


 The logo for 'PROFESSION BANLIEUE' is written in a white, hand-drawn, stylized font on a dark red background. The word 'PROFESSION' is above 'BANLIEUE', and a red underline is beneath 'BANLIEUE'.

CENTRE DE RESSOURCES

15, rue Catulienne

93200 Saint-Denis

profession.banlieue@wanadoo.fr

www.professionbanlieue.org

# L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE, UN MODÈLE DE GESTION INTERCOMMUNALE

## MOTS CLÉS

ACCUEIL, GENS DU  
VOYAGE,  
INTERCOMMUNALITÉ

FÉVRIER 2010

En Ille-et-Vilaine, Rennes et son agglomération connaissent une longue tradition d'accueil des gens du voyage. Au début des années soixante-dix, une association militante, Les Amis des gens du voyage, s'investit dans la lutte contre l'illettrisme et l'intégration via la scolarisation. Cette initiative constitue véritablement l'amorce de la prise en considération des « voyageurs » dans l'agglomération

**D**ans les années soixante-dix, la problématique principale se concentre le long du canal d'Ille-et-Rance et de la Prairie Saint-Martin, espaces libres de constructions situés dans le centre-ville de Rennes. Peu à peu, des gens du voyage s'y sont en effet installés. Les conditions de vie sur ces terrains, où l'habitat, très concentré, est constitué essentiellement de caravanes, se dégradent rapidement par manque d'entretien, un embryon de bidonville se développe. Afin de pallier ce phénomène de détérioration, l'association, en partenariat avec le District urbain de l'agglomération rennaise, accompagne en 1975 l'aménagement du premier terrain d'accueil des gens du voyage, 68 avenue Gros-Malhon, aire située dans le cœur de Rennes. Le terrain est viabilisé, doté de sanitaires et d'équipements collectifs (salle polyvalente, atelier) ; il permet l'accueil de 40 familles.

Ce premier aménagement est un élément déclencheur et fondateur dans la prise en compte de la problématique des gens du voyage par le District rennais. « Dès 1978, des élus de l'agglomération, constituée alors de 27 communes, prennent position et forment un groupe de travail sur la question de l'habitat et des aires d'accueil des gens du voyage. Rennes et son agglomération deviennent alors l'une des premières intercommunalités françaises à se saisir de la compétence optionnelle "création et gestion d'aires de voyage" en 1982 » souligne Philippe Geray, chef de mission Accueil des gens du voyage à Rennes Métropole.

En 2000, le District prend le nom de Rennes Métropole. La nouvelle communauté d'agglomération est constituée de 37 communes et poursuit ses efforts dans la constitution et la gestion de nouvelles aires d'accueil, la mutualisation des investissements et la répartition des compétences.

### Constitution de l'intercommunalité rennaise

1970 : (9 juillet) création du District urbain de l'agglomération rennaise, établissement public de coopération intercommunale qui regroupe 27 communes.

1972 : le District crée une agence d'urbanisme, l'Audiar, organisme d'études chargé en particulier du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme et de l'aide à la définition de politiques intercommunales.

1982 : suite à une étude bilan sur la pauvreté, le District signe une convention pour l'accès à l'habitat des populations en difficulté. L'accueil des gens du voyage devient une nouvelle compétence du District.

1994 : le District regroupe désormais 33 communes.

1999 : création du Pays de Rennes, soit 67 communes et 419 000 habitants.

2000 : le District se transforme en communauté d'agglomération et prend le nom de Rennes Métropole.

2005 : Rennes Métropole passe à 37 communes.

## UNE DIVERSITÉ DES MODES D'ACCUEIL

Différentes formes d'accueil peuvent coexister pour les gens du voyage : des aires d'accueil avec emplacements privés, des terrains « soupapes » temporaires, du logement adapté et des terrains familiaux. Actuellement, l'intercommunalité rennaise ne dispose que des deux premiers modes d'accueil et souhaiterait à terme, être dotée des quatre.

### Des aires d'accueil avec emplacement privatif

Une aire d'accueil avec emplacements privés est un terrain composé de 8 à 40 emplacements et doté d'un bloc sanitaire. Les personnes qui y sont établies sont locataires et acquittent un droit de stationnement de 1 € par jour et par famille qui inclut le droit d'emplacement. En plus de cette somme, elles doivent s'acquitter des frais de consommation d'eau et d'électricité au « réel ». Chaque stationnement est doté d'un compteur individuel, relevé et facturé toutes les semaines. La moyenne de consommation tourne autour de 27 € par semaine.

En 2010, Rennes Métropole dispose de 18 aires de ce type qui permettent l'accueil de 200 familles environ.

#### Coût d'investissement pour une aire de huit emplacements :

• 180 000 euros (30 % du coût total) :

Conseil général : aide forfaitaire à l'emplacement (2 % du coût total)

État : aide forfaitaire à l'emplacement (28 % du coût total)

• 420 000 euros (70 % du coût total) : Rennes Métropole

Total : 600 000 euros

#### Recettes par an pour les 18 aires d'accueil :

140 000 euros : droits de placement des voyageurs

400 000 euros : AGAA (aide à la gestion des aires d'accueil)



Aires d'accueil avec emplacements privés



### Des aires d'accueil temporaires de grands ou petits passages

Une seconde catégorie d'accueil possible est l'aire d'accueil temporaire, ou le terrain « soupape », qui accueille des « cas particuliers », des stationnements plus ou moins massifs et généralement ponctuels. Par exemple, lors d'une hospitalisation d'un des leurs ou d'un rassemblement traditionnel, des familles, parfois jusqu'à 20 ou 30, peuvent se déplacer et avoir besoin d'un lieu temporaire pour stationner.

Rennes Métropole dispose de quatre terrains de ce type – deux d'hiver (le sol est bitumé et dispose d'une capacité d'accueil de 25 emplacements) et deux d'été (le sol est en herbe, la capacité d'accueil varie de 30 à 150 emplacements).

Ce type de terrain provisoire est moins bien équipé et les emplacements n'y sont pas clairement identifiés. Le droit de stationnement fonctionne sur la base d'une somme forfaitaire de 20 € par semaine. La différence en termes de coût par rapport au premier type d'aire entraîne parfois des « voyageurs » plus réguliers et de longue durée à s'y installer. Pour permettre de laisser ces terrains libres et donc disponibles aux stationnements temporaires, Rennes Métropole envisage une augmentation des tarifs, qui permettrait aussi de rééquilibrer les coûts entre terrain « longue durée » et terrain « ponctuel ».

## Des logements adaptés aux gens du voyage

Une troisième forme d'accueil des gens du voyage est le logement adapté. Ce type de logement s'adresse essentiellement à des familles qui ne voyagent plus que très occasionnellement. Il s'agit d'une parcelle privative constituée d'une cour et d'un logement comprenant une grande pièce de vie, salon et cuisine, salle d'eau et sanitaire. Un auvent attenant au logement permet d'abriter les caravanes qui font office de chambres. Il s'agit généralement de logement social géré par un bailleur et mis en location. Rennes métropole projette la construction de quatre logements de ce type pour 2010.

## Le terrain privatif ou familial

Enfin, le quatrième mode d'accueil est le terrain familial. Il concerne tout particulièrement des familles ayant amorcé un processus de sédentarisation ou des gens du voyage qui ne pratiquent plus systématiquement le voyage, pour des raisons économiques notamment. Il ne s'agit pas d'un équipement public mais d'un habitat privé, qui peut être locatif ou en pleine propriété.

Depuis 2005, environ 130 terrains ont été acquis par des voyageurs dans le département, dont 11 % sur les communes de Rennes Métropole. Mais ces acquisitions en périphérie de Rennes ont fait naître une problématique. En effet, les gens du voyage, subissant le droit de préemption urbain communal sur des terrains constructibles en périphérie qui les empêche d'accéder à la propriété, se rabattent sur l'achat de terrains agricoles, au coût plus réduit, qu'ils stabilisent et viabilisent.

« Ce ne sont pas des terres constructibles et ils n'ont pas le droit d'installer des réseaux d'eau et d'électricité. Ils n'ont pas d'autorisation de construction ni de stabilisation des sols. Pourtant, près de 150 terrains sont concernés dans la périphérie de Rennes Métropole » souligne Philippe Géray, chargé de mission Aires d'accueil des gens du voyage. Cette problématique sera particulièrement à l'étude dans le courant de l'année 2010 pour l'intercommunalité.

## UNE GESTION INTERCOMMUNALE DÉCONCENTRÉE

Les lois de 1990 puis celle de 2000 obligent les communes de plus de 5 000 habitants à se doter d'aires d'accueil pour les gens du voyage, ces programmations devant s'inscrire dans le cadre d'un schéma directeur départemental d'accueil et d'habitat. Rappelons que le District urbain de l'agglomération rennaise s'est doté dès 1982 de

la compétence optionnelle « création et gestion d'aires d'accueil ».

Depuis cette date, l'engagement des communes du District est important : les communes doivent se doter d'un terrain et un plan d'équipement pluriannuel programme ces aménagements. Pour les années 1984-1985, trois terrains supplémentaires sont prévus ; pour 1985-1989, quatre. En 2010, seize communes de l'agglomération sont dotées d'une aire d'accueil et deux terrains se situent au cœur de Rennes.

Deux modes de gestion des aires d'accueil sont envisagés par le District urbain : une gestion communale déconcentrée pour les terrains situés dans les communes et une gestion associative à maîtrise d'ouvrage déléguée pour les terrains situés dans la ville de Rennes.

## Les terrains communaux

Dans les communes, la mise en place d'une aire d'accueil est prise en charge par la communauté d'agglomération qui assure la totalité de l'investissement du terrain, le suivi du chantier et la livraison. Rennes Métropole gère également le règlement des fluides (gaz, eau, électricité), l'assurance et la gestion des grosses réparations.

Les élus ont souhaité privilégier une gestion de proximité et mobiliser leur service technique. La commune recrute et salarie un régisseur en charge de l'accueil et du contact avec les familles, de la gestion financière du stationnement et des factures, de la maintenance et des petites réparations, de l'entretien des espaces verts, du nettoyage régulier et du ramassage des ordures ménagères et parfois de l'organisation d'un service postal.

Ce système permet une réelle implication des communes par une gestion de proximité affirmée à laquelle peut s'ajouter un projet social comme, par exemple, la mise en place d'une bibliothèque, des sessions de prévention sanitaire ou la scolarisation des enfants. Cette gestion permet une meilleure connaissance des familles et les communes tissent une relation privilégiée avec les gens du voyage, même si, pour autant, les « voyageurs » ne s'intègrent que très peu à la vie communale.

Pour Philippe Geray, « cette organisation illustre bien la participation collective mise en place au sein de l'intercommunalité, même si une des limites de cette gestion est de différencier les grosses réparations du petit entretien ». De plus, certaines aires d'accueil subissent des difficultés de gestion liées à « quelques communes qui peinent à s'impliquer entièrement sur les terrains. Dans ce cas, Rennes Métropole se voit

dans l'obligation de se substituer à la gestion communale et intervient sur des actions d'entretien et de recouvrement des factures. »

### Les terrains situés dans la ville de Rennes

Deux aires d'accueil situées dans le centre-ville de Rennes disposent d'une gestion spécifique. L'association Les Amis des gens du voyage, renommée Ulysse 35, gère les terrains de Plaine de Baud et Gros Malhon jusqu'en 2007. Prestataire de service, l'association gère l'accueil, la facturation et le petit entretien. Vingt-sept salariés se répartissent en deux grands secteurs d'activité : la gestion des terrains et l'accompagnement social des voyageurs. L'association reçoit des soutiens financiers de Rennes Métropole, de la CAF, du conseil général et de l'État.

Au fil du temps, et malgré une assise historique importante, la « double casquette gestionnaire et accompagnateur social » pèse lourd pour cette association constituée à l'origine de militants investis dans la cause des gens du voyage. Pour ces derniers, les aspects gestionnaires de recouvrement des factures et les expulsions qu'ils sont parfois susceptibles d'impliquer créent des tensions : ils ne se retrouvent plus dans les objectifs initiaux de l'association. Un management compliqué et une gestion financière bancal mettent l'association dans une situation critique. En grande difficulté, son conseil d'administration devient inexistant et la structure est finalement dissoute en 2009.

Suite à l'appel d'offres lancé pour la gestion des terrains rennais, Rennes Métropole retient une entreprise privée, Vago, gestionnaire de terrains d'accueil de gens du voyage. « Le nouveau gestionnaire, très investi, a repris les choses en main, notamment en termes de nettoyage. Le regard des voyageurs a changé. » explique Philippe Geray.

En parallèle, un groupement d'intérêt public Accueil des gens du voyage 35 (GIP AGV35) se constitue pour assurer le volet social du projet. Principalement financé par le conseil général, la CAF, Rennes Métropole et l'État, le GIP AGV35 bénéficie d'une délégation de la Préfecture et du conseil général. Il se concentre sur trois domaines d'intervention : la scolarité, la santé et l'accompagnement social/médiation. Le quatrième axe de son intervention concerne la révision du schéma départemental d'accueil des gens du voyage mis en place en 2000 qui définit les obligations des communes en matière de réalisation ou de réhabilitation d'aires d'accueil. En 2010, Rennes Métropole a réalisé le réaménagement de 9 terrains sur les 12 programmés.

## UN MODE DE GESTION COMPLEXE BASÉ SUR DES COMPÉTENCES RELATIONNELLES

### La spécificité des interventions et des modes de gestion

Outre une bonne maîtrise du règlement intérieur des aires d'accueil, une part majeure des compétences nécessaires aux gestionnaires concerne la spécificité des modes d'intervention et de gestion avec les gens du voyage, ce qui nécessite une bonne connaissance des pratiques et du mode de vie de ces derniers.

Cette approche est parfois complexe à gérer pour des gestionnaires communaux qui ne sont pas formés pour ces fonctions. « Malheureusement, constate Philippe Geray, il n'existe pas de formation adaptée à ce secteur professionnel. Au-delà des aspects législatifs et juridiques, il est important d'anticiper et de savoir gérer des conflits, de jauger l'ambiance, de répondre aux demandes et d'évaluer leur légitimité. L'aspect relationnel est primordial. S'impliquer, instaurer une relation de confiance et prendre le temps pour cela sont des étapes indispensables au bon fonctionnement d'une aire d'accueil. » Au-delà des aspects stricts de gestion, la relation au terrain doit être quasi quotidienne. Il est nécessaire de prendre le temps de la discussion, de sortir parfois du rôle strict du gestionnaire pour accomplir des missions de soutien et d'aide plus sociales comme du soutien administratif. « La vie d'un terrain, ce sont aussi des histoires de famille, une succession d'histoires, d'événements, des conflits à résoudre, des histoires d'influence pour des questions d'emplacements par exemple... Les discussions sont permanentes » décrit Philippe Geray, en poste à Rennes Métropole depuis 2002.

En vingt-huit ans, seuls deux chargés de mission Accueil des gens de voyage se sont succédé à Rennes Métropole. Cette situation a permis une réelle transmission des mémoires des gens du voyage de l'agglomération. « Ce savoir est très important, car un voyageur fonctionne beaucoup sur la connaissance. Cela permet de calmer les discussions, de connaître les différentes problématiques, d'anticiper les réponses à donner. » Il permet en outre d'avoir un positionnement positif par rapport aux communes, d'être en appui aux familles et disponible pour toutes les demandes de soutien.

## Avoir une connaissance fine du terrain

Afin d'avoir une analyse plus fine de l'accueil des gens du voyage en Ille-et-Vilaine, Rennes Métropole et le GIP AGV35 collaborent avec l'Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise (AUDIAR) qui dispose d'un observatoire départemental sur l'accueil des gens du voyage. L'agence pilote notamment des études ciblées qui permettent de recueillir des statistiques sur ces derniers.

Une enquête réalisée en 2006 sur les terrains de Saint-Malo, Rennes et Fougères montre que les aires d'accueil sont occupées à un taux de 70 % sur l'ensemble de l'année. Ce taux culmine à plus de 80 % en période hivernale et chute à 40 % les mois d'été. Certains terrains sont également fermés à cette période. L'enquête révèle une population du voyage extrêmement jeune, les moins de 25 ans y représentant 60 % et les plus de 65 ans moins de 5 %. La prévention sanitaire y est faible et les conduites à risques sont importantes du fait d'une hygiène de vie complexe.

En France, le statut administratif des voyageurs est spécifique. De nationalité française, une législation particulière leur impose cependant depuis 1969 d'être munis d'un livret de circulation et non d'une carte d'identité, qu'ils obtiennent d'ailleurs difficilement. Le livret doit être tamponné tous les trois mois et à chacun des déplacements. Cette spécificité administrative est particulièrement pénalisante notamment pour l'ouverture de comptes bancaires, l'inscription aux droits sociaux, la souscription d'assurances, l'exercice du droit de vote...

Début 2008, la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a été saisie de ces questions. Elle a rendu en 2009 son rapport, qui fait état des multiples discriminations résultant des textes en vigueur dont est victime cette population.

En termes d'activités économiques, les gens du voyage de l'agglomération rennaise ont souvent créé des micro-entreprises ou ont le statut d'auto-entrepreneur. La plus grande partie d'entre eux sont ferrailleurs, beaucoup travaillent dans le secteur informel, sur les marchés, les foires ou dans le secteur du nettoyage.

De manière générale, cette population s'intègre peu à la vie locale et les enfants sont peu ou pas scolarisés, à l'exception du cycle primaire où le taux de scolarisation est assez important. Les enfants de forains sont davantage scolarisés que les autres, les familles étant plus dans une dynamique d'entreprise et d'affaires pour laquelle la maîtrise de l'écrit est importante. La difficulté d'accès à la scolarisation est un réel problème. Elle s'explique par le fait que « pour les voyageurs, l'école apporte peu, mais elle tient aussi aux difficultés à s'inscrire dans les programmes de l'Éducation nationale, pour des questions d'insuffisance ou d'in-

adéquation de niveaux scolaires. De plus, face aux problèmes d'illettrisme, le recours aux cours par correspondance n'apparaît pas comme une solution viable. »

À Rennes, au collège, deux classes accueillent des gens du voyage. La capacité d'accueil est encore très largement insuffisante. Le secteur associatif se mobilise et intervient sur des activités de soutien scolaire. Ces démarches sont importantes car complémentaires.

Historiquement, l'agglomération rennaise a été l'une des premières intercommunalités françaises à se doter de la compétence « accueil des gens du voyage ». Depuis lors, la politique d'accueil et la stratégie territoriale d'aménagement des aires d'accueil sont réfléchies à l'échelle de l'agglomération en partenariat avec le GIP AGV35. Déjà bien avant la loi du 5 juillet 2000, les élus de Rennes Métropole ont donc été moteurs de cette dynamique et se sont réellement investis sur ces questions ; aujourd'hui encore, même s'il est plus modéré qu'en 1982, le portage politique est important.

La réalisation d'aires d'accueil et leur gestion en intercommunalité permettent la mutualisation des moyens d'investissement et de gestion. Elles permettent également un équilibre dans la répartition géographique des terrains. Cette organisation favorise la mise en œuvre de complémentarités et de diversité entre les différentes aires (vocation, taille, durée de séjour, types d'équipements et de prestations) et « permet d'avoir une vue d'ensemble de la question de l'accueil à l'échelle d'un territoire pertinent » conclut Philippe Géray.

## Contact

Entretien réalisé par Caroline Dulau  
le 10 février 2010 avec :  
**Philippe Géray**, chargé de mission Aires d'accueil  
des gens du voyage

Conception maquette : Claire Péraro  
Crédits photographiques : Rennes Métropole  
Mise en page : Cécile Fleureau

Rennes Métropole  
Hôtel de Rennes Métropole  
4, avenue Henri-Fréville  
CS 20723  
35207 Rennes cedex

[p.geray@agglo-rennesmetropole.fr](mailto:p.geray@agglo-rennesmetropole.fr)