

AMÉNAGEMENT NATURE, LOGEMENT

MINISTÈRE DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

Instruction du Gouvernement visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles

NOR : TERL1736127J

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Résumé : la France compte près de 570 bidonvilles où vivent 16 000 personnes, pour une grande partie d'entre elles ressortissantes roumaines et bulgares. Ce nombre reste relativement stable depuis plusieurs années, et ce malgré les évacuations qui trop souvent se traduisent par des réimplantations de campements.

Cette instruction du Gouvernement définit un cadre d'action renouvelé afin de donner une nouvelle impulsion à la politique de résorption des campements illicites et bidonvilles, une politique à la fois humaine et exigeante quant au respect du droit et de la loi mais aussi une politique efficace, avec un objectif de réduction durable du nombre de bidonvilles dans les 5 ans à venir.

Afin d'atteindre cet objectif, cette instruction du Gouvernement préconise le développement d'actions qui ont fait la preuve de leur efficacité dans certains territoires et se caractérisent par :

- la définition et la mise en œuvre d'une stratégie territoriale poursuivant un objectif clairement exprimé de résorption des bidonvilles ;
- un partenariat impliquant tous les acteurs concernés à l'échelle d'un territoire pertinent et engageant de manière indispensable les collectivités territoriales ;
- une gestion globale, s'inscrivant dans le temps, depuis l'installation du campement jusqu'à sa disparition, et alliant à la fois programmes d'insertion en France, respect des lois de la République et coopération transnationale avec les pays d'origine des populations.

Le suivi de la mise en œuvre de cette instruction du Gouvernement est confiée au DIHAL qui mettra en place une commission chargée de rendre compte des progrès enregistrés en matière de développement des stratégies territoriales et de réduction du nombre de bidonvilles et de personnes y vivant.

Catégorie : directive adressée par les ministres aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles.

Domaines : transport, équipement, logement, tourisme, mer, éducation, enseignement supérieur, recherche, immigration, intérieur, justice, santé, solidarité, travail, emploi, formation professionnelle, collectivités territoriales.

Type : instruction du Gouvernement et/ou instruction aux services déconcentrés.

Mots clés liste fermée : Action Sociale, Santé, Sécurité Sociale ; Collectivités Territoriales, Aménagement, Développement territoire, Droit Local ; Enseignement, Education, Sciences Techniques Justice, Libertés Publiques, Droits Fondamentaux ; Logement Construction Urbanisme ; Sécurité.

Mots clés libres : Bidonvilles, Campements illicites.

Référence : circulaire interministérielle NOR : INTK1233053C du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.

Le ministre d'État, ministre de l'intérieur, la garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, le ministre de la cohésion des territoires, la ministre des solidarités et de la santé, la ministre du travail, le ministre de

l'éducation nationale et la secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes aux préfets de région; aux préfets de département (pour attribution); aux agences régionales de santé; aux recteurs et rectrices d'académie (pour information).

Depuis une vingtaine d'années sont réapparus en France, principalement dans les grandes agglomérations, des bidonvilles implantés illégalement sur des terrains ou dans des squats, et habités en majorité par des migrants intra-européens pauvres, dans des conditions indignes présentant des risques pour leur santé et leur sécurité, et pouvant créer des tensions avec le voisinage et des troubles à l'ordre public.

Malgré des évacuations répétées au cours de ces dernières années, le nombre de personnes occupant ces bidonvilles n'a pas sensiblement baissé. D'après les recensements effectués par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées (DIHAL) depuis 2012, ce nombre reste compris entre 15 000 et 19 000 personnes.

Dans le même temps, des actions conduites dans certains territoires ont permis de réduire significativement le nombre de ces bidonvilles à l'échelle de ces territoires, voire de les résorber complètement.

Alors que nombre de ces situations d'occupation illicite et d'habitat très précaire perdurent ou se déplacent au sein d'un même territoire, donnant parfois le sentiment d'un enlèvement, il est nécessaire aujourd'hui de donner une nouvelle impulsion à l'action de l'État dans ce domaine, en fixant pour les 5 années à venir un objectif de résorption durable de ces bidonvilles.

Résorber, cela signifie agir sur tous les bidonvilles, en les encadrant et en travaillant le plus tôt possible à l'accompagnement des personnes vers la sortie, dans le but d'une résorption complète des campements. Il s'agit de dépasser l'approche centrée sur les évacuations et d'inscrire l'intervention publique dans une dimension plus large, depuis l'implantation du campement jusqu'à sa disparition, en passant par la prévention des installations, et alliant 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.

L'objectif d'une réduction durable au niveau national du nombre de ces bidonvilles et du nombre de personnes y vivant pourra être atteint en développant et multipliant les stratégies locales globales, partenariales et pluriannuelles, qui ont permis, dans certains territoires, de résorber les campements.

Il s'agira pour ce faire de :

- mettre en place, dans chaque département concerné ou à l'échelle régionale pour l'Île-de-France, des stratégies territoriales pour le traitement des campements illicites et des bidonvilles en vue de leur résorption ;
- apporter des réponses différenciées en fonction des caractéristiques des campements et des personnes ;
- lutter contre la grande précarité et assurer le respect des lois de la République ;
- mobiliser les financements de l'État et les cofinancements.

Cette instruction du Gouvernement prolonge la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites dont elle reprend le périmètre.

1. Mettre en place une stratégie territoriale pour le traitement des campements illicites et des bidonvilles en vue de leur résorption

Dans certaines agglomérations ou certains départements, le nombre de campements et bidonvilles a pu être considérablement réduit, sans que cela se traduise par des réimplantations, grâce à la mise en œuvre d'actions concertées sur la durée, et visant clairement cet objectif de résorption.

A l'image de ces expériences, vous chercherez à mettre en place les moyens pour définir et mettre en œuvre une stratégie territoriale fixant les objectifs, les priorités et les actions, sur le moyen et le long terme.

Vous chercherez à élaborer cette stratégie dans un esprit partenarial, impliquant l'ensemble des services de l'État concernés par les différents aspects de la question (cohésion sociale, logement,

éducation, santé, emploi, ordre public...), les collectivités locales, au premier rang desquelles les communes ou leurs regroupements (en particulier les métropoles), qui ont un rôle essentiel à jouer dans la mobilisation de dispositifs du droit commun, mais aussi les départements, chefs de file de l'action sociale et compétents notamment sur les questions de protection de l'enfance, et les régions, compétentes notamment sur les questions de formation professionnelle et de mobilisation des fonds structurels européens (FEDER et FSE en partie). Tous les autres acteurs tels que les associations, opérateurs, bailleurs sociaux, et les occupants eux-mêmes, seront aussi invités à contribuer à cette élaboration.

Vous définirez un territoire sur lequel portera la stratégie, le niveau intercommunal, en particulier métropolitain, étant très souvent pertinent, et vous vous appuyerez sur un état des lieux de la situation des campements et bidonvilles (qui devra être réalisé, s'il ne l'a pas déjà été). Cet état des lieux devra s'articuler avec les diagnostics territoriaux partagés à 360°. Il servira ensuite à élaborer un plan d'action en lien avec, le cas échéant, les outils de gouvernance et de programmation existants dans les territoires, en particulier les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), les projets régionaux de santé (PRS) et notamment leurs programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS), les plans d'action élaborés par les recteurs avec l'appui des centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (Casnav), les programmes départementaux d'insertion (PDI), et les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE).

La stratégie devra couvrir un large spectre de questions, en particulier l'accès aux droits, l'accès à l'hébergement et au logement, aux soins, à l'école, à l'emploi, à la formation professionnelle et linguistique, la protection de l'enfance, les droits des femmes, la lutte contre la délinquance et contre la traite des êtres humains, la lutte contre l'habitat indigne, le ramassage des déchets et le respect de l'environnement, le respect de l'ordre public et de la régularité du séjour.

Une fois qu'elle sera définie, la stratégie territoriale pourra faire l'objet d'une convention de partenariat formalisant notamment l'adhésion des collectivités locales concernées, leur engagement et leur contribution.

Le suivi de sa mise en œuvre s'appuiera sur des indicateurs de suivi et sera assuré dans le cadre d'un comité de pilotage local.

Vous lancerez les travaux visant l'élaboration de cette stratégie dans la perspective de sa finalisation dans le courant du premier semestre 2018.

2. Apporter des réponses différenciées en fonction des caractéristiques des campements et des personnes

La nature et l'organisation des campements, d'une part, la situation et le statut des occupants, d'autre part, peuvent différer, ce qui doit conduire à apporter des réponses différenciées pour qu'elles soient efficaces.

a) Des réponses différenciées en fonction des caractéristiques des campements

Le niveau de dangerosité pour les occupants, les troubles à l'ordre public qui peuvent se poser, la nature juridique et l'usage du terrain, l'organisation interne du campement, sa taille, son environnement, sont quelques-uns des éléments pouvant varier d'un campement à l'autre. Les réponses qui seront apportées devront en tenir compte.

Quelles que soient les caractéristiques du campement, il est essentiel que le plus tôt possible, si possible dès l'implantation et indépendamment de l'existence ou non de procédures juridiques engagées en vue de son évacuation, une action de repérage et diagnostic soit conduite avec l'affirmation de la présence de la puissance publique. Cette action doit permettre d'établir un plan d'action et un calendrier prévisionnel en vue de la résorption complète du campement.

Cette intervention sur le site peut passer, en accord et avec le concours de la collectivité territoriale compétente et en veillant strictement à ce que le campement ne s'agrandisse ni ne se pérennise, par la sécurisation des conditions de vie (mesures d'hygiène et de sécurité, accès à l'eau, ramassage des ordures ménagères et de déchets), l'encadrement de l'organisation du campement (contrôle du site, engagement contractuel des occupants, action de médiation pour l'accès aux droits, relations avec le voisinage).

Ces dispositions ne doivent pas faire obstacle à la mise en œuvre d'évacuations décidées sur la base de décisions de justice liées à l'illégalité de l'occupation ou de décisions administratives concernant des campements dangereux. Ces évacuations devront respecter la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites et l'instruction du 8 juin 2016 relative à l'information sur les opérations de démantèlements de campements illicites. Afin d'assurer la continuité de l'action publique, il est important de chercher à mettre en place un suivi des personnes après ces évacuations.

b) Des réponses différenciées en fonction des caractéristiques des personnes

Les réponses proposées devront en outre tenir compte de la situation et des caractéristiques des occupants des campements, en particulier de leur statut (citoyens français, ressortissants d'un pays de l'Union européenne – et dans ce cas soumis aux conditions de régularité du séjour résultant de la directive 2004/38/CE –, ressortissants d'un pays tiers – avec le cas échéant l'application de mesures relatives à l'accueil et à l'asile pour les ressortissants de pays extra-européens), de leur situation personnelle, de leur état de santé, de leur parcours, de leurs compétences et de leurs aspirations.

Une attention toute particulière sera portée à la situation des enfants, au respect de leurs droits et de l'obligation scolaire à laquelle ils sont soumis dès 6 ans, quelle que soit leur nationalité, ainsi qu'à celles des femmes. La scolarisation des enfants en maternelle, sur demande des parents, doit être facilitée.

Le diagnostic social et global initial doit servir à repérer les différentes situations et caractéristiques des occupants en vue de définir la nature des réponses et le niveau d'accompagnement à apporter, qu'il s'agisse d'actions d'insertion en France ou dans le pays d'origine, ou d'autres solutions à envisager, notamment pour les personnes qui ne souhaitent pas intégrer un parcours d'insertion et pour lesquelles il est demandé d'exercer une vigilance particulière quant au droit au maintien sur le territoire national et à l'application de la directive 2004/38/CE.

3. Lutter contre la grande précarité et assurer le respect des lois de la République

L'expérience a montré que sur cette question complexe, l'approche pertinente et efficace dans la durée est celle de la lutte contre la grande précarité (ce qui exclut notamment une approche ciblée sur l'origine et la culture réelles ou supposées des personnes), impliquant la mobilisation de dispositifs d'accompagnement vers l'insertion de droit commun, et toujours dans le respect des lois de la République.

Les réponses proposées devront être adaptées à la situation des personnes, mais devront aussi relever prioritairement du droit commun et s'inscrire à ce titre dans le cadre des dispositifs existants (PDALHPD, projets régionaux de santé, PLIE...). Un des enjeux est de mettre en place des actions permettant l'accès de ces populations aux dispositifs d'accompagnement social et d'insertion, qu'elles méconnaissent souvent et parfois craignent.

Pour ce faire, conformément à l'instruction DGCS/SD1B/2016/188 du 10 juin 2016 relative à la domiciliation de personnes sans domicile stable, vous vous assurerez, dans le cadre des schémas départementaux de la domiciliation, de la couverture des besoins des personnes vivant en campements sur l'ensemble du territoire et du bon fonctionnement du service en matière de domiciliation.

En matière d'hébergement et de logement, en articulation avec les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO), vous mobiliserez les dispositifs existants, y compris en mettant en place, en lien avec les bailleurs sociaux, des formules d'accompagnement dans le logement dans le diffus (à travers notamment l'intermédiation locative ou des baux glissants) en vue d'un accès au logement autonome le plus rapide possible. Vous pourrez également recourir à des formules d'habitat temporaire (bases de vie, villages de transition...) pour un accompagnement transitoire vers le droit commun. Les différentes expérimentations mises en œuvre ces dernières années ont été recensées par la DIHAL et peuvent être mises à votre disposition.

Que ce soit dans le cadre de programmes intégrés ou dans celui d'intervention sur les campements quand la situation s'y prête, des actions d'accompagnement et de médiation pourront être réalisées pour favoriser l'accès au droit commun et aux dispositifs suivants :

- en matière de santé : les permanences d'accès aux soins de santé hospitalières ou ambulatoires (PASS) pour les personnes sans droit ouvert à la sécurité sociale ; les médecins généralistes et spécialistes en ville et hôpital pour les personnes couvertes par l'aide médicale d'État (AME)

ou la protection universelle maladie (PUMa); la protection maternelle et infantile (PMI) pour les enfants et les femmes enceintes. Pour ces actions, vous bénéficierez du concours des agences régionales de santé (ARS);

- en matière d'emploi et de formation qui sont des facteurs clefs pour l'insertion : les entreprises et les acteurs de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles devront être mobilisés; les opérateurs du service public de l'emploi (Pôle emploi, Missions locales, Cap emploi) pourront vous apporter leur concours notamment pour élaborer un diagnostic partagé et pour mobiliser les dispositifs d'accès à l'emploi, en particulier les préparations opérationnelles à l'emploi collectives (POEC) prescrites par Pôle emploi, l'insertion par l'activité économique (IAE), les contrats aidés, les clauses d'insertion dans les marchés publics; les jeunes pourront être orientés également vers le parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) dont la Garantie jeunes, les contrats en alternance, les dispositifs de deuxième chance (E2C, EPIDE, ...) ou le service civique. Une priorité devra être donnée à l'apprentissage du français (niveau alphabétisation et français langue étrangère) et aux savoirs de base (socle de connaissances et compétences professionnelles) en lien avec les collectivités compétentes;
- en matière de scolarisation des enfants et des jeunes mineurs qui est un enjeu essentiel en particulier pour l'insertion des générations futures : vous veillerez en lien avec l'autorité académique au respect de l'obligation scolaire dans le cadre de la réglementation en vigueur, au respect de l'obligation d'assiduité scolaire et, le cas échéant, à assurer l'accès aux dispositifs prévus pour les élèves allophones nouvellement arrivés (UPE2A); vous travaillerez notamment, en amont de toute décision d'hébergement ou de relogement, avec les autorités académiques et communales concernées afin d'anticiper les besoins et de vous assurer que les conditions de mise en œuvre de l'obligation et de l'assiduité des enfants et des jeunes concernés; pour développer l'assiduité scolaire effective et la sensibilisation des parents à l'enjeu de l'école, vous pourrez mettre en place des actions d'accompagnement scolaire, à l'image de plusieurs initiatives intéressantes dans ce domaine développées par le secteur associatif;
- en matière d'accès à l'hébergement : le lien devra être établi avec les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) (recensement des demandes de prise en charge et renouvellement, vérification de l'existence de l'évaluation sociale des personnes, orientation des personnes);
- en matière d'accompagnement social : en lien avec les collectivités locales compétentes, vous pourrez mobiliser les centres communaux d'action sociale (CCAS) et les centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) du territoire, les services d'accompagnement social du département issu de la polyvalence de secteur et les structures publiques et associatives prenant en charge une fonction de premier accueil social.

L'accès au droit commun implique également de faire appel, en tant que de besoin, aux dispositifs de protection de l'enfance et à ceux de lutte contre les diverses formes d'exploitation de la misère et de traite des êtres humains, de prise en charge des femmes victimes de violences sexistes et sexuelles aussi bien qu'à appliquer des règles relatives à l'ordre public et à la lutte contre la délinquance. L'application du droit commun nécessite enfin d'apporter une vigilance particulière à la stigmatisation et à la discrimination dont les habitants des campements et bidonvilles peuvent faire l'objet.

4. Mobiliser les financements de l'État et rechercher les cofinancements

Pour mettre en œuvre les actions prévues dans la stratégie territoriale, vous pourrez solliciter les crédits de l'enveloppe nationale programmée par la Dihal pour soutenir les actions de résorption des bidonvilles (3 millions d'euros issus des programmes 135 et 177). Ces crédits ont en particulier vocation à jouer un rôle de catalyseur dans la mise en place d'une stratégie territoriale et à produire un effet levier pour la mobilisation des cofinancements et l'activation des crédits de droit commun.

Vous pourrez recourir aux crédits d'État consacrés à la prévention de l'exclusion et à l'insertion des personnes vulnérables, aux crédits consacrés au développement et à l'amélioration de l'offre de logement, aux crédits de la politique de la ville lorsque les campements sont situés en quartier prioritaire de la ville, aux outils de la politique de l'emploi, aux crédits de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) pour la résorption de l'habitat insalubre, aux crédits de santé, notamment ceux gérés par les ARS, aux crédits gérés par le ministère de l'Éducation nationale, ou encore aux crédits du service civique pour soutenir des actions afférentes.

Il sera essentiel de rechercher les cofinancements, en particulier la participation des collectivités locales qui est indispensable pour la conduite des actions.

Vous veillerez enfin activement, en lien avec les Conseils régionaux, les Conseils départementaux et les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), à ce que les fonds structurels (FEDER, FSE) qui, aux termes de l'accord de partenariat français conclu avec la Commission européenne pour la programmation 2014-2020, peuvent être mobilisés pour le financement des actions qui seront mises en œuvre dans le cadre de la stratégie territoriale de résorption des bidonvilles, le soient effectivement.

Le Dihal qui assure une mission d'animation interministérielle et de suivi national de la situation des bidonvilles et de leur résorption, reste à votre disposition pour vous apporter un appui méthodologique et valoriser vos actions.

Vous désignerez un membre du corps préfectoral (ou d'une direction départementale interministérielle) chargé du suivi de la stratégie territoriale de résorption des bidonvilles, qui sera le référent de la DIHAL (en particulier pour le recensement du nombre de bidonvilles) et participera aux travaux de la commission de suivi mise en place par la DIHAL.

La présente instruction du Gouvernement sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère de la cohésion des territoires ainsi que sur le site circulaires.gouv.fr.

Fait le 25 janvier 2018.

*Le ministre d'État,
ministre de l'intérieur,*
GÉRARD COLLOMB

*La garde des sceaux,
ministre de la justice,*
NICOLE BELLOUBET

*Le ministre de l'Europe
et des affaires étrangères,*
JEAN-YVES LE DRIAN

Le ministre de la cohésion des territoires,
JACQUES MÉZARD

*La ministre des solidarités
et de la santé,*
AGNÈS BUZYN

La ministre du travail,
MURIEL PÉNICAUD

Le ministre de l'éducation nationale,
JEAN-MICHEL BLANQUER

*La secrétaire d'État
auprès du Premier ministre,
chargée de l'égalité
entre les femmes et les hommes,*
MARLÈNE SCHIAPPA