

*Alpil*



**PERMANENCE D'ACCÈS AUX DROITS**  
**Partenariat Fondation Abbé Pierre & Maison de l'Habitat**  
**Alpil**

*Convention II : Suivi des ménages en squats & bidonvilles*  
*/ Veille sur le non-respect des obligations légales et*  
*atteintes aux droits des personnes*

**Exercice 2010**

## SOMMAIRE

### Préambule

## I-RAPPEL DE LA CONVENTION

### 1- Accueil, suivi, présence sur sites, auprès des ménages en squat et bidonvilles

1.1 - Contenu et objectifs

1.2 - Données de l'exercice 2010

- > Présence sur site et connaissance des ménages en squat, bidonvilles et habitat de fortune
- > Accueil & accompagnement des ménages : nature des demandes faites à l'Alpil

1.3 - Pratiques & méthodologie

1.4 - Eclairages autour des situations et des ménages en squats & habitat précaire de l'agglomération lyonnaise

- > Quelques caractéristiques des ménages rencontrés et expression des besoins
- > Accès aux circuits normaux de l'habitat
- > Une illustration lyonnaise du mode de gestion publique des problèmes posés par l'habitat précaire : le Bidonville de la rue Paul Bert / août 2009 – octobre 2010
- > Voyage d'étude et d'observation des alternatives locales de réponse à l'habitat précaire, réalisé en septembre 2010
- > Sensibilisation des acteurs, contribution aux débats autour des problématiques de l'habitat précaire et des Roms migrants de l'est européen

### 2- Veille et vigilance sur le non-respect des obligations dérivées en droit et les atteintes aux personnes

2.1 - Action de soutien aux ménages menacés de remise à la rue par le dispositif local d'hébergement

2.2 - Lutte contre les marchands de sommeil : Une procédure pénale à l'encontre d'un gérant de meublés

## II- ENJEUX ET PERSPECTIVES 2011

## III - LE TRAVAIL PARTENARIAL FAP / ALPIL

## IV - ANNEXES

**Annexe 1** : Décision du TA de Lyon en date du 1er avril 2010, relative à la non-application du principe de continuité de la prise en charge d'hébergement,

**Annexe 2** : Intervention au séminaire annuel de la Miilos, septembre 2010,

**Annexe 3** : Note de travail transmise au Conseil de l'Europe / Rencontre du 23 novembre 2010

**Annexe 4** : Intervention à la Journée Fapil sur la thématique des « Roms et des Gens du voyage », le 1er octobre 2010

**Annexe 5** : Intervention au Colloque régional Romeurope/ « Roms et discriminations : du constat à la mise en œuvre d'actions concertées » soutenu par le conseil régional d'Île-de-France, le 6 décembre 2010

**Annexe 6** : « A fond de cale », Numéro 1, gazette d'éclairage Fap RA- Alpil

**Annexe 7** : Plaquette de présentations des données et des résultats issus de la permanence d'accès aux droits,

**Annexe 8** : Guide d'explicitation de ce que l'on nomme crise du logement, à l'attention des locataires ou mal logés,

## Préambule

Le début de l'année 2010 a été marqué par des évolutions importantes et contrastées impactant le dispositif d'hébergement et la visibilité des besoins habitat des ménages en habitat précaire.

La bataille en droit pour l'application du principe de continuité de l'hébergement, engagée au printemps 2009 par l'Alpil aux côtés du Réseau des professionnels de l'urgence sociale et des ménages connaissant une fin d'hébergement sans solution, amène progressivement par la jurisprudence à un changement de pratique en 2010 : l'ensemble des places d'urgence du dispositif lyonnais étant transformé en places de stabilisation.

Le début 2010 voit arriver un nouvel acteur de l'hébergement, la Maison de la Veille Sociale de Lyon, lieu unique d'enregistrement de la demande d'hébergement, qui a servi de canevas national à la mise en œuvre locale des Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation des SIAO.

Cette nouvelle articulation contient initialement la possibilité de rendre visibles et d'inscrire les besoins des ménages les moins visibles, notamment les ménages sortant de CADA et les ménages européens recourant par défaut au squat ou à l'abri de fortune, peinant jusqu'ici à être pris en compte par le 115, en raison notamment d'un fort non-recours ou d'un recours discontinu de ces ménages au dispositif, liés notamment aux problèmes de qualité touchant ces hébergements.

Rapidement ce lieu unique d'accueil de la demande, également filière d'accès à l'hébergement craignant d'être débordé par la demande et les besoins inassouvis en matière d'hébergement peine à enregistrer systématiquement la demande de ménages sans toit et dont la situation administrative n'est pas définitive. Ce phénomène « d'invisibilisation » de la demande est rendu systématique dès la rentrée et est renforcé par la mobilité du personnel de la Maison de la Veille Sociale (mis à disposition gratuitement pas plusieurs structures lyonnaises du champ de l'hébergement et de l'urgence sociale) ainsi que par l'absence de grilles de lecture collectives fournies à ces intervenants sociaux, aux cultures professionnelles variées et aux postures en matière d'universalisme d'accès aux droits quelquefois opposées .

Ces demandes rendues illégitimes par le SIAO du Rhône n'ont pas disparues pour autant et ont été ainsi largement appréhendées à la Permanence d'accès aux droits de l'Alpil au cours de cet exercice.

D'un autre côté, malgré la permanence et le renouveau des dysfonctionnements des filières d'accès à l'hébergement, la demande habitat des ménages européens en habitat précaire a été plus largement révélée dans le paysage d'acteurs en 2010.

Premièrement, les ménages anciennement installés sur Lyon en habitat précaire sont de plus en plus connectés avec les acteurs locaux (MDR, école, mairie et CCAS, etc); ces derniers avec ou sans le soutien de réseaux de mobilisation contribuent ainsi dans le même temps à individualiser les besoins de ces ménages tout en les rendant plus lisibles et visibles.

Deuxièmement, et c'est en partie une conséquence du premier point, les ménages en squats ont davantage formalisé des demandes en matière d'habitat : appels 115, dépôt de recours DALO hébergement.

En effet, de nombreux ménages européens recourant au squat par défaut depuis plusieurs années et peinant jusqu'ici à recourir au 115 en raison du manque de capacités

d'hébergement et du manque d'adaptation de ces dernières (dortoirs partagés, discontinuité de l'hébergement) se sont davantage mobilisés et ont changé de posture et de stratégie en sollicitant le 115 et en obtenant même pour une cinquantaine d'entre eux des prises en charge d'hébergement dans le cadre du volet hivernal (de novembre 2010 à avril 2011). Fin 2010, ces ménages sont ainsi temporairement sortis de l'habitat précaire. Par ailleurs, notre travail de soutien à la Permanence d'accès aux droits nous a conduit à accompagner plus d'une 30aine de ménages européens à formaliser un recours DALO hébergement et à les accompagner le long de la procédure (accompagnement en cas de proposition d'hébergement, lien avec un avocat pour la phase contentieuse, etc). Notre travail auprès de ces ménages a permis le relogement de 19 ménages en 2010.

Parallèlement à ces évolutions, voire en accompagnement d'une partie d'entre elles, l'Alpil a travaillé à la requalification de sa méthode de travail et d'intervention dans l'action auprès des publics en squats afin de permettre une meilleure reconnaissance des besoins, de façon endogène vers l'individualisation des démarches et l'inscription des ménages dans les filières d'accès mobilisables et, de façon exogène auprès des partenaires, par la poursuite du partenariat avec l'Etat dans le cadre du SIAO du Rhône.

Ces évolutions locales s'inscrivent néanmoins dans un contexte national marqué par des injonctions contradictoires : d'un côté, l'action de l'Etat autour des questions d'habitat précaire se trouve enserrée davantage dans le champ de la sécurité (circulaire estivale, modification Loi LOPPSI 2) et d'un autre côté de nombreuses municipalités s'engagent localement dans des expériences et des réponses habitat à ces problématiques (villages d'insertion, MOUS).

Ces tensions à l'échelle nationale ont également impacté et marqué le paysage local : entre pressions et tentatives d'apaisement. En effet, les pratiques visant à contourner les procédures et le droit en matière d'occupation sans droit ni titre ont connu une recrudescence dès la rentrée (délivrance massive d'OQTF pour évacuer un site d'habitat précaire, délivrance d'arrêté de sécurité par la municipalité quand le propriétaire tarde à engager une procédure d'expulsion) et dans le même temps, l'entrée en scène d'un nouveau Préfet dans le Rhône et la mise œuvre d'une « trêve hivernale » pour les squats de l'agglomération

Ces évolutions nous a conduit à compléter notre action auprès des ménages coincés en habitat précaire autour de deux axes : aller à la rencontre et interroger les expériences alternatives en matière d'habitat en cours à Nantes, Aubervilliers, Montreuil et Bagnolet et dans le même temps, poursuivre un travail de recherche et de réflexions en droit avec les avocats, autour des questions de contournements des procédures ayant cours en cas d'occupation sans droit ni titre, travail qui alimentera les prochaines réflexions de Jurislogement en mai 2011.

Ces éléments et résultats sont les principaux points marquants du travail engagé par l'Alpil sur le champ de l'Habitat précaire sur l'année 2010

## I-Rappel de la convention

### 1- Accueil, suivi, présence sur sites, auprès des ménages en squat et bidonvilles

#### 1.1 - Contenu et objectifs

Le partenariat 2010-2011 est apparu comme l'opportunité de maintenir une posture et une capacité à agir, en direction des ménages et des acteurs institutionnels, en même temps que des outils de connaissance à double entrée, outils d'information et outils de révélation des situations et de leurs évolutions.

L'objet de la convention annuelle établie entre l'Alpil et la Fondation Abbé Pierre consiste en la poursuite de l'action auprès des ménages en squats et bidonvilles ainsi que la poursuite du travail de vigilance autour des dérives de pratiques, du non respect des obligations légales et d'atteintes aux droits des personnes et l'évolution vers des stratégies communes.

<b>Rappel des actions /Convention II</b>
<b>5- Accueil, suivi, présence sur sites, auprès des ménages en squat et bidonvilles</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Accueil, information, accompagnement des ménages ayant à éprouver ces situations d'habitat contraintes en squat et bidonville &amp; présence sur site</li><li>- Suivis des sites et contribution à la production de solutions de sortie de crise et de réponses habitat</li></ul>
<b>6 - Veille sur le non respect des obligations légales et atteintes aux droits des personnes</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Information et soutien aux ménages dans l'accès aux services</li><li>- Production de connaissances sur les dérives de pratiques limitant l'accès des ménages aux circuits normaux d'accès au logement et aux droits sociaux</li><li>- Réflexions et contributions à la sensibilisation et à la lutte contre les exclusions liées au logement et à l'accès aux droits</li></ul>

## 1.2 - Données de l'exercice 2010

### > Présence sur site et connaissance des ménages en squat, bidonvilles et habitat de fortune

- **68 sites occupés recensés** / Présence & accompagnement de l'Alpil sur 15 sites en moyenne par mois ;
- Entre le 1er janvier et le 1er décembre 2010, **45 sites ont été expulsés** ;
- **Durée de vie moyenne des sites : 4 mois**
- En 2010, en moyenne 2 sites sont fermés chaque mois pour 2 nouveaux sites ouverts.
- **L'occupation de terrain reste minoritaire : 20% de l'habitat précaire recensé en 2010 relève de l'occupation de terrain** (campements et bidonvilles) et **80% relève de l'occupation de bâtis** (à proportion équivalente de locaux industriels/commerciaux et de bâtis à usage d'habitation) ;
- **300 ménages** (familles ou isolés), **occupant un squat ou un habitat de fortune sur un terrain, ont été rencontrés sur les différents sites d'habitat précaire recensés par l'Alpil** ;
- 30% des ménages en squat sont des ménages français ou étrangers, le plus souvent sans enfant, connaissant des problématiques d'isolement (séparation ou divorce, décohabitation parentale, sortie d'incarcération, problème de santé, etc), des problématiques de toxicomanie ou des demandeurs d'asile déboutés.
- **En fin d'exercice 2010, on constate une évolution : l'élargissement du recours au squat par défaut à un public jeune, ne connaissant d'autres difficultés que celles liées à la faiblesse des ressources** (travailleurs précaires, étudiants, jeunes de moins de 25 ans ne remplissant pas les conditions d'accès au RSA jeune) ;
- 76 % des occupants de squats repérés sont des familles avec enfants ;
- 80 % des ménages avec enfants occupants de sites observés sur la période sont des ménages connus, anciens et issus de plusieurs squats de l'agglomération (et pour l'essentiel des familles Roms de l'Est européen) ;
- **100 ménages vivant en squats ou abris de fortune ont été rencontrés lors de permanences d'accueil** et ont été accompagnés dans leurs démarches d'accès au logement et aux droits sociaux. On repère une certaine baisse du nombre de ménages accompagnés (150 en 2009), baisse qui peu en partie être impactée à la « disparition » de l'accueil informel des permanences de domiciliation, les ménages les plus en difficultés ayant davantage de mal à se rendre sur nos permanences d'accueil habitat ;
- **19 ménages relogés** (18 ménages avec enfants et un ménage isolé)

## > Accueil & accompagnement des ménages : nature des demandes faites à l'Alpil

Le repérage de ces situations et de leur évolution est rendu possible par le suivi des ménages anciens, connus depuis plusieurs années et rencontrés dans le cadre des activités de la Maison de l'Habitat et de la présence hebdomadaire sur les sites d'occupation.

Néanmoins, le suivi de la situation est souvent rendu difficile par la faible durée de vie des sites (4 mois en moyenne sur l'année 2010), la dispersion des occupants dans l'agglomération sur plusieurs sites (nouveaux ou déjà établis) et également face à la « disparition » plus ou moins durable de certains ménages, renonçant temporairement à nous solliciter, épuisés devant l'absence d'évolution positive de la situation.

Notre connaissance est alors complétée par le lien régulier avec les partenaires associatifs présents sur les sites et également suite aux sollicitations des services sociaux ou médicaux de l'agglomération (CCAS, MDR, PASS des hôpitaux).

L'évolution de notre connaissance en matière de nouvelles occupations et la poursuite d'un suivi des situations est rendue possible à partir des sources suivantes :

- à 40 % par les ménages occupants eux-mêmes, rencontrés à la Permanence d'accès aux droits,
- à 60% par le biais des liens avec les associations partenaires (Médecins du Monde, CLASSES, Aset, Cimade) et par le biais de sollicitations de partenaires autres (CCAS ou services sécurité des municipalités, MDR, écoles, etc).

L'accompagnement des ménages se fait pour l'essentiel directement sur les sites d'occupation (informations et orientations à près de 40 %), lors des temps de permanence d'accueil et sur une partie de l'exercice 2010 sur le service accueil-domiciliation (60 %).

**La plupart des ménages ont été rencontrés en accueil autour de divers besoins :**

- **50 % pour une demande relative à la domiciliation** (70% en 2009),
- **45 % de demandes concernant le logement et/ou l'hébergement** (30% en 2009),
- **35% des demandes des ménages sur sites ou en permanence d'accueil Maison de l'Habitat, pour des informations relatives à l'accès aux droits** (prestations, ouverture ou renouvellement de couverture santé, accès à l'emploi) et pour des liens avec d'autres associations ou structures (51% en 2009).
- **Pour près de 30 % (40 % en 2009) des ménages connus, en habitat précaire, un travail d'orientation auprès d'un avocat a été effectué en 2010**, soit dans le cadre d'une assignation au tribunal soit dans le cadre de la notification d'une OQTF. Ce lien est complété par la constitution d'un dossier d'état des lieux de la situation (descriptif du lieu, point sur le lien avec le propriétaire, sur la situation des occupants et sur l'état des démarches), établi par notre association sur chacun des sites assignés au tribunal et pour lequel nous sommes sollicités, transmis ensuite à l'avocat.
- **Le lien avec d'autres structures et associations représente 15 %**

L'évolution de la nature des demandes en 2010, renvoie à différents facteurs.

Le premier relève d'une modification endogène, celle du choix contraint par la non-délivrance de l'agrément préfectoral, de limiter le service domiciliation pour les ménages éprouvant des difficultés d'habitat à la domiciliation épistolaire<sup>1</sup>.

Ainsi, en fin d'exercice 2010, suite à la réorientation de l'essentiel des domiciliations actives sur les structures de droit commun (CCAS des communes et associations agréées), et malgré le maintien d'ouverture des plages de domiciliation (2 après-midi par semaine) et le renvoi des ménages sur la permanence d'accès aux droits, nous avons pu percevoir la relative « disparition » de certains de ces ménages, essentiellement les ménages les plus fragiles (problème de santé, manque de maîtrise de la langue, arrivée récente) et/ou les plus éloignés de la connaissance de leurs droits et des modalités concrètes d'accès.

Par ailleurs, au cours de l'année 2010, nous avons relevé une plus nette connexion avec les circuits normaux de l'hébergement, en raison notamment d'une plus importante disparité entre les ménages ressortissants roumains, en matière d'accès aux ressources notamment. 40% d'entre eux disposent de ressources issues des prestations sociales et plus faiblement de l'emploi.

Ces ménages, en particulier, présents sur l'agglomération depuis au moins 5 ans se sont davantage mobilisés par eux-mêmes où ont été plus fréquemment orientés sur les circuits d'habitat de droit commun et notamment au dispositif d'hébergement, qui proposent néanmoins des réponses diversifiées (hébergement d'urgence, CHRS, logement temporaire), malgré l'insuffisance des capacités de réponses.

Cette plus importante orientation des ménages sur le droit commun a également pour effet que ces ménages sont plus en lien avec des acteurs diversifiés (PMI, MDR, élus, CCAS, associations diverses, hôpitaux, écoles et assistantes sociales scolaires, etc).

Ces liens nouveaux sont venus impacter à la baisse les demandes relatives aux questions d'accès et d'ouverture de droits sociaux, tout en jouant un rôle significatif dans un meilleur ciblage pour les ménages des demandes pouvant être faites à l'Alpil, en particulier celles relatives à l'accès à un habitat et aux démarches à engager qui ont été plus prioritaires pour les ménages et formalisées en plus grand nombre en 2010.

---

<sup>1</sup> Faute d'obtention de l'agrément préfectoral pour poursuivre l'activité de domiciliation, nous avons décidé fin 2009 d'engager un travail d'analyse de ce service puis devant le rejet de notre demande d'engager un travail d'accueil et réorientation des 1000 domiciliations actives sur les CCAS des communes ou les structures agréées. En ce début d'exercice 2011, nous conservons l'activité à hauteur de 100 domiciliations actives, correspondant à des domiciliations épistolaires.



### 1.3 - Pratiques & méthodologie

#### **> Un travail d'évaluation des pratiques de l'Alpil et un changement de méthode d'appréhension des problématiques des ménages Roms en squats et bidonvilles.**

En tant que forme d'occupation sans droit ni titre mais également forme de sans-abrisme, le bidonville et sa prise en compte interrogent les questions d'échelle d'appréhension des problématiques, nécessaires à la mise en œuvre d'actions et de réponses adaptées.

Si le recours à une approche collective est nécessaire et pertinente en droit (pour permettre la défense des ménages devant le tribunal, la reconnaissance de cet habitat par défaut et pointer l'absence d'administration publique de ces problématiques), à l'inverse cette approche fait écran à la compréhension et la prise en compte des besoins de ces ménages, moins collectifs qu'individuels.

L'Alpil, à l'instar d'autres acteurs intervenant auprès de ces ménages, s'est trouvée prise au cœur d'une certaine désorganisation en ce qui concerne l'appréhension du problème et des solutions à apporter, parvenant difficilement à rendre équilibrée ce qui relevait d'une approche collective et ce qui relevait d'une approche individuelle de ces problématiques.

Après cette auto-analyse, en 2009, et face à l'inchangé de la situation locale, nous décidons d'agir en partant du constat que le règlement de problématiques collectives doit se faire sur la base de la prise en compte des situations individuelles.

En 2010, nous personnalisons notre action dans ce sens. Certes les questions de dignité de l'habitat pour sortir des bidonvilles doivent toujours être traitées, mais elles ne sont que la manifestation de la non-reconnaissance du sans-abrisme familial au nom d'une approche ethnique.

Les problématiques que nous avons à résoudre relèvent des individus et des familles et elles doivent être abordées sous cet angle. Une approche individuelle est nécessaire. Cela signifie que les personnes concernées doivent pouvoir exprimer leurs projets, soient informées de ce qui est possible et de ce qui ne l'est pas, cela signifie qu'elles soient connues des lieux de décision et que des réponses claires et individuelles soient apportées. Pour cela, il faut que les différentes autorités, chacune dans le cadre de leurs prérogatives, entendent et analysent ces situations individuelles pour donner un sens à leurs décisions ou orientations (que ce soit en matière de soutien à un projet d'installation comme à une décision de reconduite). L'approche individuelle est d'autant plus exigeante qu'elle implique plusieurs acteurs dont l'action n'est pas toujours coordonnée.

Le passage par les circuits de droit commun implique de la même manière une information précise et un accueil de la demande obéissant aux règles de non discrimination. Les demandes d'hébergement et de logement obéissent à des règles qui évitent les abus dans un sens comme dans l'autre. Ces règles sont les mêmes pour tous et dans tous les départements. Le recours devant la commission de médiation DALO peut se faire en cas d'échec des démarches comme pour chaque ayant droit. Enfin le traitement individuel des demandes de logement ou d'hébergement permet de déterminer les bonnes réponses (logement ordinaire, sous-location associative, centre d'hébergement, hébergement d'urgence), de mesurer les manques dans ce domaines, voire de proposer des formules alternative.

Les premiers résultats arrivent.

- **19 ménages sont relogés en fin d'exercice 2010 et 15 sont en attente d'une proposition ;**
- **Les logements proposés sont pour l'essentiel des logements autonomes en sous-location ou CHRS diffus (42 %), des logements d'insertion, en diffus ou en structure de type CHRS (31 %), du logement ordinaire de parc social (10 %) ;**
- **D'autres ménages ont accédé par leurs propres moyens à l'hébergement d'urgence stabilisé par le biais du 115.** A notre connaissance, et elle est dans ce cas précis plus partielle, près de 50 ménages sont actuellement pris en charge depuis plusieurs mois en structure d'hébergement d'urgence, dans le cadre du volet hivernal (gymnases, hôtels, structures d'hébergement) 2010-2011.

Ces relogements sont effectués avec de grandes difficultés dues :

- à la disparité des situations quant aux ressources (certains ménages roumains bénéficient de ressources liées à l'emploi ou aux revenus de transferts (RSA et/ou PF) soient 40%, d'autres non)
- aux modifications législatives quant au décret relatif aux situations administratives rendues légitimes au dépôt d'une demande de logement locatif social de juin 2010 (exigeant la détention d'un titre de séjour pour les ressortissants de l'UE).

## 1.4 -Eclairages autour des situations et des ménages en squats & habitat précaire de l'agglomération lyonnaise

### > Quelques caractéristiques des ménages rencontrés et expression des besoins

#### **Composition familiale**

- 76 % des sites occupés sont des squats ou des terrains occupés par des familles avec enfants ;

- Plus des  $\frac{3}{4}$  des ménages en squats de l'agglomération sur le mois d'observation sont des ménages Roms migrants de l'Europe de l'Est :

- dont 90 % de ressortissants communautaires de nationalité roumaine, citoyens européens, dont le statut est régi par la période de transition vis-à-vis du marché du travail français.

- et 10 % de ressortissants d'un pays de l'Ex-Yougoslavie, frappé d'une double errance, statutaire : originaire d'un pays qui n'existe plus depuis la fin du conflit dans cette région, ces ménages ne sont pas expulsables du territoire français en direction de leur pays d'origine (leur pays d'origine n'existant plus, leur nationalité ne leur est plus reconnue et les laisser-passer qui permettrait l'expulsion du territoire français ne sont pas délivrés). Dans le même temps, ces familles, présentes sur le territoire, depuis plusieurs années n'accèdent pas à une régularisation administrative qui leur ouvrirait des droits.

- En fin d'exercice 2010, on relève un relatif élargissement ou renouveau du recours au squat par défaut de nouvelles catégories de publics (jeunes précaires, étudiants pauvres). Ces ménages recourent au squat pour la 1ère ou seconde fois, ne disposent peu ou pas de réseau de soutien familiaux, perçoivent des revenus précaires (intérim, Assedics, RSA) ou dans une situation ou un statut limitant l'accès aux ressources (étudiants, jeunes de moins de 25 ans ne remplissant pas les critères ouvrant droit au RSA jeune). Ce sont des ménages isolés sans enfant que l'on retrouve essentiellement dans des occupations collectives, dans des immeubles à usage d'habitation.

#### **Taille des ménages**

- 24 % des ménages rencontrés en squats sont des ménages isolés (personne seule ou couple sans enfant) : jeunes, précaires ou étudiants, nationaux. Mais également de jeunes nationaux ou européens connaissant pour près de la moitié d'entre eux, des problématiques d'addictions.

- Près de la moitié des ménages rencontrés sont composés de 5 personnes et plus et relèvent de besoin logement de grande taille (soit que l'unité familiale comprend de nombreux enfants, soit que l'unité est un groupe familial composé de plusieurs ménages, le plus souvent grands-parents, parents et enfants)

#### **Ressources**

Depuis notre point d'observation, nous pouvons répartir les ménages recourant au squat par défaut selon une double entrée :

- Les ménages familiaux ou les ménages isolés disposant de ressources issues des prestations (RSA, AAH, PF), plus minoritairement de l'emploi (le plus souvent, précaire), ouvrant ainsi tous droit à l'allocation logement ;

40 % des ressortissants européens bénéficient de revenus de transferts (RSA et/ou

prestations familiales)<sup>2</sup>;

*L'existence de ces ressources aujourd'hui, notamment pour les ménages Roms roumains est à rapporter au droit à la prestation des ressortissants communautaires. En 2007, les CAF ont ouvert des droits aux prestations à de nombreux ménages roumains, nouvellement entrant dans l'espace communautaire. Une première circulaire du 16 juin 2008, a eu pour conséquences la coupure nette des droits. Une nouvelle circulaire en juin 2009 a permis le rétablissement des droits sur le principe que si un droit aux prestations a été ouvert, il faut le maintenir car un droit au séjour a été reconnu au ménage. Ce rétablissement des ressources donne, sur le même principe depuis cet automne des ouvertures de RSA, essentiellement pour les familles avec enfants, ce qui a permis un accès relatif de ces ménages aux circuits normaux du logement.*

- Les ménages familiaux ou les ménages isolés ne disposant pas de ressources en raison d'un statut juridique limitant l'accès aux droits sociaux (moins de 25 ans, isolé sans enfants, européens en statut de transition).

### **Problématiques de santé**

- 30 % des ménages rencontrés vivant en squats et abris de fortune connaissent des pathologies importantes nécessitant un traitement, un suivi de santé voire que l'absence de stabilisation dans un logement (et notamment la possibilité d'avoir un frigidaire) empêche la possibilité de traitement (pour 4 ménages).

### **Besoins en logement**

Le squat est un espace fermé et coupé de la rue. Même si cet espace est réversible (offrant une protection minimum face aux agressions extérieures tout en étant des lieux potentiellement insalubres et susceptibles d'abriter des formes de violences et de fortes contraintes), le squat offre plus souvent une possibilité d'intimité et de protection que ne permet pas l'abri de fortune. Toutefois les frontières de passage du squat à l'abri de fortune sont poreuses et le passage de l'un à l'autre se fait alternativement en fonction des opportunités, des contraintes, de la lassitude et du plus ou moins grand isolement des ménages concernés. Loin d'une vision monolithique, les ménages en squats sont ainsi plus souvent inscrits dans des trajectoires par défaut alternant recours au squat et recours à l'abri de fortune voire une sortie vers la rue et plus marginalement un passage par l'hébergement d'urgence.

La majorité des ménages rencontrés en 2010 expriment un besoin en habitat plutôt classique en logement ordinaire, non accompagné.

Les exercices précédents et encore en 2009, les demandes au titre de l'hébergement étaient plus faiblement exprimées par les ménages avec enfants et relevaient davantage de formules relatives à l'hébergement d'insertion (type foyers Aralis, Adoma) et très rarement de l'hébergement d'urgence, en raison notamment de l'expérimentation faite à un moment donné par de nombreux ménages du dispositif d'hébergement, discontinu et inadapté à l'accueil des familles, expérience souvent vécue comme négative.

Cette fin d'année 2010 s'est caractérisée par la croissance du recours de ces mêmes ménages avec enfants au dispositif d'hébergement lyonnais, malgré la nature des hébergements (gymnases, hôtels), et à l'entrée d'une partie d'entre elles au sein d'hébergements diversifiés et d'un maintien durant l'hiver, qui prendra fin au 31 mars en

---

<sup>2</sup> 60% n'ont aucune ressource et subsistent à partir des revenus issus de la vente des journaux, de la manche voire de travaux informels journaliers dans le bâtiment notamment (revenus faibles et irréguliers).

raison de la fin du volet hivernal.

La réponse en matière d'habitat doit correspondre à l'hétérogénéité des situations et des besoins dont les ménages sont porteurs. L'appréhension de ces besoins ne peut être correctement faite si le regard reste cantonné autour de l'appartenance à une communauté d'origine.

En quoi le fait de savoir que les ménages sont Roms renseigne-t-il sur les besoins en matière d'habitat ? De même que l'âge, les pratiques sociales, etc savoir qu'une personne est « Rom » ne témoigne pas du rapport à l'habitat et des besoins des ménages rencontrés. Appartenir à cette catégorie peut expliquer des difficultés d'habitat et des besoins sociaux, mais ne suffit pas à les qualifier.

Des traits communs peuvent certes quelquefois être partagés par les ménages Roms, tels que notamment le motif de migration (fuir une misère socio-économique), un relatif éloignement vis-à-vis des droits ainsi que le partage de conditions précaires d'habitat. Néanmoins la recherche de caractéristiques communes et partagées par ces ménages peut s'arrêter là.

Certains ont des ressources d'autres non, certains vivent en logement autonome d'autres en habitat de fortune, certains font des allers-retours quand d'autres souhaitent s'installer durablement sur l'agglomération, certains recherchent l'isolement par l'accès au logement pour eux-mêmes, pour leur conjoint et enfants seulement, d'autres ont à charge un ou deux parents âgés ou souhaitent pouvoir habiter avec la cellule familiale élargie (parents, enfants et petits-enfants), etc.

L'hétérogénéité des situations et besoins invite à adapter et élargir la gamme des réponses à produire, du logement autonome classique à des modes d'hébergements familiaux (type auberge et hôtels sociaux familiaux), permettant à certaines configurations familiales élargies ou aux ménages dans l'incertitude de se poser plus ou moins durablement.

L'habitat précaire recouvrant essentiellement des occupations familiales et dans de plus faibles proportions, des occupations de ménages isolés (hommes ou femmes seules, couples sans enfants), on repère ainsi essentiellement des besoins en logements familiaux, en diffus ou en structure semi-collective, de taille moyenne (T2 à T3) pour les jeunes couples avec enfants, des logements de grande taille pour permettre l'accueil de couple avec plus de 3 enfants, voire des maisons ou bâtis permettant l'accueil de configurations familiales intergénérationnelles choisies (de 2 à 4 générations).

On note également un besoin de petits logements, également en diffus ou en structure semi-collective pour les ménages isolés.

Une partie importante des ménages isolés (homme ou femme seule, couple), recourant par défaut à l'habitat précaire, doivent pouvoir également accéder à une pluralité de formules souples en matière de réponse, visant à permettre des « tentatives » d'habiter diversifiées dans la forme et dans le temps, en fonction de la situation, des problématiques nouvellement rencontrées, en acceptant les éventuels va-et-vient entre hébergement et rue, voire les absences liées à des déplacements géographiques temporaires, à de nouvelles ruptures (incarcération, hospitalisation) tout en garantissant la possibilité de retour. Il nous faut veiller pour ces ménages à diversifier les formules d'habitat (structures innovantes, meublés d'insertion, logements temporaires, résidences sociales, etc) et adapter ces formules dans le même temps.

Le parcours de ces ménages, rarement ascensionnel au sens strict du terme mais davantage marqué d'avancées et de retours en arrière voire de nouvelles ruptures, doit

interroger les modalités et fonctionnement des réponses en habitat classiques existantes. Les contraintes liées à la gestion locative et aux modalités contractuelles des formules d'hébergement existantes constituent souvent un blocage aboutissant au départ de la personne, tout en devenant pour elle, synonyme de nouvel échec.

Ces formules à produire, par la souplesse qu'elles proposeront à ces ménages en difficultés, devront permettre la possibilité d'une marge d'erreur, le droit à des tentatives et à des échecs et de redémarrer sur une autre formule habitat ou de poursuivre sur la même formule malgré l'absence et les décrochages.

A chaque fois, et en fonction d'autres éléments de situation, la nature du logement, ses équipements et fonctions devront être diversifiées pour permettre une réponse concrètement adaptée.

Opérer une distinction entre les formes ou types d'occupation (recours à l'habitat en dur ou l'abri de fortune sur un terrain) n'est pas un facteur éclairant sur les éventuels modes d'usage des ménages concernés et les réponses à produire ; en effet, notre expérience de terrain nous a permis d'observer que les ménages, faute de solutions de relogement au moment de l'expulsion, alternent entre l'occupation de bâtis (industriels ou à usage d'habitation) et terrains, en fonction également des opportunités ou de l'existant (existence d'un site déjà ouvert que les ménages peuvent rejoindre, etc).

## > Accès aux circuits normaux de l'habitat

En 2010, on peut relever 2 facteurs endogènes, ayant joué un rôle dans le rapprochement croissant des ménages, notamment des ménages familiaux européens et yougoslaves vis-à-vis des circuits normaux de l'hébergement.

### **1 - La requalification de la méthode dans l'action auprès des publics en squats : vers l'individualisation et la visibilité des démarches**

50 recours DALO ont été effectués avec les ménages rencontrés, essentiellement au titre de l'hébergement. L'importance des recours au titre de l'hébergement relève davantage des contraintes fixées par le décret permanence que d'un souhait des ménages ou bien encore de la perception que ces ménages présentent une faible autonomie nécessitant un hébergement accompagné.

#### **19 relogements ont été effectués en fin d'exercice 2010.**

- 2 ménages ont accédé à un logement classique, dans le parc social en Bail Glissant ;
- 17 ménages en logement non définitifs, dont 15 offres suite à une saisine DALO Hébergement, dont :
  - 8 ménages en logement temporaire (sous-location) en logement autonome diffus,
  - 3 relogements au sein du dispositif d'urgence (places de stabilisation)
  - 6 ménages en CHRS, résidence sociale, FTM

Ces derniers relogements sont les réponses résultant d'un recours DALO au titre de l'hébergement.

Le point de différenciation que l'on peut relever entre la nature de l'offre proposée relève de la solvabilité ou non des ménages en question, l'absence de ressources disponibles ayant contribué à orienter les ménages vers l'hébergement d'urgence.

Les ménages entrés en CHRS perçoivent des revenus de transfert (RSA ou prestations familiales).

L'extrême tension sur le secteur (manque de place et discontinuité de la prise en charge) entraîne un glissement dommageable tendant à faire du recours DALO une voie d'accès au dispositif d'hébergement.

### **2 – Poursuite du partenariat avec l'Etat dans le cadre du SIAO du Rhône : pour une meilleure reconnaissance des besoins des ménages en squat**

Depuis 2009, l'Alpil a engagé un travail dans le sens d'un partenariat associatif avec les services de l'Etat, dans le cadre des commissions hebdomadaires de régulation de la Maison de la Veille Sociale (SIAO du Rhône), partenariat visant à la mobilisation et mise à disposition de logements Aslim, devant permettre le relogement des personnes vis-à-vis desquelles l'Etat dispose d'une obligation à reloger. Cette participation aux commissions avec des partenaires associatifs du secteur hébergement (structures d'hébergement, CHRS, FTM, maisons relais, résidences sociales, logements temporaires, etc) a contribué dans le même temps à faire reconnaître par l'Etat le travail de relogement de ménages, connus de l'Alpil, recourant en squat par défaut (l'Alpil se place ainsi du côté de la solution et non plus seulement du côté du problème) et dans un deuxième temps à faire reconnaître par une partie des acteurs du secteur hébergement présents, la légitimité des besoins en habitat des ménages européens coincés en habitat précaire et faciliter ainsi le relogement de certains de ces ménages par d'autres structures que l'Aslim.

Cette analyse serait incomplète sans ajouter l'influence de 2 autres types de facteurs, exogènes, venant pour partie expliquer le recours croissant des ménages en squat, aux circuits d'hébergement de droit commun :

**1 - L'évolution de la situation, voire le changement de stratégies de nombreux ménages en squats, disposant de ressources et recherchant malgré les expulsions successives, l'installation au sein de la même commune, le maintien de cet ancrage visant à permettre la poursuite des liens locaux créés (écoles, CCAS, MDR).**

Ces ménages engagent davantage de démarches de recherche d'un habitat stable (demandes d'hébergement, dépôt d'un recours DALO), sollicitant le soutien de l'Alpil et des travailleurs sociaux des MDR.

Cet ancrage territorial et les liens créés jouent un rôle dans le rapprochement d'une partie des ménages en squats vers l'offre d'hébergement disponible (même si perçue comme inadaptée et discontinuée). Près du tiers des ménages, vivant depuis plusieurs années en habitat précaire, sollicitent aujourd'hui régulièrement le 115, sans toujours parvenir à y trouver une place d'hébergement. Ces situations renvoient exclusivement à des familles avec enfants, disposant de ressources stables (essentiellement issues des prestations sociales).

**2 - Le travail des réseaux de soutien aux ménages en squat, ayant joué un rôle important de connexion des ménages familiaux sans ressources avec le dispositif d'hébergement et notamment le 115.**

Jusqu'à présent, l'accès à un toit pour ces ménages, quand il était rendu possible restait essentiellement cantonné à de très rares passages au sein du dispositif d'hébergement d'urgence. Les problèmes de qualité qui touchent ces formules d'hébergement (difficulté d'obtenir une place, discontinuité, séparation des familles, dortoirs, promiscuité avec des publics jugés plus dégradés que soi, absence d'accompagnement social, etc) et les expériences directes ou indirectes jouaient négativement dans le calcul coût-avantage que peuvent faire ces ménages, entre ces deux formules-refuges jouant comme deux systèmes de contraintes. Souvent le choix se faisait en faveur d'un retour au squat tout en renforçant le sentiment d'illégitimité des personnes.

On constate que fin décembre 2010, environ 50 ménages ont accédé à des hébergements diversifiés (hôtels, gymnases et structures d'hébergement saisonnière), soit dans le cadre d'un appel au 115, soit suite à la proposition de l'Etat dans le cadre de recours DALO reconnus prioritaires et urgents.

L'expérience quelquefois positive de certaines familles avec enfants, ayant accédé à un hébergement, même de faible qualité a quelque peu modifié les représentations et le rapport aux perspectives d'autres familles et a eu un effet d'entraînement de ces ménages, à recourir également au 115.



## > Une illustration lyonnaise du mode de gestion publique des problèmes posés par l'habitat précaire : le Bidonville de la rue Paul Bert / août 2009 – octobre 2010

Le 26 octobre a sonné la fin des délais octroyés par le TGI pour les occupants du bidonville de la Rue Paul Bert à Lyon 3ème, où nous intervenons depuis son ouverture en été 2009 et pour lequel une intervention conjointe FAP délégation régionale - Alpil a donné lieu à un communiqué de presse le 19 novembre 2009.

Petit rappel des évènements :

- le 16 novembre 2009, le TGI de Lyon déboute le Conseil Général de sa demande d'expulsion de ménages installés sur un tènement en bordure de la Gare de Lyon part-Dieu. Ce jugement constituait une étape dans la reconnaissance des droits fondamentaux des personnes exclues de l'accès aux circuits normaux du logement et de l'hébergement et contraintes de vivre sur un bidonville (le bidonville est un domicile, art.8 de la CEDH) ;
- le 29 mars 2010, le Conseil Général assigne de nouveau les occupants du site pour solliciter l'expulsion immédiate en justifiant de la dangerosité du site (2 incendies ont eu lieu durant l'hiver) et d'une autorisation à construire datée du 23 mars 2010. Le 26 avril 2010, le juge des référés accorde 6 mois de délais aux occupants ;
- Le 25 mai 2010, le Conseil Général fait appel de cette décision.
- Le 7 septembre 2010 la cour d'appel de Lyon confirme l'ordonnance du 26 avril 2010 octroyant 6 mois de délais aux occupants pour quitter les lieux et a en somme rejeté la demande en appel du Conseil Général du Rhône, propriétaire du terrain.

Cette décision de la cour d'appel est intéressante en soi mais également dans ses attendus soulignant que, sur la base du compte-rendu des actions de l'Alpil auprès de ces ménages et en lien avec l'environnement institutionnel, *"si plusieurs ménages ont pu quitter les lieux pour un hébergement adapté, les interlocuteurs institutionnels (Etat, Conseil Général, Grand Lyon, Ville de Lyon) n'ont pas souhaité intervenir directement pour des questions de compétence et que le manque de concertation et d'engagement, ainsi que la situation tendue de l'hébergement dans l'agglomération n'ont pas permis de faire évoluer la situation de manière significative"*.

Cette décision constitue également pour l'Alpil, l'occasion, moins de donner à entendre son indignation, que de donner à voir le travail réalisé au quotidien avec le soutien de la FAP et ses résultats, doubles, que ce soit en nombre de relogements comme par leur nature (accès de droit commun). Si une concertation avait pu être obtenue avec le Conseil Général en novembre dernier, le gel du nombre des occupants et l'évaluation des besoins aurait probablement permis de travailler avec davantage d'efficacité. N'ayant pu aboutir à un terrain d'entente, de nouveaux occupants sont venus remplacer sur le site les occupants relogés. L'état des lieux des besoins a ainsi dû être actualisé.

Depuis l'ouverture du site et jusqu'à ce jour, notre travail (sur site et dans le cadre de la permanence d'accès aux droits) de rapprochement des ménages avec les circuits normaux d'accès au logement et à l'hébergement a permis l'engagement de démarches de demandes de logement dans le parc HLM, dans le parc d'hébergement et le dépôt de recours DALO.

Depuis début 2010, 11 ménages ont ainsi pu être relogés, 19 autres ont effectué des démarches dans le cadre des circuits de droit commun (4 ménages dont le recours DALO hébergement a été reconnu prioritaire et urgent sont en attente de proposition par la DDCS, 15 sont connectés au dispositif 115). Une 15aine de ménages, installés plus tardivement (moins de 3 mois) sur le site et essentiellement des primo-arrivants (présents depuis moins de 3 mois) ont été rencontrés et informés de leurs droits (en matière de domiciliation, d'hébergement, d'accès à une couverture santé).

Pour compléter notre approche visant l'accès aux circuits normaux du logement, un travail en droit est actuellement en cours autour des refus d'enregistrement de bailleurs HLM (en particulier le réservataire Etat, le SIAL) pour les ressortissants européens ne présentant pas de titre de séjour.

## > Voyage d'étude et d'observation des alternatives locales de réponse à l'habitat précaire, réalisé en septembre 2010

La permanence de formes d'occupations familiales de ménages Roms entre habitat précaire et sans-abrisme depuis une dizaine d'années dans plusieurs grands centres urbains de France et la difficulté collective à formuler des réponses face à des réalités mal perçues invite plus que jamais aujourd'hui à aller à la rencontre d'acteurs (associatifs, institutionnels) s'étant localement engagés dans des projets de réponses.

Nous avons souhaité fournir un éclairage de quelques modalités de réponses alternatives qui constituent autant d'expérimentations à interroger pour en mieux appréhender l'efficacité, à l'attention des acteurs institutionnels fortement interrogés par ces formes de mal-logement et également des ménages concernés éprouvant ces difficultés d'habitat.

Nous avons mené sur 10 jours un travail d'appréhension et d'observation de certaines de ces expériences nationales en cours depuis 2005 dans les agglomérations de Nantes, Aubervilliers, Montreuil et Bagnolet.

Notre travail de recueil d'expériences se fonde sur la rencontre et les échanges avec les acteurs de la réponse (essentiellement les opérateurs et plus minoritairement les acteurs institutionnels), la visite sur sites et la rencontre avec les ménages pris en charge au sein de ces dispositifs de réponses mais également la rencontre avec d'autres acteurs associatifs, réseaux et collectifs de soutien intervenant auprès des ménages installés en squats ou bidonvilles et avec des ménages toujours installés en habitat précaire.

Ce document constituera moins un travail d'évaluation des dispositifs de réponse aux formes de sans-abrisme de ménages européens en France qu'une tentative de synthèse issue du travail d'observation et d'appréhension de la construction d'une alternative de sortie du bidonville à l'échelle d'une agglomération ou d'une communauté d'agglomérations.

Conçu dans le but d'éclairer les contextes, enjeux et fonctionnement des dispositifs de réponse en cours sur d'autres territoires nationaux, ce document est à envisager en tant que vade-mecum à l'attention des acteurs institutionnels.

En ce sens, ce document est un outil complémentaire du kit d'action édité en septembre 2009 avec l'objectif d'éclairer la connaissance et la décision des collectivités face aux questions posées par les squats et bidonvilles de l'agglomération pour permettre une réponse adaptée et efficace.

2 remarques méthodologiques :

Premièrement et pour revenir à la genèse de notre démarche : l'Alpil a entrepris ce travail avec un double objectif :

- Améliorer notre connaissance de la construction de ces alternatives en matière de réponse
- Permettre sur la base d'un document d'observation et d'expériences de nourrir localement les acteurs institutionnels, apporter conseils et soutien aux décisions afin que l'action cesse d'être différée.

Deuxièmement, et cela renvoie au statut de notre travail de recueil et d'observations, notre démarche ne constitue pas un travail d'évaluation en tant que tel des dispositifs de réponse, tout d'abord car notre implication en tant qu'acteur autour de ces questions ne nous permet pas légitimement de tenir cette fonction et ensuite car les conditions mêmes de ces observations (une semaine de déplacements, terrains d'observations limités à 4 initiatives) ne permettent pas de donner une vision exhaustive de ces expériences.

Nous avons pu observer que ces solutions permettent néanmoins d'apporter à court-terme

des éléments de réponses et un accompagnement individuel des ménages sur différentes dimensions.

Toutefois il convient d'interroger et d'aller au-delà des modèles proposés. Ces modèles apportent des réponses mais pas à l'ensemble ni à la pluralité des besoins sur un territoire donné. La permanence des occupations illégales de ces ménages depuis une dizaine d'années invite à ne pas installer exclusivement ce type de modèle ni à penser que ces modèles seuls peuvent apporter les réponses mais bien à poursuivre les réflexions dans le but de régler de façon durable, adaptée, non différenciée par rapport à d'autres ménages sans logement propre, et pour tous les ménages concernés, le problème de l'habitat précaire.

La question de la connaissance et des outils communs est ainsi essentielle.

Cette réalité est complexe certes mais pas forcément là où on le croit. Moins liée aux caractéristiques sociales et culturelles supposées des ménages Roms qu'à la manière dont des difficultés sociales sont administrées d'un pays à l'autre, qu'à l'imbrication entre des droits et des besoins en matière de logement, de santé, de scolarisation, de séjour...

Or on sait que le déficit de connaissance est notamment lié à la segmentation des politiques publiques et les objectifs contradictoires des politiques de lutte contre les exclusions et des politiques d'immigration, à la charge émotionnelle qui accompagne les débats locaux et à la très difficile mobilisation des moyens communs de l'administration locale ou nationale.

Dans la problématique des migrants roms les moyens font très largement défaut en matière de reconnaissance de la demande, de son expression et de sa qualification, en matière d'inégalité d'accès aux droits (droit au logement, droit à l'habitat,...) ou encore dans l'appréhension de l'évolution des migrations et du sans-abrisme,...

Or ce déficit de connaissance en la matière, la méconnaissance des situations et des besoins ainsi que la non-reconnaissance de réponses à apporter au sans-abrisme frappant ces ménages alimente d'un côté le statu quo et repousse l'action ou d'un autre côté peut conduire à une spécialisation de la réponse à apporter à ces ménages.

Seule la mise en place de grilles de lecture et d'indicateurs communs à une échelle pertinente peut permettre l'élaboration de réponses concrètes à ces formes de sans-abrisme.

## **LES « VILLAGES D'INSERTION » :** **un outils de réponse au ménages en habitat précaire ?** *Observations et commentaires*

### **GENÈSE**

La permanence de formes d'occupations familiales de ménages Roms entre habitat précaire (squat, bidonville) et sans-abrisme depuis une dizaine d'années dans plusieurs grands centres urbains de France et la difficulté collective à formuler des réponses face à des réalités mal perçues invite plus que jamais, à aller, aujourd'hui à la rencontre d'acteurs (associatifs, institutionnels) s'étant localement engagés dans des projets de réponses de type « *Terrains conventionnés* », « *terrains aménagés* », « *villages d'insertion* », pour sortir des bidonvilles.

**La Fondation Abbé Pierre** apporte son soutien financier localement au travail d'éclairage et de soutien aux ménages contraints de recourir au squat et bidonville de l'agglomération.

**L'Alpil**, en tant qu'association de lutte contre les formes d'exclusion liées à l'habitat, intervient sur l'ensemble des questions et difficultés en matière d'habitat et, ainsi, légitimement depuis 1995 sur ces sites du mal-logement que sont les squats et bidonvilles.

Nous avons souhaité fournir un éclairage commun des modalités de réponses alternatives qui constituent autant d'expérimentations à questionner pour mieux en appréhender l'efficacité, d'un côté à l'attention des acteurs institutionnels, fortement interrogés par ces formes de mal-logement, et de l'autre pour les ménages concernés, éprouvant ces difficultés d'habitat.

### **OBJECTIFS**

> **Mieux appréhender la construction d'une alternative<sup>3</sup> de sortie du bidonville à l'échelle d'une agglomération ou d'une communauté d'agglomérations.** La synthèse que nous proposons ici est issue d'un travail d'observation *in situ* des dispositifs d'accueil collectifs de ménages roms européens existants actuellement.

> Le présent document vise donc à **éclairer le fonctionnement de ces dispositifs de réponse** en cours sur d'autres territoires nationaux. Il constitue un vade-mecum à l'attention des acteurs institutionnels et a été pensé comme un outil complémentaire au kit d'action édité en septembre 2009<sup>4</sup>, qui avait pour objectif d'éclairer la connaissance et la décision des collectivités face aux questions posées par les squats et bidonvilles de l'agglomération.

> Cette note est donc **prévue à l'attention des acteurs institutionnels**, fortement interrogés par ces formes de mal-logement. Elle peut aussi permettre, nous l'espérons, de donner des clefs de compréhension et d'action en faveur des ménages concernés, éprouvant ces difficultés d'habitat, et attendant une réponse adaptée à leur situation.

### **MÉTHODOLOGIE**

Ces observations ont eu pour objectifs de questionner puis de fournir un éclairage des modalités de ces réponses alternatives nouvelles<sup>5</sup>. Elle doivent permettre enfin de mieux appréhender l'efficacité

<sup>3</sup> Nous entendons la notion « alternative » comme palliatif ou dérogation aux dispositifs de droit commun

<sup>4</sup> Le kit d'action existe en version électronique téléchargeable sur le site de l'Alpil ([www.habiter.org](http://www.habiter.org))

<sup>5</sup> La première initiative a été mise en œuvre en 2007 sur la commune de Nantes.

de telles réponses.

**Les observations ont été menées au cours du mois de septembre 2010 sur les communes de Nantes, Montreuil, Aubervilliers et Bagnolet**, sur les sites de ces dispositifs d'hébergement. Le recueil des données d'observation est issu de rencontres avec les acteurs opérationnels et certains des acteurs institutionnels de ces dispositifs, avec des ménages pris en charge sur ces dispositifs, et également de la rencontre complémentaire d'acteurs associatifs intervenant auprès des ménages en squat et bidonville et de ménages toujours installés en bidonville sur une des communes dotée d'une réponse institutionnelle, mais aussi avec des ménages non pris en charge sur ces dispositifs et toujours contraints de recourir à l'habitat précaire.

L'enjeu d'un tel travail se trouve dans la nécessité d'objectiver ces initiatives qui n'ont aujourd'hui encore pas donné lieu à une évaluation en tant que tel de leurs résultats et de leur fonctionnement. Sur un moyen terme toutefois, l'enjeu de ces observations est de fournir l'éclairage nécessaire pour penser et mieux appréhender les modalités de réponses qu'ils proposent, à l'heure où ces premières expérimentations pourraient donner lieu à modélisation.

Enfin, il devient également nécessaire de dépassionner le débat autour de ces questions. En effet, la production de ce type de réponses, alternatives aux solutions de droit commun, fait l'objet de perceptions polarisées : outils de réponse en tant que tel pour les uns, apportant à court terme gestion et régulation du recours au squat, amélioration des conditions de vie des ménages et accompagnement social adapté ; pour d'autres, outils de gestion d'une population et moins outils de réponse aux problématiques socio-économique, dont les modalités d'encadrement ne répondraient pas aux règles qui prévalent en matière de non-discrimination (installation dans des zones excentrées et éloignées des transports et services, espace contrôlée par des sociétés de gardiennage et recours à des formes d'habitat rappelant les cités de transit).

## **DESCRIPTION**

Les dénominations de ces dispositifs peuvent varier suivant les circonstances de montage des projets : « *terrains conventionnés* » à Nantes, « *terrains aménagés* » à Montreuil, « *villages d'insertion* » à Aubervilliers et Bagnolet, etc. Ces dénominations renvoient à des **expériences territoriales certes diversifiées mais qui partagent des similitudes en matière d'appréhension de la problématique, du choix d'échelle et de la nature de la réponse.**

Ces dispositifs proposent une base commune :

**-Une réponse calibrée à une 20aine de ménages ;**

**-Un mode d'hébergement spécifique**, alternatif aux solutions de droit commun existantes, dans un type d'habitat qui n'est pas ordinaire ni en dur (caravanes, mobil-homes) dans un espace collectif, même si c'est bien l'accès à un logement classique qui est visé dans un second temps pour ces ménages : une mise à disposition d'un lieu de vie temporaire avec des éléments de comforts minimaux dans un espace collectif avec accès privatif à l'électricité, accès collectif aux sanitaires et à l'eau, acquittement d'une redevance mensuelle des ménages pris en charge ;

**-Un accompagnement global** des ménages hébergés qui se fonde sur une gestion locative rapprochée et un travail d'accompagnement social individuel des ménages et global autour des dimensions de scolarisation, de santé, d'accès à l'emploi et d'accès au logement avec comme objectif l'insertion économique et sociale des ménages ;

-**Un pilotage municipal** des acteurs de terrain, politiques ou acteurs de la réponse ;

-**Une MOUS<sup>6</sup> comme modèle d'intervention coordonnée** d'acteurs aux fonctions différenciées : un gestionnaire de site, un acteur chargé de l'accompagnement social des familles, un acteur de validation politique, des acteurs complémentaires (DDTEFP, service réglementation des Préfectures, bailleurs HLM) ;

-**Un public cible** : les ménages Roms, majoritairement représenté dans l'habitat précaire sur ces territoires ;

-**Un encadrement du site et des ménages pris en charge** : pour éviter une sur-occupation, voire d'autres installations et limiter les visites sur le site, un mode de gestion et d'encadrement sur place est mis en œuvre au moyen d'un gardiennage continu et d'un accompagnement sur site effectué quotidiennement par une équipe de plusieurs salariés et d'un médiateur-traducteur ;

-**Des réponses pour 10 à 15 % des ménages les plus proches de l'insertion** sur l'ensemble des situations concernées ;

-**Une volonté de maîtriser le recours à l'occupation illicite**, productrice de troubles, **tout en répondant à l'urgence sociale ainsi qu'aux problèmes de salubrité.**

### **ACTION – Ce qui se fait au sein de ces dispositifs**

#### **> Engagement d'une collectivité et échelle publique de réponse**

Jusqu'ici, le silence de l'Etat et donc la non-reconnaissance de ces problématiques se traduisait par un retrait net des acteurs institutionnels sur le terrain des squats et bidonvilles lorsque ceux-ci étaient associés à la question des Roms et des migrations. Toutefois, la commande publique ouvre la voie, dans cette configuration, à la coordination et non l'éclatement ou l'empilement des actions et interventions.

Dans le cadre de ces dispositifs d'accueil, l'engagement d'une collectivité et le partenariat étatique permet de sortir de l'impasse d'une situation de crise provoquée par une occupation illicite, de poser un cadre et une échelle publique d'intervention, enfin de rompre avec l'isolement des acteurs.

#### **> Gestion des occupations sans droit ni titre**

Pratiquement, la résolution d'une occupation de masse est toujours le lieu d'un grand trouble, se trouvant en partie résolu par la mise en place de conditions normales d'accueil, qui est le sens de ces dispositifs. Cette mise en œuvre permet une meilleure observation et appréhension des besoins, l'amélioration et la stabilisation des conditions de vie des ménages, l'apaisement avec le voisinage par la clarification de la situation.

Stabiliser une situation d'occupation n'est pas un objectif mais un moyen de travailler dans le temps et non plus contre le temps à la connaissance, à l'accompagnement et au soutien des situations individuelles. Ce qui revient moins à l'avaliser que de donner les moyens de mieux appréhender et connaître les trajectoires, situations et projets des ménages, les atouts et blocages existants, et par-là de dessiner des réponses ad hoc.

#### **> Aménagement temporaire d'un lieu de vie**

Ce point permet l'amélioration des conditions de vie en proposant des conditions d'habitat plus favorables aux ménages en termes de salubrité, d'accès sécurisé aux fluides, tout en plaçant ces ménages dans une perspective de parcours résidentiel et, dans le même temps, dans des

<sup>6</sup> Essentiellement des Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale, sauf sur la commune de Nantes

perspectives d'insertion économique.

### **RECOMMANDATIONS – Ce qui doit être/intégré à nos réflexions pour une réponse plus adaptée**

*Proposer une alternative de réponse à une problématique habitat elle-même connectée à une problématique socio-économique ne va pas de soi. Quel contexte voit une telle mise en œuvre ? A quoi et à qui répond ce type de montage et en quoi ce type de réponse constituerait-elle une option plus favorable que les réponses habitat de droit commun ? Est-ce l'alternative en tant que telle qui doit être recherchée ou la réponse de droit commun pour répondre aux situations et aux besoins ? Le développement de ces types de dispositifs et formules d'hébergement doit être interrogé pour prendre connaissance des motifs d'une réponse alternative aux circuits de droit commun et connaître précisément la nature de cette réponse.*

#### **> Eradiquer des bidonvilles ou dégager des solutions d'hébergement. Quelle posture et entrée retenir pour l'action ?**

Une réponse alternative au droit commun ne va pas de soi. Elle répond à une urgence, celle de faire cesser un occupation illicite en faisant disparaître des squats ou des bidonvilles, c'est-à-dire une forme de mal-logement.

Pour chacune des expériences observées, on peut repérer l'oscillation à l'œuvre entre la nécessité de répondre à l'urgence des situations d'habitat précaire engendrant des conditions de vie inacceptables pour les occupants et le besoin urgent de réguler le recours à l'occupation illicite productrice de troubles. L'inclinaison s'est néanmoins effectuée au profit de l'entrée « éradication de bidonvilles ». Ce mode d'entrée et d'appréhension des problématiques a contribué à donner la forme particulière de réponse alternative par rapport aux solutions d'habitat de droit commun que constitue le terrain collectif aménagé ou le village d'insertion.

La première entrée ne doit pas être exclusive, elle doit accompagner la seconde. Car il s'agit bien de dégager des solutions d'hébergement ou de logement pour réduire un problème de mal-logement. La disparition des bidonvilles doit certes être examinée sous l'angle de l'ordre public mais aussi sur le plan de l'accès au logement et à l'hébergement, dans un pays qui s'est doté d'un droit opposable. C'est une condition d'efficacité : des conditions normales, ordinaires d'accueil d'hébergement et de logement constituent le socle sur lesquels ces questions peuvent trouver une solution.

Les réponses à apporter doivent permettre d'augmenter l'offre en nombre et en qualité en visant l'adaptation plutôt que la spécialisation.

#### **> De la méconnaissance à la reconnaissance**

Les grilles de lectures mobilisées en matière de connaissance des situations, trajectoires, besoins d'habitat pour déterminer la nature du type d'hébergement installé sur ces villages d'insertion ne sont ni objectivées ni objectivables par les acteurs rencontrés. Or, c'est certainement une meilleure connaissance des besoins des ménages qui permet d'éviter la non-reconnaissance de ces besoins et, par voie de conséquence, des demandes. Seule la mise en place de grilles de lecture et d'indicateurs communs peut permettre l'élaboration de réponses concrètes et diversifiées à la résorption de ces formes de sans-abrisme.

Dans la problématique des migrants Roms, les moyens font très largement défaut en matière de reconnaissance de la demande (son expression et sa qualification), d'inégalité d'accès aux droits (droit au logement, droit à l'habitat, etc.) ou encore dans l'appréhension de l'évolution des migrations. Or ce déficit de connaissance, la méconnaissance des situations et des besoins ainsi que la non-reconnaissance de réponses de droit commun à apporter au sans-abrisme frappant ces ménages peut conduire à une spécialisation de la réponse à apporter, comme c'est le cas sur les villages d'insertion.

### **> Maintenir un équilibre entre le court-terme et le long-terme**

L'aménagement temporaire d'un site apporte indéniablement une amélioration des conditions de vie en proposant des modalités d'habitat plus favorables en termes de salubrité, de sécurité, d'accès aux fluides, tout en plaçant les ménages dans une perspective de parcours résidentiel. Ce premier niveau de réponse est nécessaire, pour résoudre dans l'urgence les conditions de vie indignes dans un bidonville.

Toutefois, la seule recherche de l'immédiateté et de la visibilité d'une réponse publique a ses limites qui peuvent conduire à l'impasse.

Il convient de sortir de la vision court-terme tout en basant un projet d'action sur la base de la connaissance des situations qui permettra de mieux calibrer et articuler objectifs et moyens à mettre en œuvre.

Résoudre la question des bidonvilles et du sans-abrisme de ces familles nous place dans une temporalité longue. Il s'agit bien de mieux comprendre, faire connaître et reconnaître les besoins pour que ces besoins soient intégrés à moyen ou long terme dans la programmation de logements et de solution d'hébergement adaptées. Ce type d'aménagement temporaire doit être limité dans le temps et avec l'objectif pour les ménages de passage à des solutions d'habitat plus adaptées.

De plus chacun doit garder à l'esprit que le relogement des ménages Roms en squat et bidonville n'épuisera pas la question du recours par défaut à l'habitat précaire. Dans l'agglomération lyonnaise, 30 % des ménages en squat sont des ménages français ou étrangers, le plus souvent sans enfant, rencontrant des problématiques d'isolement (séparation, rupture parentale, sortie d'incarcération, sorties d'institutions, ...), des problématiques de santé ou d'addiction ou en situation administrative non stabilisée.

### **> Habitat spécifique ou droit commun ?**

Il convient de ne pas développer de l'habitat spécifique pérenne pour un public cible. C'est le rapprochement des ménages aux circuits de droit commun qui peut permettre d'éviter ce biais, par l'accueil et l'information des publics dans leur ensemble.

L'entrée « insertion » choisie par l'ensemble de ces initiatives est une entrée qui peut être pertinente, notamment autour de la dimension insertion professionnelle, sauf si elle constitue une nouvelle filière d'accès au logement ordinaire, un sas d'attente pour certains ménages (ceux retenus pour le projet), dont d'autres sont par ailleurs exclus (ménages non retenus sur le projet).

Sur les sites visités, le choix de la nature et du type d'aménagement (structures légères et temporaires) indique la volonté d'améliorer les conditions de vie d'un certain type de public sans l'inscrire d'emblée dans le droit commun; Pour d'autres publics et dans les mêmes conditions de mal logement, l'orientation vers le droit commun aurait été privilégiée.

Les ménages en habitat précaire, qu'ils soient Roms ou non, qu'ils soient pris en charge en villages d'insertion ou non, sont des sujets de droit et doivent bénéficier du régime juridique de protection qui prévaut pour tous en France en matière d'accès à l'habitat, différencié selon sa situation (accès minimum à l'hébergement, droit à la continuité de l'hébergement, accès au logement HLM pour ceux qui en relèvent, possibilité de déposer un recours DALO, etc).

Afin de mieux garantir le respect des règles de non discrimination, il convient de viser la réponse à un public en prenant compte l'hétérogénéité de ses besoins et en s'interdisant d'apporter une réponse unique et spécifique.

En effet l'hétérogénéité des situations et des besoins invite à adapter et élargir la gamme des réponses habitat, permettant notamment à certaines configurations familiales élargies ou aux ménages dans l'incertitude quant à leurs projets, de se poser plus ou moins durablement.

**Pour conclure**, il convient d'aller au-delà des modèles proposés qui apportent des réponses mais ne s'intéresse pas à l'ensemble des situations, ni à la pluralité des besoins. Il convient d'intégrer ces



alternatives à nos réflexions pour remédier durablement à l'habitat précaire tout en veillant à ne pas installer exclusivement ce type de modèle ni à penser que ces modèles seuls peuvent apporter les réponses indispensables.

Ainsi, il s'agit de ne pas créer de solutions spécifiques d'hébergement pour aller plutôt d'emblée vers des solutions adaptées et différenciées de droit commun.

La connaissance des situations ne constitue pas un risque mais elle est un préalable indispensable pour mieux calibrer objectifs et moyens.

Il s'agit aussi d'éviter une lecture culturelle d'un problème (ici de mal logement, de sans-abrisme) qui risque d'uniformiser le type de réponse à apporter à ces ménages.

## CONSTATS LOCAUX

La permanence depuis 1995, des sites d'habitat précaire et la difficile résorption de ces formes d'habitat nous invite aujourd'hui à **évaluer la pertinence de ces dispositifs de réponse spécifique à l'aune de la situation locale.**

Si l'on met en perspective les éléments de contexte aux agglomérations proposant une réponse de type « villages d'insertion » et à l'agglomération lyonnaise, on peut observer des éléments de variations importants et qui permettent de dessiner autrement les réponses à apporter

> **Type d'occupation** : la réalité des formes d'habitat précaire à Lyon renvoie moins comme c'est le cas dans les agglomérations de Nantes, Montreuil, Aubervilliers et Bagnolet à la prédominance d'occupations de terrain (caravanes en bidonvilles) qu'à l'occupation de bâti, industriel ou à usage d'habitation<sup>7</sup>.

> **Nombre de personnes concernées** : ces communes font face à la présence de près de 5 000 personnes de nationalité bulgare ou roumaine, occupantes de terrains. A Lyon nous sommes plutôt face à 1000 personnes soient environ 200 ménages ressortissants roumains et 15 ménages ressortissants d'un pays d'Ex-Yougoslavie.

> **Permanence sur le territoire** : les ménages contraints de vivre en habitat précaire sur ces communes sont présents sur ces agglomérations depuis 5 à 10 années. A Lyon, 80 % des ménages européens recourant à l'habitat précaire sont présents sur l'agglomération depuis au moins 5 ans, ce qui témoigne d'un souhait d'insertion locale.

**Le recours par défaut au squat et bidonville doit être envisagé moins comme marginal au sens déviant que comme marge de manœuvre, point d'entrée dans une agglomération, une étape visant une insertion locale plus ou moins durable et permettant le passage de la marge au centre.**

> **Distance vis-à-vis du droit commun** : les ménages recourant à l'habitat précaire sur ces communes éprouvent des difficultés en matière d'accès aux droits et disposent de ce fait peu ou pas d'accès effectifs aux droits sociaux (domiciliation, droits aux prestations sociales, accès au dispositif d'hébergement institutionnel, scolarisation) et sont peu informés ni connectés aux circuits d'accès habitat de droit commun. A Lyon, on relève une plus nette connexion avec les circuits normaux de l'hébergement, en raison notamment d'une plus importante disparité entre les ménages ressortissants roumains, en matière d'accès aux ressources notamment. 40 % d'entre eux disposent de ressources issues des prestations sociales et plus faiblement de l'emploi. Ces ménages, en

<sup>7</sup> **Données 2009** : 5 bidonvilles pour 105 squats de bâtis en 2009, repérés dans le cadre de nos interventions sur les sites d'habitat précaire et de nos permanences d'accueil des publics en difficultés de logement. La cabane est majoritaire en tant que type d'installation sur un terrain dans l'agglomération lyonnaise, par rapport à la caravane quant à elle majoritaire dans les communes visitées.

particulier, ont été plus fréquemment orientés sur les circuits d'habitat de droit commun et notamment au dispositif d'hébergement, qui proposent néanmoins des réponses diversifiées (hébergement d'urgence, CHRS, logement temporaire)<sup>8</sup>, malgré l'insuffisance des capacités de réponses. Cette plus importante orientation des ménages sur le droit commun a également pour effet que ces ménages sont plus en lien avec des acteurs diversifiés (PMI, MDR, élus, CCAS, associations diverses, hôpitaux, écoles et assistantes sociales scolaires, etc).

> **Volonté d'agir** : ces communes ont dépassé la crainte d'engendrer un phénomène d'appel d'air en mettant en place une action spécifique. Sur l'agglomération lyonnaise, l'action est toujours prise en état par une ambivalence des collectivités entre volonté d'agir et crainte que l'engagement d'une action alimente le problème.

## **PISTES DE RÉFLEXIONS & PROPOSITIONS**

### **En direction de l'adaptation de l'offre d'habitat proposé plutôt que vers sa spécialisation**

#### **I – QUELLE ENTRÉE PUBLIQUE ET OPÉRATIONNELLE POUR RÉSOUDRE LES PROBLÈMES D'HABITAT PRÉCAIRE ?**

##### **> Proposition 1/ Échelle d'intervention : une coordination régionale**

Ce choix d'échelle politique et de territoire s'avère pertinente pour l'observation, le partage de la connaissance et des « bonnes pratiques », la mutualisation des moyens et la coordination des acteurs institutionnels et associatifs autour des réponses à apporter sur différents territoires également interrogés par l'habitat précaire.

##### **> Proposition 2 /Outils : une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale(MOUS)**

Un tel dispositif<sup>9</sup> est capable de rassembler autour d'un même projet un pluralité d'acteurs et de décideurs. Il peut être mobilisé autour des questions d'occupation précaire de terrains ou de bâtis, dans l'objectif de produire les moyens d'un travail social d'insertion par le logement (voire d'insertion par l'emploi), en direction d'une population qui n'émarge à aucun dispositif existant, privée ou limitée dans son accès aux droits sociaux.

Ces initiatives ont l'intérêt de prendre en compte à la fois le problème posé par l'occupation (par la gestion des sites) et les problèmes rencontrés par les ménages ayant recours à ce type d'habitat (analyse des obstacles rencontrés dans le but de les limiter ou de les lever afin de permettre une insertion réelle et durable ou temporaire selon les individus).

##### **> Proposition 3 /Moyens : La mobilisation de Fonds FEDER en co-financement de fonds publics**

L'ouverture de ces fonds structurels européens au logement en juin 2010 constitue un levier important pour soutenir les stratégies régionales à destination des personnes frappées d'exclusion liée au logement. Pouvant être mobilisés en complément de financements publics des collectivités locales ou de leur regroupement, ces fonds ouvrent la possibilité de projets globaux et de réponses adaptées diversifiées à l'échelle de plusieurs territoires; ce point est bien entendu essentiel quand on observe que les expulsions de sites ont comme effet le déplacement du problème sur un autre

<sup>8</sup> 10 ménages européens en habitat précaire ont accédé à une réponse hébergement durable (place stabilisation, CHRS, logement temporaire et bail glissant) 2009 et 16 en 2010 par le biais des circuits ou modalités 115, MVS et recours DALO hébergement / *Données issues des données d'exercice de la permanence Alpil Maison de l'Habitat / Permanence d'accès aux droits (Permanence d'accueil et de suivi de près de 3000 ménages annuellement)*

<sup>9</sup> Les MOUS font l'objet de financements spécifiques, notamment d'une aide de l'Etat pouvant aller jusqu'à 50% de la dépense subventionnable.

arrondissement, commune ou département.

## II – QUELLES RÉPONSES APPORTER ?

### VOLET HABITAT

Il convient au préalable de rassembler les éléments de connaissance des situations et des problématiques sur les différents sites pour imaginer des solutions adaptées différenciées. Notre connaissance de terrain des besoins exprimés ou qui nous apparaissent, concernant les ménages européens, majoritairement représentés dans l'habitat précaire, nous permet d'ores et déjà de faire quelques préconisations.

**Remarque sur la méthode :** pour l'ensemble des ménages peinant à accéder à un habitat pérenne et contraints de recourir au squat par défaut, notre expérience avec l'Aslim autour du logement en sous-location nous permet de relever que mettre le plus rapidement possible les ménages en situation « normale » d'habitat présente l'avantage de pouvoir conduire plus favorablement le travail d'accompagnement et de coordination des acteurs et donc permettre la résolution durable d'éventuelles problématiques. Les nouvelles orientations nationales de la politique de refonte du dispositif d'hébergement autour du principe « le logement d'abord » va également dans ce sens.

#### > Proposition 4 / Volet habitat : Viser un élargissement et une adaptation de la gamme de réponses en matière d'habitat de droit commun

» Certains ménages ne formalisent pas à ce jour de projets d'installation définis ou définitifs et ne disposent pas encore de ressources.

Pour ces ménages, nous pourrions dessiner **une solution d'hébergement de type hôtellerie sociale**, présentant tout à la fois l'avantage de proposer une gestion sur place, une possibilité d'autonomie (logements privatifs avec équipements cuisine et sanitaire) ainsi qu'un accompagnement. L'accès stabilisé à l'habitat permettra de contribuer à la clarification des projets dans un sens (insertion locale) comme dans l'autre (retour dans le pays d'origine). L'ALT étant un outil mobilisable pour permettre de couvrir les frais de gestion et de fluides.

» Certains ménages formalisent plus clairement le souhait de s'installer mais ne disposent pas encore de ressources.

Dans cette configuration, **une double réponse doit être produite sur le plan de l'insertion professionnelle et d'accès à un logement temporaire de réponse à la vie familiale**. Le parc vacant des collectivités constitue un levier pour étoffer ce type de réponse hébergement en sous-location, ce parc étant moins onéreux. En raison de la situation financière de ces ménages, l'ALT doit pouvoir couvrir la totalité du loyer et une partie des fluides, dans l'attente d'ouverture de ressources par ces ménages.

» Certains ménages ont plus clairement formalisé un souhait d'insertion local et disposent à ce jour de ressources issues des minimas sociaux.

L'ouverture de ces droits en 2007, au moment de l'entrée de la Roumanie dans l'UE, constitue un double signe d'insertion locale et de permanence sur le territoire. Pour ces situations, c'est **l'accès au parc social, en bail glissant ou en sous-location qui doit être privilégié**, dans l'attente de 2014 où le changement de statut permettra un accès élargi de ces ménages au parc social. La situation de ces ménages et la reconnaissance de droits sociaux (PF, RSA, AAH) leur permet dans le même temps d'ouvrir droit à l'aide au logement.

» **Enfin certains ménages ne sont pas connectés aux dispositifs de droit commun (absence de domiciliation et donc d'ouverture de droit, de scolarisation, de sollicitation du dispositif d'urgence, etc) souvent les plus récemment arrivés.**

Ces ménages, étant les moins connectés, sont les moins visibles et leurs besoins les moins connus par les acteurs. C'est ce genre de configuration floue marquée par la méconnaissance des situations, projets et donc besoins qui pourrait promptement nous amener à dessiner une proposition de type terrain aménagé. *Si une solution spécifique peut être produite, c'est bien pour répondre à une situation (dans ce cas précis, répondre à l'urgence d'une occupation en bidonville) et non pour répondre à des personnes, aux caractéristiques supposées spécifiques.* La réponse de type terrain aménagé constitue une dérogation au droit commun et elle n'est acceptable qu'au titre que la solution de droit commun n'est pas à ce jour construite par les personnes ou en raison de la situation des personnes. Toutefois, ce type de formule à bas seuil n'est pas une fin en soi que ce soit pour la commande publique comme pour les ménages. Cette solution doit être à durée déterminée dans le temps (3 à 6 mois) et accompagnée d'objectifs clairs en matière de connaissance des situations et de réponses différenciées et adaptées aux situations individuelles, afin d'éviter l'enlèvement.

Nous nous sommes volontairement restreints à la formulation de préconisations de solutions à l'attention des ménages familiaux ressortissants européens, actuellement les plus visibles, premièrement car ces derniers sont majoritairement représentés en habitat précaire, et deuxièmement parce que ces besoins sont les plus repérés et les plus appréhendés depuis notre point d'observation à savoir notre présence sur les sites d'habitat précaire et sur nos permanences d'accueil.

> **Proposition 4 / Volet habitat (suite) :**

» **D'autres publics, majoritairement des ménages isolés (homme ou femme seule, couple), recourant par défaut à l'habitat précaire, doivent pouvoir également accéder à une pluralité de formules souple en matière de réponse, visant à permettre des « tentatives » d'habiter diversifiées dans la forme et dans le temps, en fonction de la situation, des problématiques nouvellement rencontrées, en acceptant les éventuels va-et-vient entre hébergement et rue, voire les absences liées à des déplacements géographiques temporaires, à de nouvelles ruptures (incarcération, hospitalisation) tout en garantissant la possibilité de retour.**

Il nous faut veiller pour ces ménages à diversifier les formules d'habitat (structures innovantes, meublés d'insertion, logements temporaires, résidences sociales, etc) et adapter ces formules dans le même temps.

Le parcours de ces ménages, rarement ascensionnel au sens strict du terme mais davantage marqué d'avancées et de retours en arrière voire de nouvelles ruptures doit interroger les modalités et fonctionnement des réponses habitat classiques existantes. Les contraintes liées à la gestion locative et aux modalités contractuelles des formules d'hébergement existantes constituent souvent un blocage aboutissant au départ de la personne, tout en devenant pour elle, synonyme de nouvel échec.

Ces formules à produire, par la souplesse qu'elles proposeront à ces ménages en difficultés, devront permettre la possibilité d'une marge d'erreur, le droit à des tentatives et à des échecs et de redémarrer sur une autre formule habitat ou de poursuivre sur la même formule malgré l'absence et les décrochages.

## **VOLET EMPLOI**

Les ménages européens, témoignant d'un souhait d'exercer une activité professionnelle à Lyon, ne sont pas épargnés par les contraintes liées à leur statut transitoire vis-à-vis du marché de l'emploi, voire ils sont souvent en position encore plus fragilisée du fait de la faiblesse de qualification

professionnelle dans leur pays d'origine (où ils ont souvent exclusivement effectué des emplois précaires en agriculture, nettoyage des voies publiques ou dans le gros œuvre du secteur BTP) et du fait d'une maîtrise moyenne de la langue française, qualifiée par les employeurs d'insuffisante pour maîtriser les consignes de sécurité. L'absence de dispositifs de soutien voire de passerelles entre apprentissage du français et formation professionnelle pour ces publics demandeurs, constitue un facteur jouant dans l'écart entre les projets et les possibilités effectives d'insertion, dans l'absence d'évolution en matière d'habitat pour ces ménages et révèle, par ailleurs, un manque d'anticipation vis-à-vis de la levée des mesures transitoires pour les ressortissants roumains prévue en 2014.

> **Proposition 5 / Volet emploi : Anticiper la fin de la période de transition des ressortissants roumains, et préparer les ménages concernés et les acteurs de l'emploi**

Par le biais de partenariats avec les acteurs emploi existants (Pôle emploi, missions locales, entreprises d'insertion, organismes de formations, etc), qui seront demain les interlocuteurs de ces ménages en demande d'emploi.

- en facilitant la maîtrise de la langue française (cours de FLE),
- en préparant la validation des expériences professionnelles antérieures,
- en favorisant la formation professionnelle, en particulier pour les femmes et les jeunes de moins de 25 ans.

### **III – QUELS OUTILS ET MÉTHODE POUR L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL INDIVIDUEL DES MÉNAGES ?**

Le travail de médiation et d'accompagnement doit permettre de reprendre, poursuivre ou de créer une passerelle, un lien avec le droit commun. C'est un maillon essentiel à la bonne mise en œuvre d'une réponse.

> **Proposition 6 : Organiser un travail de médiation** depuis les sites d'habitat précaire afin de mieux saisir et traduire trajectoires et besoins des ménages, de mieux organiser le lien entre les ménages et l'environnement, notamment

> **Proposition 7 : Déconnecter le travail d'accompagnement individuel des ménages du projet de réponse habitat et des lieux de vie des ménages, au sein d'un lieu identifié et externalisé par rapport au logement, de type plate-forme d'accueil et d'orientation sur le droit commun**, en fonction des besoins et des situations.

## > **Sensibilisation des acteurs, contribution aux débats autour des problématiques de l'habitat précaire et des Roms migrants de l'est européen**

La dimension de sensibilisation, de partage d'expériences et de contribution au débat a également été largement explorée cette année, au niveau européen, national et local, de façon isolée ou avec un réseau de partenaires (avocats, associations, collectifs et réseaux).

Les contributions aux débats et interventions de l'Alpil en 2010 :

**# Au niveau européen** : dans le cadre de notre participation au réseau de la Feantsa, nous avons mené diverses contributions, interventions et réflexions aux groupes de travail de préparation à la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme; nous avons également participé au groupe de travail sur la pauvreté, organisé par le Conseil de l'Europe et à un colloque régional sur l'habitat précaire des ménages Roms à Turin. Enfin la rencontre-échange avec la division Roms et gens du voyage du Conseil de l'Europe a permis d'évoquer les enjeux autour des questions d'habitat et des réponses à produire.

**# Au niveau national.** Nous avons été sollicités pour mener plusieurs interventions : sur l'accès aux circuits normaux de l'habitat lors du colloque régional Romeurope, intervention sur l'action associative auprès des ménages en squats et habitat précaire au séminaire annuel de la Miilos, interventions lors de la journée professionnelle organisée par la Fapil sur la thématique des Roms et des gens du voyage.

**# Au niveau local** : intervention au colloque sur les Roms organisé par le CHRD avec le soutien de la ville de Lyon, diverses interventions dans des groupes de réflexions (avocats, groupe de travail sur les ressortissants communautaires à la Cimade), intervention pour une ONG européenne (Humanity in actions) et participation à un groupe de travail de la commune de Vaulx-en-Velin sur la question des ménages exclus de l'habitat (sortant de CADA, ménages en habitat précaires).

cf. Quelques interventions, présentées en annexes 2 à 5

## 2- Veille et vigilance sur le non-respect des obligations dérivées en droit et les atteintes aux personnes

### 2.1 - Action de soutien aux ménages menacés de remise à la rue par le dispositif local d'hébergement

Le travail sur ce volet depuis 2008 s'est poursuivi début 2010, en appui aux ménages en difficultés d'hébergement et dans le cadre des actions issues du mouvement des travailleurs sociaux de l'urgence, ne l'hiver 2009.

Ce travail visant à la rencontre dans des cadres collectifs des ménages concernés (temps d'information, d'échanges des ménages entre eux) puis plus individuels (pour la phase de recours) a abouti au dépôt de trois dossiers en référé-suspension (procédure urgente) au Tribunal administratif de Lyon contre la décision de non maintien des personnes sans domicile fixe dans les structures d'hébergement d'urgence.

Le samedi 1er mai 2010, le juge administratif lyonnais a condamné l'Etat à revoir sa décision aboutissant à la remise à la rue des personnes hébergées par le dispositif d'hébergement d'urgence.

Cette jurisprudence en suspendant la décision de "mettre fin au bénéfice du dispositif d'hébergement d'urgence" et en "enjoignant au Préfet du Rhône de procéder au réexamen de la situation de la famille dans le délai de 48h" a marqué une nouvelle étape dans l'application des dispositions protectrices des ménages sollicitant le dispositif d'hébergement. (Cf. *décision en annexes, pages 54-57*) et a permis une modification de taille : **la transformation dès la rentrée 2010 de toutes les places d'urgence (OR1) en places de stabilisation (OR2) avalisant l'application de la non-remise à la rue des ménages entrés dans le dispositif d'urgence.**

*cf. Décision du TA, en Annexe 1*

### 2.2 - Lutte contre les marchands de sommeil : Une procédure pénale à l'encontre d'un gérant de meublés

Un travail de soutien de l'Alpil à des occupants de meublés connaissant des conditions d'habitat dégradées ainsi que des modalités de location abusives par le gérant, a été mené en 2010.

L'initiative a eu pour conséquence que le gérant a fait l'objet d'une enquête judiciaire diligentée par le Procureur de la République au titre des conditions indignes d'habitat et de l'abus de faiblesse. Deux locataires se sont constitués partie civile pour témoigner à l'audience le 5 octobre dernier.

Suite à l'audience du 5 octobre 2010, l'un des gérants a été condamné à 1 an de prison avec sursis et 10 000 € d'amende, le second à 8 mois avec sursis et 5 000 € d'amende. Les occupants ont quant à eux été déboutés de leur demande de dommages et intérêts. Le jugement n'est à ce jour pas diffusé. Les deux gérants n'ont pas fait appel de la décision.

Les condamnations sont beaucoup moins importantes que les peines requises par le Procureur, elles témoignent de **la rareté de ce type de dossier dans le Rhône et des difficultés à prouver la vulnérabilité des victimes.**

Il s'agit cependant d'un procès exemplaire au niveau de l'agglomération qui ouvre la voie à d'autres démarches du même type.

Le gérant étant sous le coup d'une interdiction de gérer une entreprise depuis 2002, la procédure se poursuit par la transmission du dossier auprès de l'administration fiscale et une nouvelle audience aura lieu prochainement au Tribunal Administratif.

## II- ENJEUX ET PERSPECTIVES 2011 du partenariat FAP - Alpil

### ***Dans le cadre de l'ouverture des fonds FEDER au logement :***

#### **> Solliciter la Région Rhône-Alpes et travailler à la mise en oeuvre d'une coordination à l'échelle régionale de la connaissance et de la réponse à apporter à l'habitat précaire**

Avec la nouvelle donne FEDER, toute la gamme des acteurs est concernée (collectivités, associations agréées ou non, bailleurs HLM, bailleurs de l'hébergement etc). Une unité est à trouver entre les collectivités et la Région afin de permettre à chaque fonction de bien s'exercer. Il nous faut travailler à des solutions qui perdurent et veiller à la mise en oeuvre d'un arbitrage pour éviter la chasse au trésor individuelle dans un contexte de pénurie de moyens. La Région pourrait assurer le portage du dispositif mais cela reste à construire.

Nous proposons de construire des appels à projets informels et composer une banque de projets localement (Fapil) et au niveau national (Feantsa France) en remettant les acteurs autour de la table.

*cf. texte pp. 34 - 39*

#### **> Permettre la diversification des solutions de droit commun et mobiliser les acteurs sur le développement de solutions adaptées**

### ***Pour étoffer notre travail d'appui et de visibilité des besoins des ménages en habitat précaire :***

#### **> Montage d'un point d'information & de soutien juridique aux occupants sans droit ni titre, une après-midi par semaine**

Jusqu'en milieu d'exercice 2010, la plupart des ménages en squats et bidonvilles domiciliés, en raison de leur statut d'occupation, de l'état de leur situation administrative, de leur isolement, de difficultés spécifiques, de la perception qu'ils ont de ce qu'ils ont comme droits propres, etc... n'ont que peu recours aux temps de permanences logement en matinée et vont utiliser le temps informel de distribution de courrier ou d'ouverture/renouvellement de domiciliation pour effectuer des demandes complémentaires, notamment celles relatives à l'information en droit autour des occupations et à un soutien juridique lors d'assignation au tribunal.

Suite à la limitation du service de domiciliation et à la réorientation des ménages, engagée en 2010, nous avons pu repérer une certaine « disparition » de ménages en squats, connus de l'Alpil et parmi les plus en difficultés, qui ne nous sollicitent plus, depuis la perte de ce temps d'accueil informel, y compris en cas d'assignation au tribunal pour une occupation sans droit ni titre.

Ce temps permettra de répondre à un double objectif :

- Permettre un point d'information davantage fléchée sur le droit des occupants sans droit ni titre et connecter les ménages concernés à un soutien juridique effectif (avocat, Cimade)
- Repérer les situations des ménages nouveaux, des anciens mais les moins connectés et les plus éloignés de l'accès aux droits et proposer l'engagement de démarches d'accès de manière individuelle à ces ménages éloignés
- Permettre une veille hebdomadaire sur l'évolution des difficultés rencontrées par ces ménages (ruptures de droits sociaux, OQTF, contournement des procédures juridiques d'expulsion des occupants de squats ou bidonville, etc)



### III - LE TRAVAIL PARTENARIAL FAP / ALPIL

Le deuxième semestre 2010 est marqué par la formalisation de plusieurs projets de visibilité du partenariat FAP / Alpil, à partir notamment des données d'éclairage issues de la permanence d'accès aux droits. Ces projets sont en cours de finalisation ou de développement pour cette fin d'exercice 2010.

#### **> Un travail d'éclairage des données issues de la permanence d'accueil / « A fond de cale »,**

L'idée initiale était de proposer un document de synthèse qui occuperait une fonction de thermomètre des difficultés de logement et de leurs évolutions, évolutions saisies à partir de la permanence d'accès aux droits.

Le premier numéro, autour de ce que l'on nomme « ménages monoparentaux » s'attache à mettre à jour, à partir des situations concrètes de ménages, que l'usage routinier de cette catégorie finit par masquer l'ampleur des difficultés, des besoins et de leurs évolutions et des réponses concrètes à apporter à des ménages, qui deviendront à un moment donné monoparentaux et dans le même temps qui ne le seront peut-être pas toujours.

*(cf. mouture finalisée mais non encore diffusée, en annexe 6)*

#### **> Lutte contre l'habitat précaire : conception d'un vade-mecum à l'attention des acteurs locaux, en partenariat avec la délégation régionale FAP, issu des données d'observation du voyage d'étude des alternatives locales de réponse à l'habitat précaire (les Villages d'insertion).**

L'objectif étant de solliciter la Région Rhône-Alpes autour d'un document commun, pour échanger autour de la mise en œuvre d'une coordination à l'échelle régionale de la connaissance, de la réponse à apporter à l'habitat précaire, à envisager sous un jour nouveau avec l'ouverture des fonds FEDER aux questions d'habitat des groupes ou personnes marginalisées.

Ce travail est en cours et en attente de validation en ce début d'exercice 2011

Enfin, un effort tangible a été mené pour rendre visible le partenariat avec la Fondation Abbé Pierre et dans la formalisation de documents communication des actions et résultats.

#### **> Conception d'une plaquette de présentations des données et des résultats issus de la permanence d'accès aux droits;**

*cf. plaquette en annexe 7*

#### **> Conception d'un guide d'explicitation de ce que l'on nomme crise logement, à l'attention des locataires ou mal logés**

*cf. plaquette en annexe 8*

# **Circulaire relative à l'éligibilité des logements pour les communautés marginalisées au financement FEDER dans le cadre des Programmes Opérationnels 2007 – 2013**

Document de travail réalisé par l'Alpil dans le cadre de la FAPIL  
à destination des réseaux membres en France de la FEANTSA

## **I**

### **Cadre général**

**Un enjeu stratégique : maintenir et conforter la préoccupation « logement » à l'échelle européenne.**

Au cours de la dernière rencontre des membres français de la FEANTSA, le 12 janvier dernier, nous avons évoqué avec les représentants de la DGCS les possibilités ouvertes par le règlement (UE) n°437/2010 du Parlement Européen et du Conseil du 19 mai 2010 relatif au FEDER dans le domaine du logement.

Il s'agit d'une nouveauté importante qui s'inscrit dans la volonté de « renforcer la cohésion économique et sociale de l'Union ». C'est bien dans la perspective d'une meilleure application des droits fondamentaux qu'il faut la comprendre et non dans une modification des compétences de l'Union. Le logement demeure une compétence des Etats mais l'Union peut apporter une contribution dans la lutte contre l'exclusion.

Dans le même temps nous devons tenir compte du fait que cette incursion dans le domaine du logement constitue une opportunité dont nous devons nous saisir pour maintenir et conforter la préoccupation « logement » dans l'Union Européenne. La modification du règlement intervient au coeur du programme 2007-2013. Elle n'apporte pas de moyens supplémentaires et par conséquent implique un redéploiement de moyens déjà affectés ou à tout le moins orientés. Les sommes en cause représentent 162 millions d'Euros pour l'ensemble du territoire.

### **Affiner la connaissance partagée pour favoriser l'innovation dans les réponses**

Le changement est de grande ampleur et il implique une modification des approches habituelles de la part des acteurs : Inclure le logement dans les préoccupations suppose une nouvelle culture d'intervention. Nous devons en tenir compte en particulier par la qualité de nos argumentaires qui devront être fondés sur un diagnostic des besoins confronté au diagnostic que nous pouvons faire des aides fournies par ailleurs sur les territoires. Dans le domaine de l'exclusion du logement ces diagnostics ne sont pas toujours faits, souvent peu partagés et presque toujours le résultat d'une addition des connaissances de chacun des acteurs.

La question des groupes marginalisés, des populations vulnérables ou des minorités traverse les préoccupations sans pour autant trouver de définitions précises. Les personnes qui sont le public visé représentent une mosaïque d'attentes articulée autour du besoin d'un « chez soi » et qui touche à d'autres domaines de la vie personnelle et sociale. L'approche intégrée rend nécessaire la mise en commun des savoir-faire et des compétences présents dans nos réseaux. L'ouverture du FEDER est aussi une occasion de rechercher de nouvelles formes de mobilisation et d'intervention sur les territoires.

## **II**

## La circulaire de mars 2011

### **Que faut-il comprendre par groupes marginalisés ?**

Le premier point concerne la définition des communautés marginalisées. La circulaire adopte de ce point de vue une acception plutôt ouverte en définissant les publics cibles par le fait qu'il s'agit « de populations ou groupes de personnes vulnérables confrontées à de graves problèmes de logement sur un territoire donné ainsi qu'à une pluralité de difficultés à surmonter et dont l'inclusion dans la société nécessite un accompagnement adapté dans le cadre d'une approche intégrée ».

Problèmes de logements et cumuls de difficultés, nous retrouvons ici une définition générique qui n'est pas très éloignée de celle du public « loi Besson », la notion de groupes contrebalancée par l'introduction « population » nous conduit à penser que les projets peuvent / doivent cibler des catégories identifiées (jeunes, personnes seules, Roms, etc..) et proposer des réponses adéquates à leur bénéfice. Cependant la définition nous paraît suffisamment ouverte pour autoriser la formulation de projets diversifiés dès lors qu'ils s'inscrivent dans une approche intégrée c'est-à-dire prenant en compte les problématiques connexes de santé, d'emploi, de formation, scolarisation, transports,...).

### **Quels sont les logements et les acteurs concernés**

La circulaire précise les possibilités ouvertes par le règlement du 19 mai 2010 : « la réhabilitation de logements existants, la démolition de logements précaires, la construction de logements et la transformation d'usage de bâtiments en vue du logement ou du relogement de publics appartenant à une communauté marginalisée » telle que définie plus haut.

Les organismes éligibles sont les collectivités publiques et leurs opérateurs, les établissements publics, les bailleurs sociaux (dont les SEM), les organismes agréés maîtrise d'ouvrage et les associations sans but lucratif.

Du double point de vue du bâti et des acteurs, il est évident que la construction de projets sera d'autant plus pertinente qu'elle s'appuiera sur la mise en commun des savoir-faire et des compétences. Nos associations peuvent jouer un rôle dans la mobilisation des acteurs pour la constitution « d'équipes pluridisciplinaires » capables de générer des propositions.

### **Quelles sont les situations pour lesquelles les projets seraient une source de solutions ?**

D'autant plus que la fonction « réponses aux problèmes identifiés » qui est attendue des projets concerne des champs très divers dans lesquels des acteurs multiples exercent leurs activités : résorption des bidonvilles, traitement des quartiers à forte concentration d'habitat indigne,... locaux communs des aires d'accueils, habitat adapté pour les gens du voyage, villages d'insertion, terrains familiaux locatifs... foyers de travailleurs migrants pour la transformation en résidence sociale, travaux d'humanisation des centres d'hébergement d'urgence, de stabilisation et de réinsertion sociale, centres d'accueils pour demandeurs d'asile,...

Il ne s'agit ici que des exemples cités par la circulaire « à titre indicatif ».

Cette très grande ouverture est une incitation à faire fonctionner l'imagination des acteurs, à sortir des sentiers battus pour rechercher l'adaptation des réponses aux besoins qui habituellement n'en trouvent pas. Là encore le rassemblement d'acteurs sur des projets est un gage de qualité. Il est indispensable que nos réseaux prennent des initiatives en ce sens.

La circulaire prévoit également le financement de l'ingénierie du projet et des mesures d'accompagnement à la condition expresse qu'il s'agisse bien de ce qui est nécessaire et directement lié à la réalisation du projet éligible. Les diagnostics territoriaux ne sont éligibles que dès lors qu'ils sont pré-opérationnelles, de même que « les enquêtes auprès des habitants pour recueillir leurs souhaits » lorsqu'elles concernent la mise en oeuvre du projet. Les MOUS peuvent aussi et dans les mêmes conditions être éligibles.

Enfin la prise en compte du relogement temporaire durant les travaux est également prévue.

### **L'approche intégrée**

Elle est partie intégrante des projets. Elle suppose une approche territoriale avec l'ensemble des acteurs concernés par l'insertion et le logement. Elle doit se faire en cohérence avec les dispositifs locaux. Elle repose enfin sur un diagnostic préalable.

Ces questions devront être examinées avec attention au niveau local pour optimiser également les capacités de financement complémentaires FEDER-FSE.

## **III**

### **Que faire ?**

Les actions sont inscrites dans les Régions, ce sont les SGAR qui en assurent la direction. Ils sont avec les autres services de l'Etat (DREAL, DRCS,.. ) nos interlocuteurs et, dans le même temps ceux des Collectivités territoriales avec lesquelles nous nous engageons.

Notre premier souci doit être d'apporter des projets sur la base des besoins repérés pour lesquels il n'existe pas encore de réponses adaptées.

Il convient d'anticiper un appel à projet, qui peut tarder à venir, en constituant localement des banques de projets abondées par notre auto-saisine. Les réseaux et fédérations pourraient être à l'origine d'une telle démarche et endosser une fonction de groupage.

Dans chaque Région, les possibilités offertes sont différentes compte tenu du mode de calcul des enveloppes des fonds structurels. Par ailleurs les besoins repérés sont aussi très diversifiés, il s'agit donc d'une approche territoriale à chaque fois adaptée.

Cette approche concerne en premier lieu les publics. La rédaction de la circulaire permet pour la première fois de sortir d'une logique d'ayant-droit pour aller vers celle des « ayant-besoin ». Il faut en tirer les conséquences. D'autre part la nature des actions mentionnées « à titre indicatif » autorise à penser qu'il est possible et utile de sortir des schémas classiques en faisant jouer l'imagination associative et des alliances inédites d'acteurs pour produire des réponses novatrices inscrites dans des objectifs d'accès aux droits.

### **Quels moyens pouvons-nous mettre en place ?**

Afin de ne pas perdre de temps, nous vous proposons une rencontre stratégique rapide avec comme objectifs un partage de l'information et un échange sur les perspectives. La circulaire devrait être publiée cette semaine.

Cette rencontre pourrait avoir lieu le mardi 22/03 (matin ou après midi) ou le mercredi 23/03 (matin). L'objet de cette réunion étant unique, nous pouvons nous limiter à un 10h00 - 12h30 ou un

14h30 - 17h00.

Sans attendre, il faut faciliter l'émergence de projets locaux et chaque fois que possible d'actions mutualisées.

Nos Réseaux et Fédérations pourront convenir d'un mode de rassemblement des données pour un partage à l'échelle européenne.

**oOo**

## **Annexes**

Règlement (UE) no 437/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 modifiant le règlement (CE) no 1080/2006 relatif au Fonds européen de développement régional et portant sur l'éligibilité des interventions dans le domaine du logement en faveur des communautés marginalisées

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,  
vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 178,  
vu la proposition de la Commission européenne,  
vu l'avis du Comité économique et social européen [1],  
après consultation du Comité des régions,  
statuant conformément à la procédure législative ordinaire [2],  
considérant ce qui suit:

(1) En vue de renforcer la cohésion économique et sociale de l'Union, il est nécessaire de soutenir des interventions limitées pour la rénovation de bâtiments existants destinés au logement dans les États membres qui ont adhéré à l'Union européenne le 1er mai 2004 ou après cette date. Ces interventions peuvent avoir lieu dans les conditions fixées à l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CE) no 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional [3].

(2) Les dépenses devraient être programmées dans le cadre d'une opération intégrée de développement urbain ou d'un axe prioritaire pour les zones affectées ou menacées par une détérioration physique et l'exclusion sociale. Par souci de clarté, les conditions dans lesquelles les interventions dans le domaine du logement en zones urbaines peuvent avoir lieu devraient être simplifiées. À cette fin, les dépenses pour les interventions dans le domaine du logement devraient être programmées en prenant différents paramètres en considération sans tenir compte de la source de financement. En outre, seules les dépenses pour des interventions dans des bâtiments existants devraient être considérées comme des dépenses éligibles.

(3) Dans plusieurs États membres, pour les communautés marginalisées vivant dans des zones urbaines ou rurales, le logement constitue un facteur d'intégration décisif. Il est par conséquent nécessaire d'étendre l'éligibilité des dépenses pour les interventions dans le domaine du logement, dans tous les États membres, aux communautés vivant dans des zones urbaines ou rurales.

(4) Que les communautés vivent dans des zones urbaines ou rurales, en raison de la qualité extrêmement médiocre de leurs conditions de logement, les dépenses pour la rénovation ou le remplacement des habitations existantes, y compris par des constructions neuves, devraient aussi être considérées comme des dépenses éligibles.

(5) Conformément au principe no 2 des principes fondamentaux communs en matière d'intégration des Roms, réitérés par le Conseil dans ses conclusions sur l'intégration des Roms du 8 juin 2009, les interventions dans le domaine du logement ciblées sur un groupe spécifique ne devraient pas exclure d'autres personnes partageant des conditions socio-économiques similaires.

(6) Conformément au principe no 1 desdits principes fondamentaux communs, pour limiter les risques de ségrégation, les interventions dans le domaine du logement pour les communautés marginalisées devraient avoir lieu dans le cadre d'une approche intégrée, qui inclut, en particulier, des actions dans les domaines de l'éducation, de la santé, des affaires sociales, de l'emploi et de la sécurité ainsi que des mesures de déségrégation.

(7) Il y a lieu d'assurer des conditions uniformes d'exécution en vue de l'adoption de la liste des critères nécessaires pour déterminer les zones affectées ou menacées par une détérioration physique et l'exclusion sociale et de la liste des interventions éligibles. L'article 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission sont établis au préalable dans un règlement adopté conformément à la procédure législative ordinaire. Dans l'attente de l'adoption d'un tel règlement et pour éviter toute perturbation de l'action législative de l'Union, les dispositions de la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission [4] devraient continuer d'être appliquées.

(8) Il convient donc de modifier le règlement (CE) no 1080/2006 en conséquence,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

À l'article 7 du règlement (CE) no 1080/2006, le paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant:

"2. Les dépenses de logement, à l'exception de celles, visées au paragraphe 1 bis, portant sur l'efficacité énergétique et l'utilisation des énergies renouvelables, sont des dépenses éligibles dans les cas suivants:

- a) pour les États membres qui ont adhéré à l'Union européenne le 1er mai 2004 ou après cette date, dans le cadre d'une approche intégrée de développement urbain pour des zones affectées ou menacées par une détérioration physique et l'exclusion sociale;
- b) pour tous les États membres, seulement dans le cadre d'une approche intégrée pour les communautés marginalisées.

L'enveloppe financière attribuée aux dépenses de logement s'élève à un maximum de 3 % de la contribution du FEDER aux programmes opérationnels concernés ou à 2 % de la contribution totale du FEDER.

2 bis. Aux fins du paragraphe 2, points a) et b), mais sans préjudice du deuxième alinéa du présent paragraphe, les dépenses sont limitées aux interventions suivantes:

- a) la rénovation des parties communes dans des logements multifamiliaux existants;

b) la rénovation et le changement d'usage de bâtiments existants appartenant aux autorités publiques ou à des exploitants sans but lucratif, destinés à des ménages à faibles revenus ou à des personnes ayant des besoins particuliers.

Aux fins du paragraphe 2, point b), les interventions peuvent inclure la rénovation ou le remplacement des bâtiments existants.

La Commission arrête la liste des critères nécessaires pour déterminer les zones visées au paragraphe 2, point a), et la liste des interventions éligibles conformément à la procédure visée à l'article 103, paragraphe 3, du règlement (CE) no 1083/2006."

## Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Strasbourg, le 19 mai 2010.

Par le Parlement européen

Le président

J. Buzek

Par le Conseil

Le président

D. López Garrido

[1] Avis du 5 novembre 2009 (non encore paru au Journal officiel).

[2] Position du Parlement européen du 10 février 2010 (non encore parue au Journal officiel) et décision du Conseil du 26 avril 2010.

[3] JO L 210 du 31.7.2006, p. 1.

[4] JO L 184 du 17.7.1999, p. 23.