

2A

Le pilotage du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage



© Laurent Mignaux/Terra

LE PILOTAGE DE L'ÉLABORATION/ RÉVISION DU SCHÉMA

Le représentant de l'État dans le département et le président du conseil départemental sont chargés conjointement de l'élaboration, de la révision et du suivi d'un schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage. Le document final est approuvé par les deux institutions et donne lieu à une publication.

Deux cas particuliers sont à souligner :

- En Corse, le schéma est élaboré par le représentant de l'État dans le département et le président du conseil exécutif (art 1 III ter de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000), en effet, l'Assemblée de Corse joue le rôle à la fois de département et de région.
- Dans le Rhône, le schéma est dénommé « schéma départemental-métropolitain ». Il est élaboré par le représentant de l'État dans le département, le président du conseil départemental et le président du conseil de la métropole de Lyon (art 1 III bis de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000).

L'élaboration et la révision d'un schéma départemental sont soumises aux mêmes règles de procédure. Dans la suite de la fiche, nous évoquerons indifféremment le terme d'élaboration ou de révision même si dans les faits, ce sont

surtout des révisions qui sont engagées puisque l'ensemble des départements est d'ores et déjà doté d'un schéma (sauf annulation par un tribunal).

La conduite de cette démarche « à deux têtes » **nécessite un pilotage fort** et une répartition des champs de compétences entre les services du conseil départemental et ceux des services de l'État. Il est donc primordial de formaliser un certain nombre d'éléments, les obligations financières de chacune des parties, les modalités de construction de schéma (en interne ou via un prestataire externe) ou les invitations aux différents comités et groupes de travail. Le portage politique est essentiel dans le lancement et le suivi de la démarche d'élaboration du schéma. Ce portage peut être organisé de différentes façons.

Les services de l'État à mobiliser sont les suivants (liste non-exhaustive): la Direction Départementale des Territoires (et de la Mer) (DDT-M), la Direction Départementale de la Cohésion des Territoires et Protection des Populations (DDCS-PP), le préfet, le service de la préfecture en charge de la coordination des grands passages (pôle sécurité intérieure), les services de police et/ou gendarmerie, des représentants de sous-préfecture, les services départementaux de l'Éducation nationale (DSDEN – divisions du premier et du second degré) et CASNAV, les services de la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et la Délégation départementale de l'Agence Régionale de Santé (ARS).

Les services des départements à mobiliser sont les suivants (liste non-exhaustive) : services développement des territoires (habitat-logement, ingénierie), services en charge des solidarités et de l'insertion (service protection maternelle et infantile, promotion de la santé, services de protection de l'enfance), et les services éducation-jeunesse-sport.

Tous ces services ne seront pas impliqués de la même manière. Certains assureront le pilotage du projet et d'autres seront simplement consultés. Dans certains départements, le pilotage des services de l'État est assuré par la préfecture, dans d'autres par la DDT-M ou la DDCS-PP. En tout état de cause, un référent par service doit être désigné.



UN EXEMPLE DE BONNE PRATIQUE

Répartition des rôles entre conseil départemental et services de l'État

En Meuse, la thématique des gens du voyage est portée par le binôme DDT/DDCSPP. La DDT assure le rôle de secrétariat, d'interface entre les différents services (pilotage organisationnel). La préfecture assure le pilotage décisionnel.

Les services de l'État ont, par exemple, rédigé la convention constitutive du groupement de commande liant le président du conseil départemental et le préfet pour la réalisation de l'étude préalable à la révision du schéma, ainsi que le cahier des charges de l'appel d'offres paru sur la plateforme internet de l'État. Le conseil départemental a cofinancé avec l'État l'étude menée par le bureau d'études.

Le conseil départemental a par ailleurs organisé des ateliers de travail sur le thème de l'inclusion sociale (éducation, santé, insertion professionnelle...) qui se sont tenus au cours de la seconde phase de la révision du schéma. Les services de l'État ont, quant à eux, organisé deux ateliers sur «la gestion des aires d'accueil et aires de grand passage» et « l'habitat adapté».

LA CRÉATION D'UN COMITÉ DE PILOTAGE

L'élaboration/révision implique la mise en place d'un comité de pilotage (qui peut être le comité permanent de l'art. 5-1 du décret n° 2001-540 du 25 juin 2001) qui sera chargé de conduire et coordonner les différentes étapes de la révision.

Il sera composé a minima de représentants de services de l'État (voir liste ci-dessus), de services départementaux (voir liste ci-dessus), au minimum du vice-président en charge de la thématique des gens du voyage au conseil départemental et de la structure assurant la maîtrise d'œuvre de la révision du schéma (ex : coordinateur, bureau d'études, etc.).

D'autres services, selon le contexte local, peuvent également faire partie du comité de pilotage (CAF, techniciens, gestionnaires, CCAS/CIAS, associations, etc.).

En outre, selon les sujets abordés, des personnes-ressources peuvent être invitées (en matière d'accès aux soins, de scolarisation, de domiciliation etc.). Les communes, les EPCI et gestionnaires d'équipements peuvent également être, sur certaines thématiques, d'importants interlocuteurs.

Il est important que les gens du voyage soient représentés dans cette instance et/ou au sein du comité technique (cf : ci-dessous). En tant qu'usagers et citoyens, ils sont appelés à faire part de leurs attentes, à faire état des difficultés rencontrées sur le territoire et être force de proposition sur les besoins pour certains équipements.

À noter que les associations représentant les gens du voyage ne sont pas présentes sur l'ensemble des départements, ce qui complique dans certains territoires leur représentativité.

Il est important de prendre en considération un maximum de personnes gens du voyage et donc de privilégier des modalités de rencontres diverses sur les territoires et de ne pas considérer uniquement les associations représentatives ou intervenant auprès des gens du voyage. En effet, tous les gens du voyage ne se sentent pas représentés par une association.

LA CRÉATION D'UN COMITÉ TECHNIQUE

Le comité technique, équipe plus restreinte que celle d'un comité de pilotage, a pour mission d'assurer le suivi de l'élaboration/révision du schéma. Il est composé à minima de représentants de l'État (DDT-M, DDSCS-PP, préfecture), du conseil départemental et éventuellement de la structure chargée de la maîtrise d'œuvre (si ce choix est fait).

Les services de l'État tels que les services départementaux de l'Éducation nationale, ceux de la DIRECCTE, la délégation départementale de l'ARS, ainsi que les différents services du conseil départemental peuvent également faire partie du comité technique ou être invités ponctuellement selon l'ordre du jour.

Les gens du voyage doivent également être représentés (cf : plus bas).

Selon le contexte, les EPCI concernés par la révision du schéma peuvent être représentés.

Le comité technique peut s'organiser également en groupes thématiques (cf. art. 5-1 du décret n° 2001-540 du 25 juin 2001) travaillant certains axes ou fiches action d'un schéma et regroupant l'ensemble des acteurs intervenant sur ce champ (ex : groupe traitant des orientations en insertion professionnelle, de l'accueil des grands passages, etc.)



UN EXEMPLE DE BONNE PRATIQUE

Le Groupement d'Intérêt Public (GIP) d'Ille-et-Vilaine : AGV 35

Constitué en 2008, le GIP AGV 35 est composé de représentants de l'État, du département, de la Caisse d'Allocations Familiales d'Ille-et-Vilaine et de Rennes Métropole.

Il a pour missions :

- l'accompagnement des collectivités dans la création et le fonctionnement des aires d'accueil,
- l'accompagnement social individuel des gens du voyage domiciliés sur Rennes,
- l'accompagnement à la scolarisation, l'accès aux droits, socio-culturels et socio-éducatifs,
- la médiation entre collectivités territoriales et gens du voyage.

Pour en savoir plus sur ses activités : www.agv35.fr

LA COORDINATION RÉGIONALE

Selon les termes du V de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 « *Le représentant de l'Etat dans la région coordonne les travaux d'élaboration des schémas départementaux [...]. Il coordonne l'action de l'Etat sur les grands passages.* ».

Le préfet de région peut assurer une coordination des schémas départementaux à l'échelle d'une région. Il peut en effet être intéressant d'avoir une visibilité sur les modalités d'accueil sur l'ensemble des départements, en termes de pratiques, de tarification, de gestion, de fermeture pour les aires permanentes d'accueil et aires de grands passage, en vue d'une possible harmonisation entre deux, voire sur plusieurs départements.

LES STRUCTURES ET PARTENAIRES À MOBILISER

LA COMMISSION CONSULTATIVE DÉPARTEMENTALE DES GENS DU VOYAGE

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 précise qu'une commission consultative départementale des gens du voyage (CDCGDV) doit être associée à l'élaboration et la mise en œuvre du schéma.

COMPOSITION

Le décret n° 2001-540 du 25 juin 2001, modifié par le décret n° 2017-921 du 9 mai 2017, relatif à la composition et au fonctionnement de la commission départementale consultative

des gens du voyage précise sa composition :

- 4 représentants des services de l'État : a minima DDT-M et DDCS-PP, puis faire des choix entre les représentants des autres ministères.
- 4 représentants désignés par le conseil départemental/métropolitain – un représentant des communes désigné par l'association des maires du département.
- 4 représentants des EPCI du département désignés par l'assemblée des communautés de France sur proposition de l'association des maires du département. Si le département comprend une métropole, il doit y avoir au moins un représentant de cette dernière.
- Au minimum 5 et au plus 7 personnalités désignées par le préfet en raison de leur connaissance des gens du voyage. La représentation effective de gens du voyage dans cette commission est essentielle. Des associations intervenant auprès du public gens du voyage ou, à défaut, des personnalités qualifiées en raison de leur connaissance de ces derniers, doivent être également recherchées.
- 2 représentants désignés par le préfet sur proposition des caisses d'allocations familiales (CAF) ou mutualité sociale agricole (MSA) concernée.

Elle est présidée conjointement par le président du conseil départemental et le préfet de département.

MISSIONS

Les missions de la commission consultative sont les suivantes :

- Elle est consultée à chaque étape clé de l'élaboration/révision du schéma. Bien que les textes ne précisent rien, il est préconisé 2 à 3 réunions de la commission durant la révision d'un schéma : lors du lancement de la révision, lors du diagnostic, et avant l'adoption du schéma. Dans ce dernier cas, elle doit émettre un avis formel.
- La commission peut nommer un médiateur.
- Elle est également une instance de suivi de la mise en œuvre du schéma. Elle doit se réunir au moins deux fois par an (art 3 du décret n° 2001-540).

La commission peut entendre toute personne dont elle estime l'audition utile (art 5 du décret précité).

Elle peut inviter des personnes expertes sur un sujet donné afin de lui présenter par exemple un dispositif qui pourrait être mis en place dans le département en termes d'accès aux soins, de scolarisation, etc.

DURÉE

Le mandat des membres de la commission est de six ans. Il peut être renouvelé. Il prend fin si son titulaire perd la qualité au titre de laquelle il a été désigné (art 2 du décret précité).

LES EPCI

Depuis la loi NOTRe n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, les EPCI exercent à compter du 1^{er} janvier 2017 une compétence obligatoire en matière de gens du voyage. Ils sont chargés de la création, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des aires d'accueil, des terrains familiaux locatifs et des aires de grand passage.

Amenés à jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre du schéma, il est indispensable de les associer à l'élaboration/révision d'un schéma dès le lancement des travaux.

Il est donc vivement conseillé que cette consultation se tienne bien avant l'avis formel qu'ils doivent fournir sur le projet de schéma révisé préalablement à son approbation par le préfet et le président du conseil départemental. Il est aussi conseillé de les consulter à chaque étape clé du projet : bilan du schéma précédent, diagnostic, orientations.

À noter que les EPCI et les communes sont également associés à l'élaboration/révision des schémas départementaux par l'intermédiaire de leurs représentants qui siègent à la CDCGDV (qu'il est conseillé de réunir à chaque phase de l'avancement de la révision).

À l'issue du diagnostic, des réunions (ou ateliers de travail) peuvent être organisées avec l'ensemble des EPCI concernés (ou chacun d'entre eux selon le contexte local) en vue d'informer, de partager, de fiabiliser les données obtenues et de prendre en compte des compléments d'information qui peuvent être donnés lors de ces réunions.

Il est néanmoins important que les pilotes de la révision du schéma conservent une vision d'ensemble du schéma et que celui-ci ne soit pas que la somme de projets intercommunaux.



UN EXEMPLE DE BONNE PRATIQUE

Présentation du bilan du schéma 2011-2017 lors de la révision du SDAHGDV du Maine-et-Loire

La commission consultative départementale s'est réunie le 3 mars 2016 pour lancer la révision du schéma départemental d'accueil des gens du voyage.

La méthodologie retenue s'est appuyée sur deux grands principes clés :

- l'association de l'ensemble des acteurs ;
- être dans une démarche de construction progressive.

L'évaluation a constitué le préalable à la révision. Elle a permis de dresser le bilan, d'établir le diagnostic et de fixer les modalités générales de mise en œuvre de la révision du schéma départemental. Cette évaluation a porté sur la globalité des indicateurs et a conduit à s'interroger sur la pertinence des objectifs poursuivis.

Pour réaliser cette évaluation, cinq ateliers de travail ont été proposés avec une association de chacun des représentants concernés par la thématique :

- réseau des gestionnaires ;
- santé-scolarisation ;
- grands passages ;
- insertion sociale et professionnelle ;
- habitat-logement.

En outre, les collectivités territoriales ont été sollicitées pour communiquer l'état d'avancement de leurs projets sociaux locaux et une démarche de recueil de l'expertise d'usage des gens du voyage a été impulsée.

Les différents échanges intervenus dans ce cadre courant 2016 ont permis d'alimenter le bilan qualitatif et quantitatif du schéma départemental réalisé par les services de l'État et du Département.

LES COMMUNES FIGURANT OBLIGATOIREMENT AU SCHÉMA

L'article 1 II 3° de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 indique que les communes de plus de 5000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental.

Elles seront consultées dans le cadre de la révision du schéma.

LA PARTICIPATION DES REPRÉSENTANTS DES GENS DU VOYAGE

L'implication des gens du voyage dans la révision d'un schéma départemental est très hétérogène selon les territoires. Il apparaît nécessaire qu'ils soient a minima représentés au sein du comité de pilotage et/ou comité technique et à la commission départementale consultative. Leur contribution peut aller au-delà et doit être favorisée dans les territoires où cela est possible.

Il est préconisé de rechercher des représentants dans des départements voisins ou nationaux si des représentants ne peuvent être identifiés au sein d'un territoire. A défaut, il peut être fait appel à des représentants d'associations intervenant auprès des gens du voyage ou des personnalités qualifiées en raison de leur connaissance des gens du voyage.

Si les gens du voyage sont prêts à partager, à collaborer, beaucoup d'entre eux indiquent parler en leur nom et non au nom de l'ensemble des gens du voyage, ce qui ne facilite pas la prise en compte des échanges.

L'INGÉNIERIE

La question des moyens humains et financiers peut s'avérer problématique surtout pour les services de l'État et du conseil départemental qui disposent d'un budget réduit et/ou qui n'ont pas les moyens humains d'élaborer/réviser un schéma départemental.

Le projet de schéma peut être élaboré en régie ou externalisé en tout ou partie (à un bureau d'études, à une association intervenant auprès des gens du voyage, etc.). Il sera tenu compte dans chaque département du contexte local.

Le recours à un prestataire externe peut faciliter la démarche en cas de manque d'expertise, manque de ressources humaines ou si le maître d'ouvrage exprime le besoin d'intégrer un « tiers » neutre dans le débat local et les négociations.

Dans le cas d'une élaboration externalisée, il revient à la maîtrise d'ouvrage (préfecture et conseil départemental) de rédiger le cahier des charges. Pour cadrer au mieux la démarche, ce cahier doit être le plus proche possible des problématiques spécifiques du territoire, préciser les différentes étapes, les prestations attendues (animation, diagnostic de l'offre et des besoins, rencontre des acteurs et/ou des enquêtes sociales de terrain, rédaction du schéma, etc.), le calendrier, préciser les attendus finaux (rapports, cartographie...).

En outre, il convient de convenir de la répartition des tâches entre services de l'État et conseil départemental : qui lance le marché ? Qui paye le prestataire ? Etc.

besoins quantitatifs et qualitatifs, difficultés persistances, outils et leviers d'intervention, les capacités financières des gens du voyage du territoire, leurs situations professionnelles, cartographie des stationnements licites et illicites liés aux migrations estivales, étude de la qualité de la gestion des aires d'accueil et modalités de gestion de celles-ci.

Le bureau d'étude devait aussi établir les enjeux et objectifs du futur schéma au moyen d'objectifs et actions territorialisées en matière d'accueil, d'habitat et d'actions socio-éducatives. Les actions devaient être déclinées dans le cadre d'un calendrier, avec un pilote et des partenaires désignés. Des solutions devaient aussi être trouvées pour remédier aux stationnements illicites comme des échanges de terrain par exemple en cas d'ancrage durable sur un terrain.

Enfin la dernière phase devait être le rendu d'un certain nombre de documents : comptes-rendus de réunions et entretiens menés transmis au comité de pilotage, une courte note de synthèse (enjeux, méthode, objectifs, actions), un rapport intermédiaire à l'issue du diagnostic et de la phase de préconisations et enfin la rédaction du schéma. Une attention particulière a été demandée en matière de qualité du schéma (photos, tableaux, cartes, etc.).

Le cahier des charges fixe notamment une longue liste d'entités qu'il faut rencontrer obligatoirement. Les données doivent pouvoir être prouvées par des sources et les documents doivent être clairs.



UN EXEMPLE DE BONNE PRATIQUE

Le coût de l'élaboration d'un schéma départemental par un bureau d'étude

La DDT de Meurthe-et-Moselle, en tant que pouvoir adjudicateur, en 2017 a passé un marché public de services (prestation intellectuelle) avec un bureau d'étude d'un montant de 53 820 €, co-financé à part égale par l'État et le conseil départemental, pour la révision de son schéma.

Ce marché avait pour objet l'établissement d'un diagnostic large : actions mises en œuvre notamment en matière socio-éducative, équipements réalisés,

LE FINANCEMENT DE LA RÉVISION D'UN SCHÉMA DÉPARTEMENTAL

Plusieurs pistes sont possibles, l'idéal étant un cofinancement État / conseil départemental. Côté État, des effectifs peuvent être dédiés au sein des services déconcentrés départementaux compétents. En outre, un financement via la ligne « études locales » de ces budgets peut éventuellement être octroyé.

La révision du schéma peut également être réalisée en régie, ce qui implique une mobilisation des agents de l'État (DDCS-PP, préfecture ou DDT-M) et du conseil départemental.

Une autre solution peut être une mutualisation avec d'autres départements.