examiner les projets menés et d'assurer le suivi des sites existants**, mais aussi **de s'assurer que les objectifs fixés dans la stratégie sont réalisés et que l'ensemble des partenaires sont engagés**.

La réalisation d'une évaluation est vivement recommandée *in itinere* ou *ex post*.

Elle peut s'appuyer sur l'évaluation des dispositifs par un chercheur indépendant, sur le modèle de l'évaluation faite dans le Rhône des dispositifs Andatu et I2E par Louis BOURGOIS.

A Nantes, le suivi repose sur plusieurs instances complémentaires :

- **un Comité de pilotage**, en charge du pilotage, du suivi général et de l'évaluation en continu du projet. Présidé par le préfet ou son représentant, il est organisé chaque semestre. Il regroupe les services et les opérateurs de l'Etat, les collectivités territoriales, les partenaires publics et privés, les associations, les représentants des occupants
- **un Comité de suivi en charge du suivi technique et opérationnel**, qui a vocation à identifier les points de vigilance et difficultés et à rechercher des solutions. Présidé par le Directeur départemental délégué de la DRDJSCS ou son représentant, il est organisé chaque semestre et regroupe la DDCS, les collectivités territoriales, les opérateurs.
- **des Comités opérationnels sur des thématiques spécifiques**, notamment dans le cadre des dispositifs spécifiques déployés en matière d'insertion par l'emploi (comité de consultation des associations et des acteurs type chercheurs).

Le recours à des indicateurs de suivi est préconisé. Il convient pour chaque territoire, d'en définir les contours.

POUR PLUS D'INFORMATIONS

Manuel DEMOUGEOT, Directeur de cabinet, directeur du pôle
manuel.demougeot@dihal.gouv.fr

Sophie JACQUEMONT, Cheffe de projet
sophie.jacquemont@dihal.gouv.fr

Jean-Paul BACHELOT, Conseiller scolarisation et droit de l'enfant
jean-paul.bachelot@dihal.gouv.fr

Alexandre VISCONTINI, Conseiller emploi
alexandre.viscontini@dihal.gouv.fr