

ANCRAGES ET BESOINS DES HABITANTS PERMANENTS DE RÉSIDENCE MOBILE

ANALYSE NATIONALE DES POLITIQUES DÉPARTEMENTALES



Source photographie : Fnasat

PÔLE HABITAT – FÉVRIER 2017

FNASAT GENS DU VOYAGE

Fédération Nationale des Associations Solidaires et d'Action
avec les Tsiganes et les Gens du voyage

Titre et sous-titre du document

Ancrages et besoins des habitants permanents de résidence mobile
Analyse nationale des politiques départementales

Date de parution

Mars 2017

Contenu

Ce document présente une analyse nationale du contenu des documents et études dédiés à la mise en œuvre des politiques départementales de l'accueil, de l'habitat et de la politique sociale du logement.

L'analyse, menée de 2015 à 2016, questionne les modalités d'identification des ancrages et des besoins en habitat des « gens du voyage » ainsi que les actions et programmations définies pour répondre aux besoins dans ces politiques locales.

Propositions de mots-clefs

Politiques publiques - politique de l'accueil - politique de l'habitat - politique sociale du logement - ancrage - habitat permanent en résidence mobile - besoins en habitat adapté

Organisme auteur

Fnasat - Gens du voyage

(Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage)

Pôle habitat

59, rue de l'Ourcq 75019 Paris

<http://www.fnasat.asso.fr/>

Contact

Chauchet Stéphanie

s.chauchet@fnasat.asso.fr

01.40.35.00.04

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| SUJET DE L'ÉTUDE | 7 |
| NIVEAU DE CONNAISSANCE DES ANCRAGES ET DES BESOINS DES HABITANTS DE RÉSIDENCE MOBILE DANS LES POLITIQUES DÉPARTEMENTALES | 11 |
| 1. L'ancrage territorial des habitants de résidence mobile identifié dès le début de la politique de l'accueil des gens du voyage | 11 |
| 1.1. Jusqu'à quatre générations successives de schémas départementaux analysés..... | 12 |
| 1.2. L'appartenance territoriale des gens du voyage identifiée dans les diagnostics dès la « première génération » de schémas..... | 12 |
| 1.3. Une relative amélioration de la qualité des diagnostics avec les révisions successives des schémas..... | 13 |
| 2. Des ancrages mieux diagnostiqués dans les politiques sociales du logement que dans celles de l'habitat | 15 |
| 2.1. Un besoin d'habitat spécifique reconnu dans les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées..... | 15 |
| 2.2. Une prise en compte plus limitée dans les plans départementaux de l'habitat..... | 16 |
| 2.3. Une articulation insuffisante entre les diagnostics des différents documents des politiques publiques | 16 |
| 3. Des données nationales perfectibles mais révélatrices d'une diversité de situations | 18 |
| 3.1. Des données qualitatives reflétant presque systématiquement un panel de situations de mal-habitat | 18 |
| 3.2. Présentation d'une typologie des situations de mal-habitat et analyse des causes | 18 |
| 3.3. Une fragilité des données quantitatives conduisant à une sous-estimation des besoins..... | 21 |
| 3.4. Une agrégation des données effectuée : plus de 200 000 personnes en France avec un besoin en habitat | 22 |
| CONNAISSANCE DE L'ANCRAGE ET DES BESOINS : EN RÉSUMÉ | 24 |
| ACTIONS ET PROGRAMMATION : LES RÉPONSES PUBLIQUES AUX BESOINS EN HABITAT IDENTIFIÉS | 25 |
| 1. Les réponses dans la politique de l'habitat et la politique sociale du logement | 25 |
| 1.1. Un niveau de réponse hétérogène dans les PDAL(H)PD..... | 25 |
| 1.2. L'analyse des PDH révélatrice de l'absence de réponses programmées dans les PLH..... | 26 |
| 2. La programmation en habitat adapté | 27 |
| 2.1. Peu de documents prévoient une réponse opérationnelle..... | 27 |
| 2.2. Des réponses à peine articulées entre les documents..... | 27 |
| 2.3. Le niveau national de la programmation | 28 |
| ACTIONS ET PROGRAMMATION : EN RÉSUMÉ | 29 |
| ANNEXE 1 / CADRE DES POLITIQUES PUBLIQUES | 31 |
| ANNEXE 2 / CHOIX ET LIMITES MÉTHODOLOGIQUES | 33 |
| 1. Des données recueillies à l'échelle départementale | 33 |
| 2. S'assurer de la cohérence dans l'étude du phénomène observé | 33 |
| 3. Agréger des données chiffrées au niveau national | 34 |
| ANNEXE 3 / SOURCES ET CONVERSION DES DONNÉES CHIFFRÉES PAR DÉPARTEMENT | 37 |

SUJET DE L'ÉTUDE

Cette étude interroge la mise en œuvre des politiques locales face aux besoins en habitat pour les personnes dites « gens du voyage ». Il s'agit des populations dont l'habitation permanente est la caravane (dénommée résidence mobile dans le code de l'urbanisme).

Une politique locale se traduit par divers documents (schémas, plans, programmes) qui, pour un territoire donné, identifient les besoins par le biais de diagnostics puis déterminent les actions à effectuer et les réponses opérationnelles à apporter.

Identifier les besoins des habitants de résidence mobile demande avant tout de comprendre la double nature qui sous-tend leurs différents modes de vie : d'un côté leur **ancrage**¹ (souvent dénommé à tort sédentarisation ou semi-sédentarisation)² qui renvoie aux territoires où ils vivent quotidiennement/régulièrement, comme tout un chacun, et de l'autre, leur potentielle

itinérance dans des territoires qui diffèrent de celui de leur ancrage.

Ainsi, dans le mode de vie des personnes dites « gens du voyage » le besoin d'un habitat pérenne en un lieu est souvent complémentaire à celui de séjourner temporairement dans d'autres lieux.

Les politiques publiques se sont construites selon ce double enjeu : la réponse à l'itinérance dans une politique spécifique et la réponse à l'ancrage dans les politiques de droit commun.

D'un côté les lois Besson, de 1990 puis de 2000, ont progressivement encadré la réponse au séjour temporaire des habitants de résidence mobile, lorsqu'ils sont de passage dans un territoire. Ces lois préconisent, puis obligent, les communes concernées à réaliser des équipements publics destinés à les accueillir temporairement (aires permanentes d'accueil, aires de grand passage...). Les schémas départementaux d'accueil et d'habitat des gens du voyage (SDAGV) sont les principaux documents d'évaluation et de programmation organisant le séjour des « gens du voyage ».

De l'autre, la réponse à l'ancrage pour tous les habitants d'un territoire, quel que soit leur mode d'habitat, doit être apportée par les politiques locales de l'urbanisme, du logement et de l'habitat. C'est donc dans les documents dédiés à ces politiques que sont déterminées les réponses diverses en habitat adapté aux modes de vie en résidence mobile. Il convient de rappeler que l'habitat est un équipement privé sur lequel les ménages ont un statut d'occupation en titre (propriété ou location), offrant des conditions de salubrité et permettant une vie privée et familiale.

1. « L'ancrage est un terme utilisé initialement dans la marine, pour définir le port d'attache. Ce terme s'applique au territoire où une famille habite de manière régulière, où elle a ses repères, ses principales activités sociales et économiques. Il ne se concrétise pas toujours par une installation pérenne sur un terrain, même si celle-ci est la réponse attendue à l'ancrage. Quel que soit le lieu d'habitat, le territoire d'ancrage est celui du retour en cas d'itinérance. Certaines familles dont le mode de vie repose essentiellement sur l'itinérance peuvent avoir plusieurs lieux d'ancrage ». FNASAT, *Habitat permanent en résidence mobile*, 1^{re} édition (2016), p.111.

2. L'emploi des termes « semi-sédentarisation » ou « sédentarisation » sont à éviter. En effet, ces catégories sous-entendent que l'habitat-caravane et l'itinérance ont vocation à disparaître. Or, même s'il n'y a plus de mobilité, le maintien de la résidence mobile empêche de parler de sédentarité. Par ailleurs, l'expression de « sédentarisation » a une connotation historique non négligeable : elle peut renvoyer aux politiques publiques ayant visé à sédentariser de manière contrainte un certain nombre de ménages. Le terme d'ancrage est donc à privilégier, d'autant plus que la pertinence du maintien de l'opposition sédentarité/nomadisme est à relativiser. Le rapport à la mobilité a notablement évolué au sein de notre société. Il est moins lié au type d'habitat qu'à des facteurs tels que l'activité professionnelle ou les capacités financières.

Le cadre législatif prévoit une articulation entre ces différentes politiques locales, spécifique et de droit commun (cf. annexe 1).

Même si la réalisation des différents équipements publics d'accueil peine à atteindre les objectifs fixés dans de nombreux territoires, elle s'élève néanmoins à près de 70 % des obligations départementales, cumulées au niveau national³. A contrario, la mise en œuvre des politiques locales pour répondre aux besoins d'habitat est particulièrement lacunaire.

Pourtant l'ancrage des « gens du voyage » est une réalité indéniable et un sujet central qui s'invite régulièrement au niveau national ces dernières années : rapport thématique de la Cour des comptes (2012), rapport au Premier ministre du préfet Hubert Derache (2013), loi ALUR (2014), proposition de loi des députés Bruno Le Roux et Dominique Raimbourg (2013 à 2016), Étude relative à l'habitat adapté des gens du voyage de la DIHAL (2015), loi Égalité-Citoyenneté (2017) et étude de suivi du rapport de 2012 de la Cour des comptes (2017), etc.

À l'échelle nationale, le niveau et la diversité des besoins en habitat ne sont ni quantifiés ni qualifiés. Seule la Fondation Abbé Pierre dans son rapport annuel sur l'État du mal-logement en France présente les difficultés d'habitat des « gens du voyage ». En 2016, selon la FAP, 44 000 personnes n'avaient pas accès à une place dans les aires d'accueil. Ce chiffre était déterminé à partir du nombre de places en aires permanentes d'accueil non réalisées par les communes (traduit ensuite en nombre de ménages puis en personnes). Ce calcul souffre de limites liées en premier lieu au fait qu'il ne repose pas sur des

3. Étude de suivi du rapport de la Cour des comptes de 2012, *L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir*, février 2017.

réalités observées mais sur la programmation non atteinte (les besoins en logement ne sont pas évalués selon l'écart entre la programmation et les réalisations). En second lieu il renvoyait aux besoins « des gens du voyage » liés à l'itinérance (accueil) et non ceux liés à l'ancrage (habitat). Or le mal-logement comprend les situations précaires du point de vue de l'occupation, ce qui est le cas pour les personnes résidant sur une aire d'accueil (lieu de séjour temporaire), ces équipements ne peuvent être assimilés à du logement pour les « gens du voyage », comme peut l'être l'habitat adapté. C'est donc le non accès et les difficultés liées à l'habitat, et non à l'accueil, qui trouvent entièrement leur place dans les études sur le mal-logement.

Au-delà des conditions d'habitat, c'est avant tout le nombre précis de « gens du voyage » en France qui n'est pas connu. Les estimations varient de 250 000 à 500 000 personnes toutes sources confondues (associatives, rapports de l'État, Conseil de l'Europe) et datent pour la plupart des années 1990. Le recensement national de la population française effectué par l'INSEE, qui permet d'obtenir des données, n'est cependant pas fiable et loin d'être exhaustif, comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport de 2012⁴. En effet, s'il intègre la population française les personnes dont l'habitat mobile est utilisé comme résidence principale (caravane mobile, péniche mobile, motor-home, camping-car)⁵, cette catégorie, comprise dans le logement non ordinaire, regroupe certes les « gens du voyage » mais aussi les mariniers et les sans-abris. Ce sont 130 000 personnes qui sont ainsi comptabilisées sans pour autant être différenciées les unes des autres, malgré des réalités incomparables. De

4. Cour des comptes, *L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage*, octobre 2012, pages 18 à 21

5. Les habitations concernées sont présentées en annexe du rapport de l'INSEE, *Les conditions de logement en France*, édition 2017 - Insee Références, en pages 214 et 215.

plus, les caravanes et mobil-home immobilisés ne sont pas recensés dans cette catégorie mais dans celle du logement ordinaire. Enfin, le recensement des habitations mobiles n'est exhaustif que dans les communes de plus de 10 000 habitants (soit moins de 1 000 communes en France sur plus de 36 000), excluant de ce fait les « gens du voyage » qui vivent dans de plus petites communes. À cela s'ajoute la difficulté pour les agents recenseurs de repérer certaines habitations et leurs éventuelles réticences à aller à la rencontre des personnes concernées, comme le souligne l'étude bibliographique et méthodologique de la prise en compte du logement non ordinaire réalisée pour l'INED en 2006⁶.

Au niveau local, de nombreuses études et diagnostics relatifs à l'ancrage et aux besoins d'habitat des « gens du voyage » sont pilotés par les services déconcentrés de l'État, les collectivités ou encore par des associations, pour permettre la mise en œuvre des politiques territoriales.

Ainsi, la Fédération nationale des associations solidaires et d'actions avec les Tsiganes et gens du voyage (Fnasat) s'est donnée pour mission, à travers son pôle habitat, de capitaliser et d'agrèger ces données au niveau national. L'étude présentée ici, a été réalisée de 2015 à 2016 sur la base des documents institutionnels disponibles. En ce sens, les données propres aux associations (hors commande publique) ainsi que les documents non disponibles *via* internet ou auprès d'acteurs des territoires n'ont pas pu être intégrées.

L'objectif de cette étude est de répondre à ces principales questions :

- ✓ **Comment l'ancrage territorial et les besoins en habitat sont-ils identifiés au sein des politiques départementales de l'accueil, de l'habitat et la politique sociale du logement, (qualitativement et quantitativement) ?**
- ✓ **Combien de personnes sont concernées par des difficultés liées à l'habitat ?**
- ✓ **Quelles sont les réponses définies dans les documents dédiés, et en particulier le niveau de l'offre d'habitat adapté programmée dans les territoires ?**
- ✓ **L'articulation des besoins et des réponses entre ces politiques (induite par la hiérarchie des normes entre les documents dédiés) est-elle respectée ?**

Afin d'y répondre, l'analyse porte tout d'abord sur les données recueillies dans les études et diagnostics institutionnels (qu'ils soient indépendants et/ou intégrés dans les documents des politiques départementales mentionnées ci-dessus) pour qualifier et quantifier les ancrages territoriaux et les situations de mal-habitat.

Sont ensuite présentées les actions et la programmation d'opérations d'habitat adapté définies par ces mêmes politiques publiques locales.

6. INED, DJIRIKIAN Alexandre, LAFLAMME Valérie (sous la direction de Maryse Marpsat), Les formes marginales de logement. Étude bibliographique et méthodologique de la prise en compte du logement non ordinaire, 2006

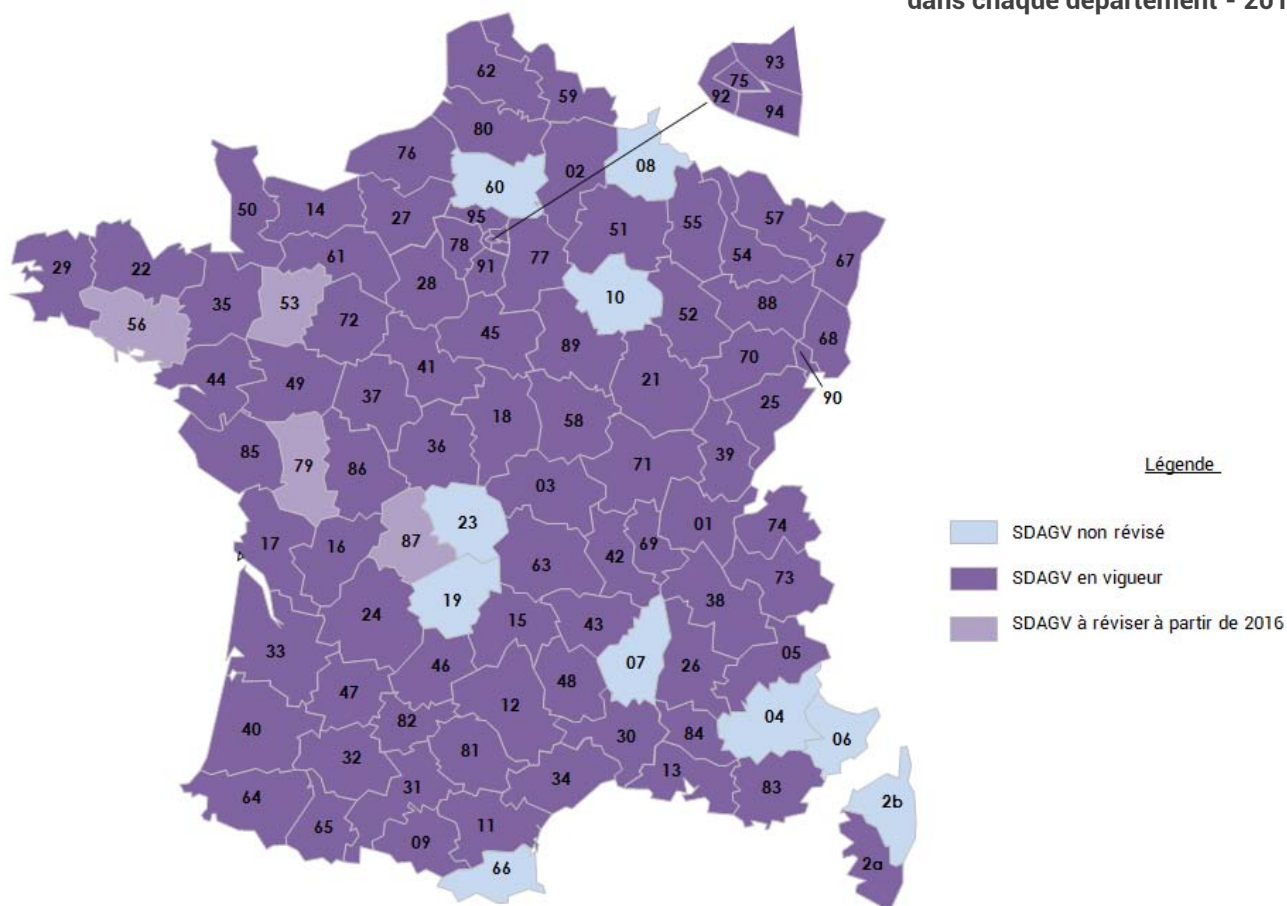
NIVEAU DE CONNAISSANCE DES ANCRAGES ET BESOINS DES HABITANTS DE RÉSIDENCE MOBILE DANS LES POLITIQUES DÉPARTEMENTALES

1. L'ancrage territorial des habitants de résidence mobile identifié dès le début de la politique de l'accueil des gens du voyage

L'analyse en détail des schémas départementaux d'accueil et d'habitat des gens du voyage (SDAHGV) concerne 95⁷ départements sur les 96 départements métropolitains.

- **86 départements disposent d'un schéma en vigueur**
- **10 départements n'ont pas révisé leur SDAHGV**
(Sont comptabilisés les départements dont la révision a été annulée par le tribunal administratif comme dans l'Oise)

Mise en œuvre des schémas départementaux d'accueil et d'habitat des gens du voyage dans chaque département - 2016



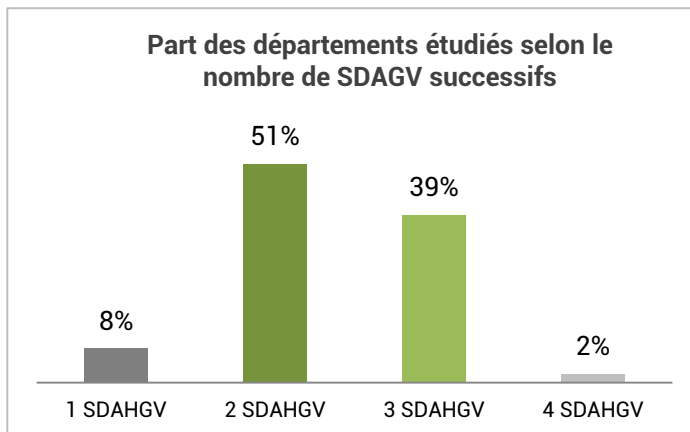
Source cartographie : Fnasat

7. Seul le schéma de la Corse du Sud (2A) n'a pas été étudié faute d'accès au document mais l'analyse de celui de la Haute-Corse a permis d'obtenir quelques données concernant la mise en œuvre du SDAHGV de la Corse du Sud.

1.1. Jusqu'à quatre générations successives de schémas départementaux analysés

L'analyse fait ressortir que 51 % des 96 départements ont approuvé successivement deux SDAHGV, 39 % en sont au troisième schéma, tandis que 9 % n'en ont voté qu'un seul.

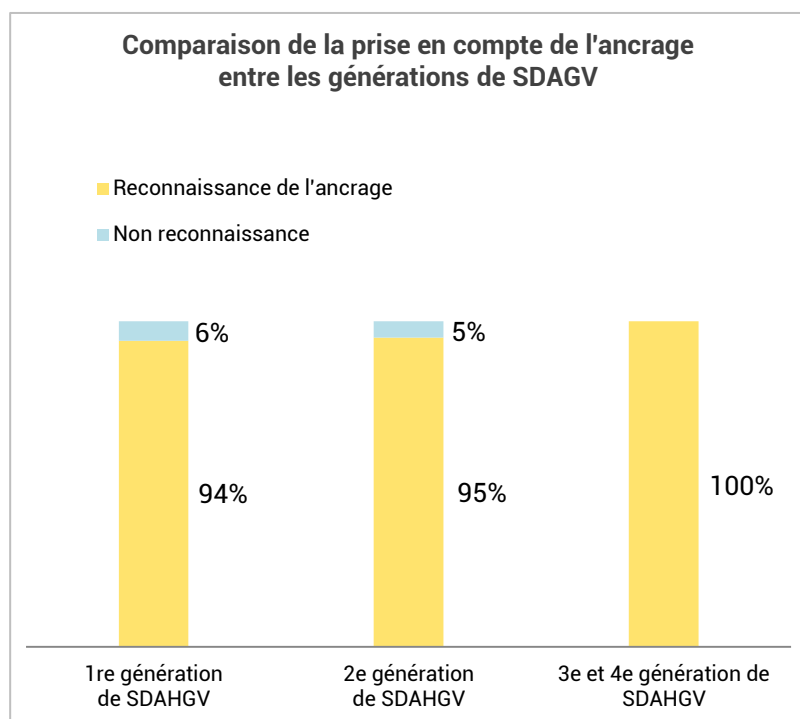
Deux départements disposent exceptionnellement de quatre schémas à leur actif : la Haute-Vienne et les Hautes-Alpes, du fait de premiers schémas anciens et de révisions régulières.



La grande majorité des départements (92 %) a approuvé plusieurs schémas départementaux d'accueil et d'habitat des gens du voyage.

1.2. L'appartenance territoriale des gens du voyage identifiée dans les diagnostics dès la « première génération » de schémas

Dès la « première génération »⁸ de SDAHGV, l'identification des ancrages dans les diagnostics est importante.



En effet, 94 % des premiers schémas réalisés mentionnent la présence de personnes vivant en caravane fixées dans le département, les distinguant de gens du voyage dits itinérants, de passage dans le territoire.

Cette reconnaissance s'élève à 95 % des schémas de deuxième génération.

Elle est systématique au sein des schémas de dernière génération, 100 % des documents faisant référence à des ancrages d'habitants en résidence mobile sur les territoires.

8. Pour faciliter l'analyse, les deux générations de schémas les plus anciennes ont été regroupées au sein d'une même catégorie dite de « première génération » (pour rappel, deux départements seulement en sont à leur quatrième schéma). Cette première génération de schémas départementaux inclut donc des documents de programmation antérieurs à la loi Besson de 1990. Certains départements avaient en effet élaboré, avant les incitations et les obligations législatives, des schémas ou plans départementaux d'accueil des populations souvent désignées à cette période comme « nomades ». Pour d'autres départements, le premier schéma (compris dans cette « première génération ») n'a été élaboré qu'après la loi Besson de 2000.

Exemples de reconnaissance des ancrages dans des schémas d'accueil des gens du voyage de 1^{re} génération

Schéma départemental d'aires de stationnement pour les nomades de la Meuse (55) de 1990 :

Ce schéma d'accueil identifie les gens du voyage présents dans le département selon leur catégorisation en tant que « passagers », « semi-sédentaires » ou « sédentaires ».

L'appellation « semi-sédentaires » décrit ici les ménages avec un ancrage qui « vivent en maison individuelle mais laissent la caravane à proximité pour pouvoir « voyager » à nouveau ». Ils sont estimés à « 80 familles, soit 480 personnes ». Les « sédentaires » sont identifiés comme les personnes qui « vivent en caravane {...} installées sur des terrains qui leur appartiennent ou sur des délaissés », la plupart « ayant arrêté de voyager pour des raisons économiques ». Cela concerne 140 personnes, « soit environ 65 unités ».

Le document rappelle ensuite qu'au-delà de la vocation initiale des schémas d'accueil qui doivent identifier les besoins en passage et en séjour, la démarche est indissociable de l'analyse des besoins relatifs à l'ancrage : « Si ce schéma départemental ne prend en compte que les passagers, la localisation et la situation des autres familles est une donnée statistique importante dans la mesure où elle conditionne aussi

les besoins de stationnement ou de logement adapté dans le département ».

Schéma départemental pour l'accueil des gens du voyage du Val-d'Oise (95) de 1996 :

Le schéma du Val-d'Oise, pour répondre aux obligations de la loi Besson de 1990, lance un travail de recensement en 1993, aboutissant à la réalisation du SDAGV en 1996. En plus des personnes identifiées comme « sédentaires », le document présente les enjeux territoriaux concernant les personnes dites « semi-sédentaires ».

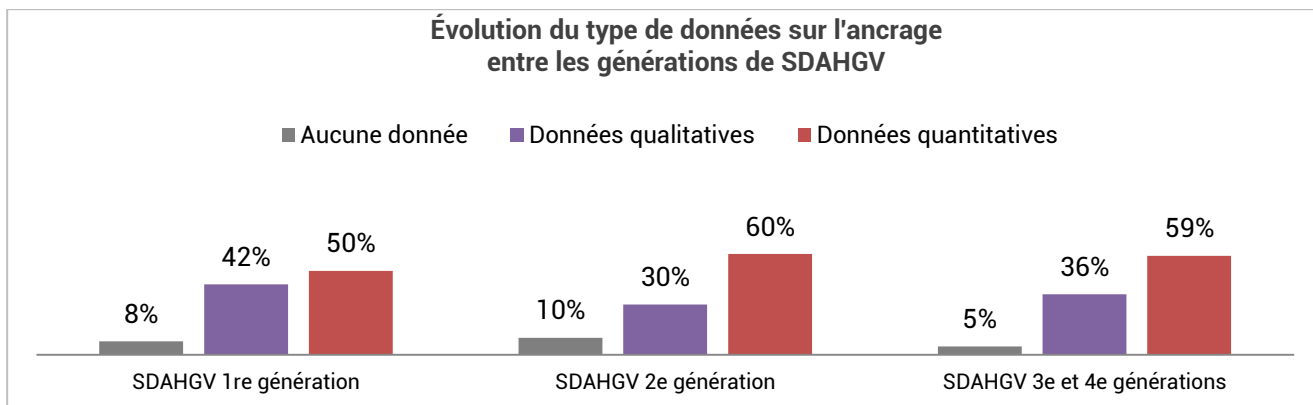
La semi-sédentarité n'est pas exempte de « mobilité » : le schéma quantifie déjà le phénomène de l'errance. Il compte 1200 caravanes circulant en permanence dans le département, tournant « d'expulsion en expulsion ». Le SDAGV explique : « Leur rotation découle de la difficulté à trouver des terrains dits familiaux et de l'incompatibilité des règlements d'urbanisme avec ce type d'habitation et ce mode de vie ». Plus que la circulation effective, c'est l'existence d'un territoire d'ancrage qui est ici prise en compte.

Loin de circonscrire la catégorie des « gens du voyage » à des « nomades circulant », la (re)connaissance des ancrages territoriaux dans les schémas départementaux d'accueil et d'habitat des gens du voyage est donc ancienne et généralisable.

1.3. Une relative amélioration de la qualité des diagnostics avec les révisions successives des schémas

De manière générale, la qualité des données relatives à l'ancrage dans les diagnostics d'une génération de schémas à l'autre semble s'améliorer. Au fur et à mesure des révisions, le nombre de documents qui identifient l'ancrage sans diagnostic affiné diminue, et la part de schémas qui précisent des données chiffrées au fil des révisions est croissante.

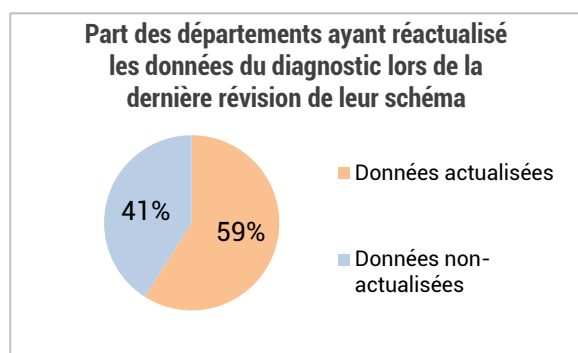
Cependant une lecture plus détaillée nuance cette amélioration au fil du temps. Si parmi les SDAHGV de 2^e génération la part de SDAHGV précisant des données chiffrées est croissante, la présentation de données qualitatives est moindre que dans la génération de SDAHGV antérieure. Pour la dernière génération de SDAHGV, même si la part de ceux sans diagnostic a diminué, il n'y a néanmoins pas davantage de schémas présentant des données quantitatives.



Le manque d'actualisation des diagnostics lors des révisions de certains SDAHGV relativise l'affirmation d'une amélioration des données disponibles.

En ce sens, parmi les départements qui disposent de plusieurs schémas et dont le dernier est disponible, seuls 59 % ont actualisé le diagnostic des ancrages lors de leur dernière révision.

Les 41 % restants n'ont donc pas réactualisé leurs diagnostics depuis le schéma précédent.



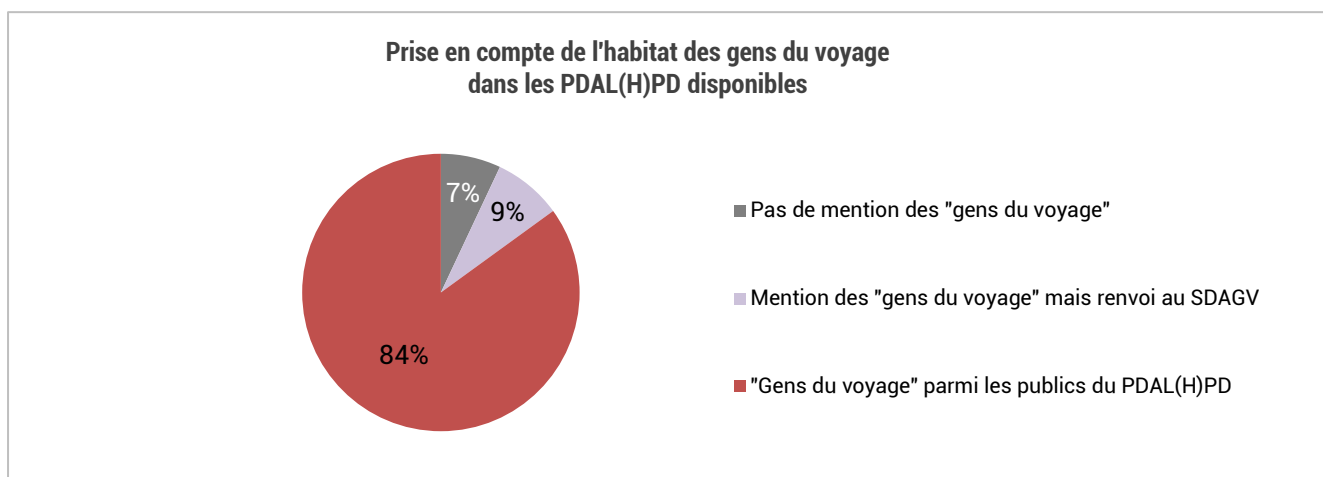
Par ailleurs, 8 départements n'ont pas révisé leur premier et unique schéma, lequel date souvent du début des années 2000 (pour rappel, les SDAHGV ont vocation à être révisés tous les 6 ans).

2. Des ancrages mieux diagnostiqués dans les politiques sociales du logement que dans celles de l'habitat

2.1. Un besoin d'habitat spécifique reconnu dans les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées⁹

Sur les 96 départements, 72 PDALPD sont accessibles et ont été analysés (dont un PDALHPD en Seine-et-Marne, 77).

Une large majorité des documents étudiés, soit environ 84 % des PDALPD, identifie les « gens du voyage » comme public cible.



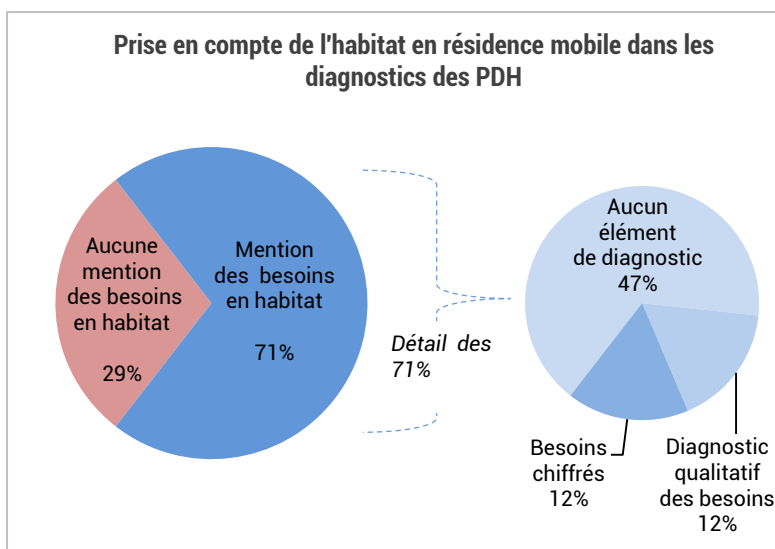
Parmi les 84 % retenant les gens du voyage comme public cible (les documents faisant souvent mention des « gens du voyage sédentarisés ») tous ne prévoient pas pour autant d'action spécifique.

Les actions mises en œuvre à destination de l'habitat des « gens du voyage » au sein des PDAL(H)PD sont présentées page 19.

9. Le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) est élaboré conjointement par le préfet et le président du conseil départemental pour une durée maximale de six ans. Il définit, de manière territorialisée, les mesures destinées à répondre aux besoins en logement et en hébergement des personnes dites défavorisées. Ce document est issu de la fusion entre les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et des plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI), instaurée par l'article 34 de la loi Alur du 24 mars 2014. L'entrée en vigueur des nouveaux PLALHPD varie : soit au terme du PDALPD en cours à la date de publication de la loi Alur, ou, si elle est plus proche, à la date à laquelle prend fin le PDAHI en cours, ou au plus tard en mars 2017. De ce fait, au moment de la capitalisation des données puis de leur analyse, la majorité des départements n'avait pas encore élaboré ou approuvé de PDALHPD. Ce sont donc les PDALPD en cours ou en attente de révision qui ont été analysés.

2.2. Une prise en compte plus limitée dans les plans départementaux de l'habitat¹⁰

Parmi les 34 PDH disponibles, près d'un tiers (29 %) ne font pas référence à la présence d'habitants en résidence mobile sur le département.



Sur les deux tiers qui font mention au public concerné (soit 24 PDH), seulement 8 présentent des éléments de diagnostic : 4 disposent de données qualitatives uniquement, 4 précisent leurs données par des éléments quantitatifs.

Cette analyse mérite toutefois d'être appréhendée avec précaution du fait du nombre restreint de PDH analysés.

De plus, les PDH sont des documents que tous les territoires n'ont pas encore réalisés et qui ne font que reprendre à l'échelle départementale les éléments des programmes locaux de l'habitat (PLH).

Bien que cela laisse présager une faible prise en compte des habitants de résidence mobile au sein des PLH, les politiques locales de l'habitat mériteraient d'être analysées plus finement sur chaque département à travers les PLH.

2.3. Une articulation insuffisante entre les diagnostics des différents documents des politiques publiques

L'analyse de l'articulation entre les politiques publiques concernées par l'habitat des gens du voyage a pu être menée sur 29 départements : dans les cas où l'ensemble des documents (PDH, PDAL(H)PD et SDAHGV) étaient disponibles.

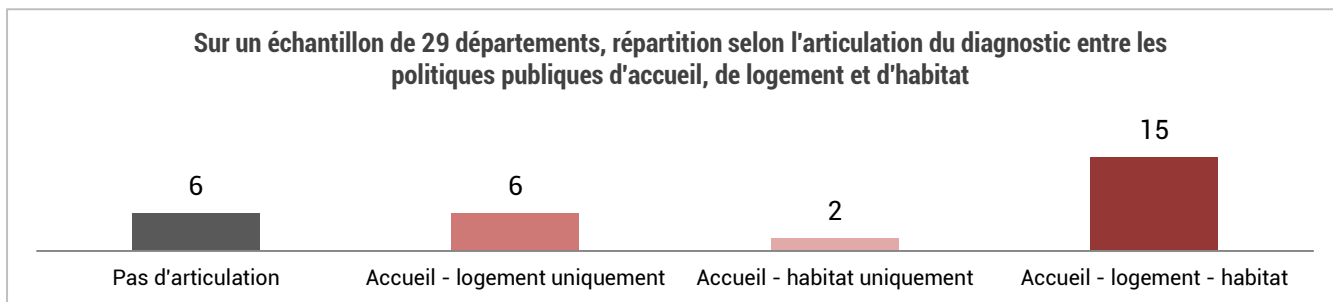
Il a alors été analysé dans quelle mesure les besoins identifiés dans le SDAHGV ont été intégrés aux documents des politiques locales de droit commun.

10. Le plan départemental de l'habitat (PDH) est un document élaboré dans chaque département afin d'assurer la cohérence entre les politiques d'habitat menées dans les territoires couverts par un programme local de l'habitat et celles menées dans le reste du département. Il définit des orientations conformes à celles qui résultent des schémas de cohérence territoriale et des programmes locaux de l'habitat et prend également en compte les besoins définis par le plan local d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.

Dans 15 départements les besoins en habitat sont repris dans les trois documents (soit un peu plus de la moitié des 29 départements analysés) : les besoins identifiés dans le SDAHGV sont repris aussi bien dans le PDAL(H)PD que dans le PDH.

Dans 20 % des cas, l'articulation du diagnostic est seulement opérée entre la politique d'accueil et la politique sociale du logement (SDAHGV et PDALP(H)D).

Dans 20 % des départements étudiés, les besoins du SDAHGV ne sont pas repris, ni dans les politiques de l'habitat (PDH) ni dans la politique sociale du logement (PDAL(H)PD).



3. Des données nationales perfectibles mais révélatrices d'une diversité de situations

Le recueil des données relatives à l'ancrage s'est opéré sur l'ensemble des 96 départements métropolitains à travers tous les documents et études institutionnels qui étaient disponibles et réalisés à l'échelle départementale. Des données qualitatives et/ou quantitatives n'ont pas pu être mobilisées dans l'ensemble des départements.

3.1. Des données qualitatives reflétant presque systématiquement un panel de situations de mal-habitat

Le département de Paris est le seul qui ne dispose pas de données qualitatives.

10 territoires présentent des données partielles et peu détaillées : souvent, le phénomène de « sédentarisation » est évoqué sans information complémentaire, ou bien les diagnostics se concentrent sur le bilan des aires d'accueil.

Dans les départements restants, les données qualifiant l'ancrage et les besoins en habitat recueillies peuvent être présentées selon trois niveaux d'informations :

- Les données peuvent être simplement localisées (*tel* territoire est concerné par l'ancrage) ; c'est le cas de 4 départements ;
- Dans 7 autres départements, les documents qualifient les ancrages en présentant différentes situations d'habitat rencontrées sur le territoire, sans les localiser cependant ;
- Enfin, 73 départements disposent de données qualitatives associant une présentation de plusieurs situations et une localisation des ancrages.

3.2. Présentation d'une typologie des situations de mal-habitat et analyse des causes

C'est donc dans 83% des départements que différentes situations sont présentées.

La diversité de ces situations repérées dans les documents étudiés ainsi que leur similitude d'un département à un autre a permis d'établir une **typologie de situations de mal-habitat** :

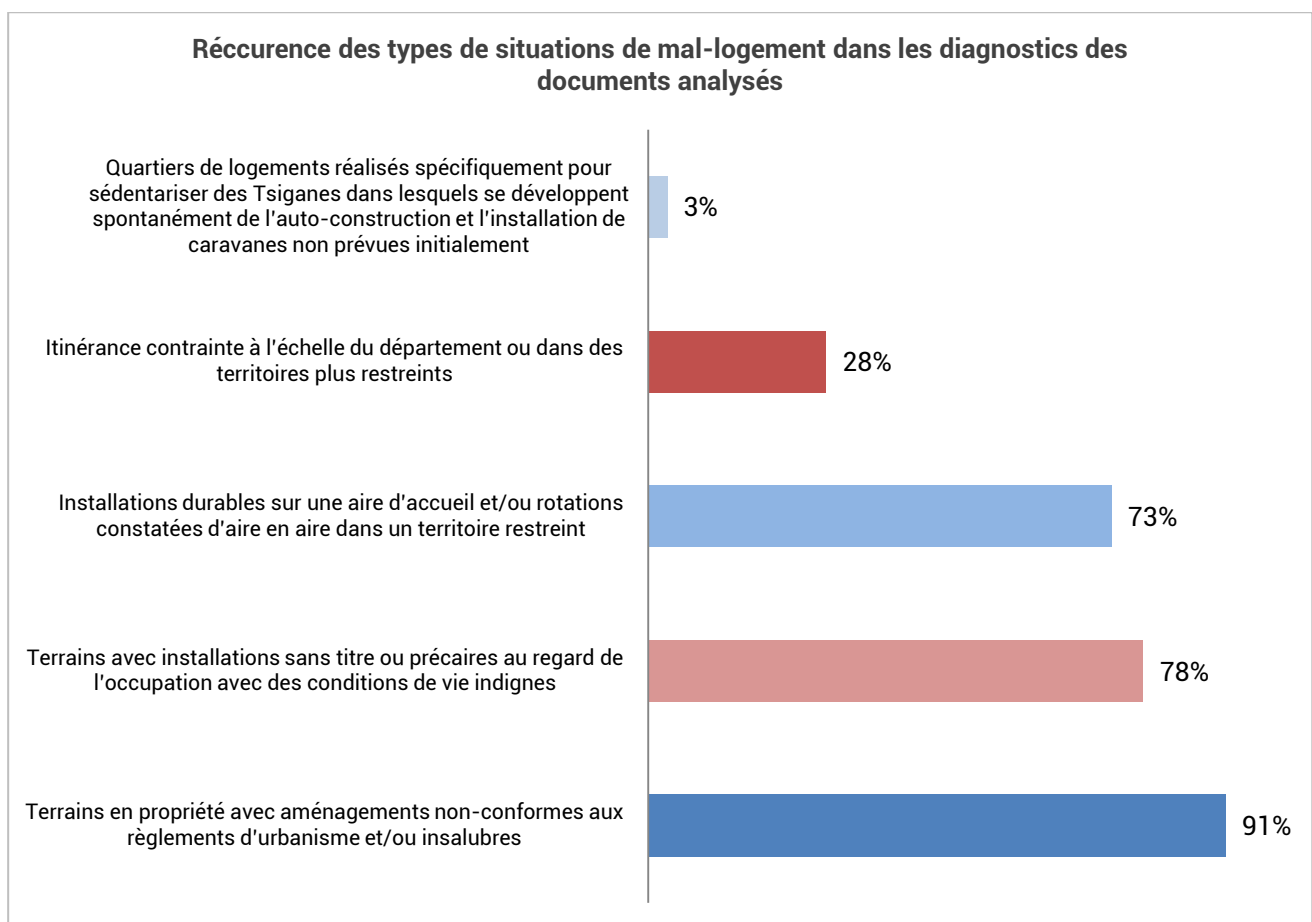
- Terrains en propriété avec aménagements non-conformes aux règlements d'urbanisme et/ou insalubres ;
- Terrains avec installations sans titre ou précaires au regard de l'occupation avec des conditions de vie indignes (comprend des bidonvilles de « gens du voyage ») ;

- Installations durables sur une aire d'accueil et/ou rotations constatées d'aire en aire dans un territoire restreint ;
- Itinérance contrainte à l'échelle du département ou dans des territoires plus restreints (expulsions répétées) ;
- Quartiers de logements réalisés spécifiquement pour sédentariser des Tsiganes dans lesquels se développent spontanément de l'auto-construction et l'installation de caravanes non prévues initialement.

Il convient de souligner que les situations d'habitat recensées sont souvent présentées comme anciennes : il s'agit majoritairement de personnes vivant sur le territoire depuis plusieurs décennies.

Ces diverses situations résultent de stratégies individuelles face à la pénurie d'offre accessible et adaptée au mode de vie en résidence mobile (rareté des terrains de surface moyenne ou grande, règlements d'urbanisme interdisant l'installation de la caravane et/ou la constructibilité, coûts liés au fonciers, difficultés liés aux raccordements aux réseaux,...) aggravée par des pratiques locales pouvant être discriminatoires (refus de vente, interdiction généralisée d'installation de plus de trois mois de résidences mobiles dans les documents d'urbanisme...).

La récurrence de chaque situation dans les départements a été analysée et calculée comme cela est présenté dans l'histogramme ci-dessous.



Les trois situations les plus fréquemment identifiées sont :

- l'ancrage sur les aires d'accueil,
- les installations privées sur des terrains en antagonisme avec l'urbanisme,
- les installations sans titre ou précaires au regard de l'occupation.

Au-delà de la réalité territoriale, ces situations sont identifiées de manière récurrente car elles sont plus facilement repérables, soit du fait de leur « immobilité » (terrains en propriété et installations précaires durables), soit du fait de leur institutionnalisation (aires d'accueil).

Dans le cas des terrains privés et sans titre, l'ancrage est parfois antérieur au processus de réglementation produit par la progressive application de zonages et de normes d'urbanisme.

Le phénomène très important d'habitat en dehors des zones autorisant l'installation de la caravane et/ou la constructibilité des terrains, n'est pas seulement le résultat d'installations récentes illégales, mais aussi celui d'installations anciennes non prises en compte au fil des réglementations d'urbanisme.

L'itinérance contrainte est une problématique géographiquement ciblée : les personnes le sont principalement au sein d'espaces fortement urbanisés, notamment autour des grandes villes.

Leur situation résulte d'une double lacune : l'absence de terrain où elles puissent habiter (foncier trop onéreux, règlements d'urbanisme contraignants et application de la loi Besson provoquant sur certaines communes des expulsions répétées) et la saturation des aires d'accueil dans le territoire.

Dans ce contexte, les ménages en itinérance contrainte, pouvant chercher à être indécélables ou bien les collectivités ne reconnaissant pas leur ancrage, sont de fait souvent invisibles dans les diagnostics. Ils peuvent également être assimilés dans les diagnostics à des personnes dites « gens du voyage » qui sont réellement itinérantes et dont la mobilité est volontaire.

De ce fait, cette situation est certainement sous-évaluée dans les diagnostics et études.

Enfin, le phénomène des « cités gitanes » est circonscrit aux grandes agglomérations du Sud de la France. Il s'agit de quartiers de logements créés à des fins de sédentarisation plus ou moins contrainte de Tsiganes, souvent marqués par un enclavement spatial et une précarité socio-économique des ménages. La présence d'auto-constructions et l'installation de caravanes qui n'étaient pas prévues initialement s'observent notamment lorsque ces cités sont dites « horizontales ». Cette situation, malgré sa faible identification dans les diagnostics, est souvent présentée comme le résultat de décohabitations de jeunes ménages qui restent à proximité de leur famille. Néanmoins dans certains cas, l'habitat en caravane est subi et la demande est d'accéder à un logement ordinaire.

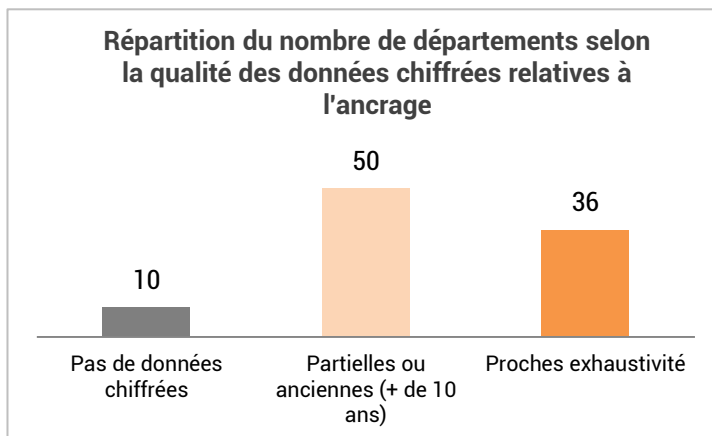
3.3. Une fragilité des données quantitatives conduisant à une sous-estimation des besoins

Des données quantitatives ont été recueillies et agrégées dans 85 départements.

Les chiffres agrégés sont très certainement sous-estimés du fait de leur ancienneté et des modalités partielles de recensement.

Parmi les 86 départements pour lesquels des données quantitatives sont disponibles, les données sont partielles ou anciennes¹¹ pour 50 d'entre eux (soit 58 %).

Pour 36 d'entre eux, les données recueillies sont proches de l'exhaustivité et assez récentes (42 %).



La fiabilité des données est également interrogée au regard de variations observées d'un diagnostic à un autre sur un même département. En effet, d'une révision à l'autre pour 10 schémas départementaux, des écarts importants entre les données chiffrées ont été constatés, se traduisant par un recensement du nombre de personnes (ou familles) à la baisse.

Exemples d'écarts numériques importants entre des diagnostics réalisés à différentes périodes sur un même territoire

Département des Bouches-du-Rhône

En 1994 le diagnostic préalable au schéma départemental d'accueil des gens du voyage identifie 800 familles implantées dans le département. Une étude sur la sédentarisation des gens du voyage de 2015 recense quant à elle 385 ménages. L'écart est important et n'est pas justifié (plus de la moitié de ménages en moins entre les deux diagnostics). De plus l'étude de 2015 met de côté certaines situations, notamment celle des terrains en propriété : « *Les problématiques rencontrées par ces familles sont des problématiques liées au respect du droit du sol et d'application du droit de l'urbanisme. Il n'a pas été possible de s'entretenir avec ces familles qui souhaitent, a priori, garder une certaine distanciation par rapport aux problématiques qu'elles rencontrent.* » (p. 16). Dès lors, les données de 1994 ont été retenues pour l'analyse.

Département du Puy-de-Dôme

Dans le dernier SDAHGV les besoins en habitat identifiés sont inférieurs à ceux du précédent schéma. Ce dernier intégrait le phénomène d'itinérance locale (pouvant renvoyer à l'errance, l'itinérance contrainte). Étaient ainsi comptabilisées : « *environ 1 250 familles suivies par les services sociaux, soit environ 6 000 personnes. Certaines familles ont fait le choix de se fixer, d'autres, au contraire, continuent de circuler dans le département.* » Page 12, il était également souligné que : « *La frontière entre les circulants et les sédentaires est d'autant plus tenue qu'il est parfois difficile de faire la part des choses entre la fixation réellement souhaitée et l'absence de voyage subie.* » En ce sens, les données chiffrées du précédent schéma ont été favorisées.

Département des Hautes-Pyrénées

Le SADHGV de 2010 recense 65 familles installées durablement sur des aires d'accueil et 53 terrains dits de sédentarisation (p. 9), conduisant (à partir du modèle de conversion) à une estimation haute de 1 120 personnes. Néanmoins le schéma départemental de 2002 recense 1 800 personnes dans le département (p. 5) : « *1 000 personnes, adultes et enfants, sont complètement sédentarisées dans un habitat caravane et 800 personnes habitent ou stationnent la majeure partie de l'année (plus de 6 mois) dans le département (semi-sédentaires).* » Cette « perte » en nombre de personnes est d'autant plus étonnante qu'il est souligné en 2002 une forte natalité.

11. Données datant de plus de 10 ans (antérieures à 2005).

Ces diminutions des données quantitatives dans un même département conduisent à formuler plusieurs hypothèses pour les expliquer.

La première hypothèse est celle d'un changement de lieu de vie des ménages qui ne sont plus recensés plusieurs années après un premier diagnostic. Elle peut se vérifier dans les territoires dits tendus concernant l'accès au foncier et à l'habitat. En effet, l'augmentation du prix du foncier et la densification de l'urbanisation participent à l'éloignement, voire même à la relégation des populations ayant un mode de vie en résidence mobile (par exemple : de Paris et les départements de la petite couronne vers les départements de la grande couronne). Pour autant il n'a pas été constaté dans d'autres départements une augmentation en parallèle du nombre d'habitants aussi importante que les diminutions observées. De plus, l'augmentation du nombre d'habitants en résidence mobile est par ailleurs souvent imputée à la démographie des populations dites « gens du voyage »¹².

La seconde hypothèse concernant ces baisses pourrait s'expliquer par l'abandon du mode de vie en caravane lors de l'accès à un logement ordinaire. Néanmoins cet argument n'a été avancé dans aucun diagnostic.

Enfin en troisième hypothèse, les diminutions des données quantitatives dans certains territoires entre deux diagnostics peuvent aussi relever d'un choix politique, comme le fait de ne pas retenir certaines situations dans les nouveaux recensements bien qu'elles l'aient été dans les précédents diagnostics.

3.4. Une agrégation des données effectuée : plus de 200 000 personnes en France avec un besoin en habitat

La méthodologie permettant d'obtenir une estimation nationale des ancrages et besoins d'habitants en résidence mobile est présentée en annexe 2.

Une estimation haute et une estimation basse ont été effectuées, elles varient selon le nombre de personnes composant un ménage.

Au regard de la non exhaustivité et de l'hétérogénéité des données, l'estimation haute est à privilégier. De même le choix de retenir l'estimation haute compense le manque de données sur 10 départements métropolitains.

Il paraît néanmoins difficile de mesurer l'écart entre cette estimation et la réalité des besoins en France.

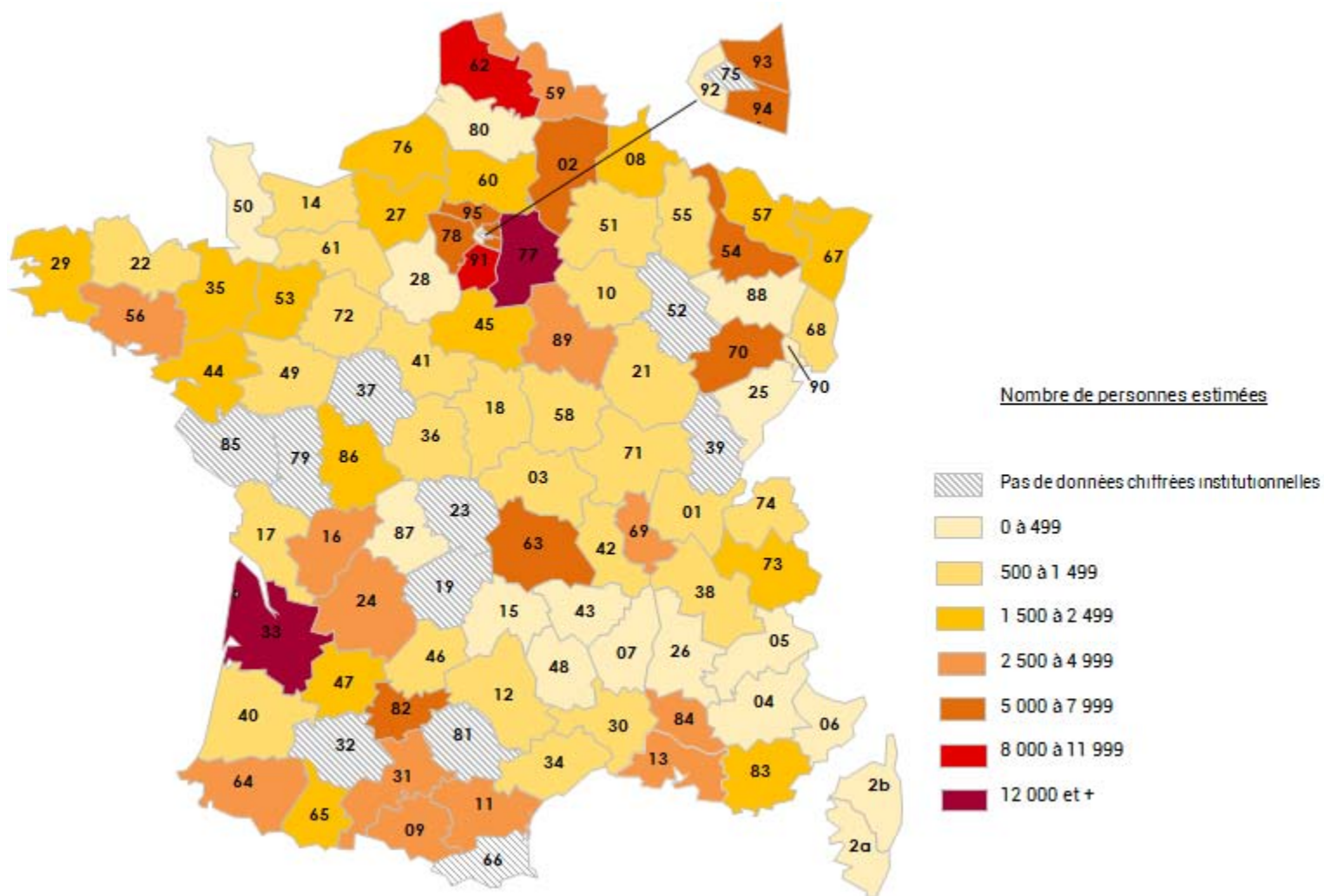
Ainsi, ce sont 208 456 personnes, vivant de manière permanente en résidence mobile, qui sont identifiées avec un besoin d'accéder à un habitat ou d'amélioration de leur habitat. L'estimation basse est de 171 779 personnes.

12. Les questions liées à la démographie sont développées en annexe 2 « Choix et limites méthodologiques »..

Malgré ces limites, une cartographie de l'ancrage des populations vivant de manière permanente en résidence mobile en France métropolitaine a été réalisée.

Elle permet de visualiser à grande échelle l'importance de l'implantation de ces populations dans les régions métropolitaines urbaines et attractives (ou qui l'ont particulièrement été au cours du XX^e siècle) en termes d'activités économiques et/ou saisonnières. Trois secteurs se démarquent particulièrement : les départements de la Gironde (33), du Pas-de-Calais (62) ainsi que ceux de la grande couronne Sud-Est de l'Île-de-France (77 et 91).

Densité du nombre de personnes vivant en résidence mobile avec un ancrage territorial et un besoin en habitat adapté à leur mode de vie par département



Source cartographie : Fnasat

CONNAISSANCE DES ANCRAGES ET DES BESOINS : EN RÉSUMÉ

Dès la mise en œuvre de la politique de l'accueil, les ancrages territoriaux des « gens du voyage » et leurs besoins en habitat sont à la fois identifiés et différenciés des besoins en accueil. Ces constats locaux sont largement partagés dans la politique sociale du logement, à travers les PDALHPD.

A contrario le diagnostic des ancrages et besoins en habitat est lacunaire au sein des politiques locales de l'habitat. La qualification et la quantification des situations d'habitat en résidence mobile est bien plus importante dans les SDAHGV que dans les PDH : 95% des schémas départementaux présentent des données qualitatives et/ou quantitatives, pour seulement 24% des PDH étudiés.

Ce constat reflète l'insuffisante articulation des diagnostics entre ces politiques locales et notamment entre celles de droit commun. Si l'identification des besoins est presque systématique de la politique de l'accueil vers la politique sociale du logement, ce n'est pas le cas entre cette dernière et les politiques de l'habitat. Pourtant, selon la hiérarchie des normes, les PDH (et les PLH) doivent prendre en compte les PDALHPD (cf. annexe 1).

De manière générale, l'identification des besoins souffre d'un manque d'exhaustivité et d'une hétérogénéité des méthodes de recueil ainsi que d'un manque de réactualisation des données entre chaque révision de document.

Ceci résulte en partie d'un cadre national inexistant en termes de méthodologie et d'outils de diagnostics.

Malgré ce manque, cette première partie de l'étude permet de réaffirmer une typologie de situations de mal-habitat, présentées également dans d'autres rapports ou études. Il est observé la récurrence des installations insalubres et/ou non conformes (que ce soit au regard de l'occupation ou du droit de l'urbanisme) ainsi que celle d'installations inadaptées, car durables, sur des équipements publics dédiés au séjour. L'analyse met également en exergue l'itinérance contrainte subie par des ménages dans un tiers des départements.

Ce travail permet également d'obtenir une première estimation nationale, certainement sous-estimée, à environ 208 500 personnes vivant en résidence mobile ayant des difficultés liées à l'habitat dans leurs territoires d'ancrage.

ACTIONS ET PROGRAMMATION : LES RÉPONSES PUBLIQUES

AUX BESOINS EN HABITAT IDENTIFIÉS

Comme cela est présenté en annexe 1, le cadre légal (au moment de la réalisation de cette étude) prévoit une réponse aux besoins en habitat dans le cadre des politiques dites de droit commun, en l'occurrence au sein des PDAL(H)PD et des PDH.

1. Les réponses dans la politique de l'habitat et la politique sociale du logement

1.1. Un niveau de réponse hétérogène dans les PDAL(H)PD

84 % des 72 PDALP(H)D analysés retiennent les « gens du voyage » comme public cible.

Pourtant, malgré cette prise en compte du public, 19 % n'élaborent aucune action pour répondre aux besoins en habitat identifiés.

Ce sont donc 65 % des PDALPD étudiés (soit 47 documents) qui prévoient des actions destinées à ce public reconnu.

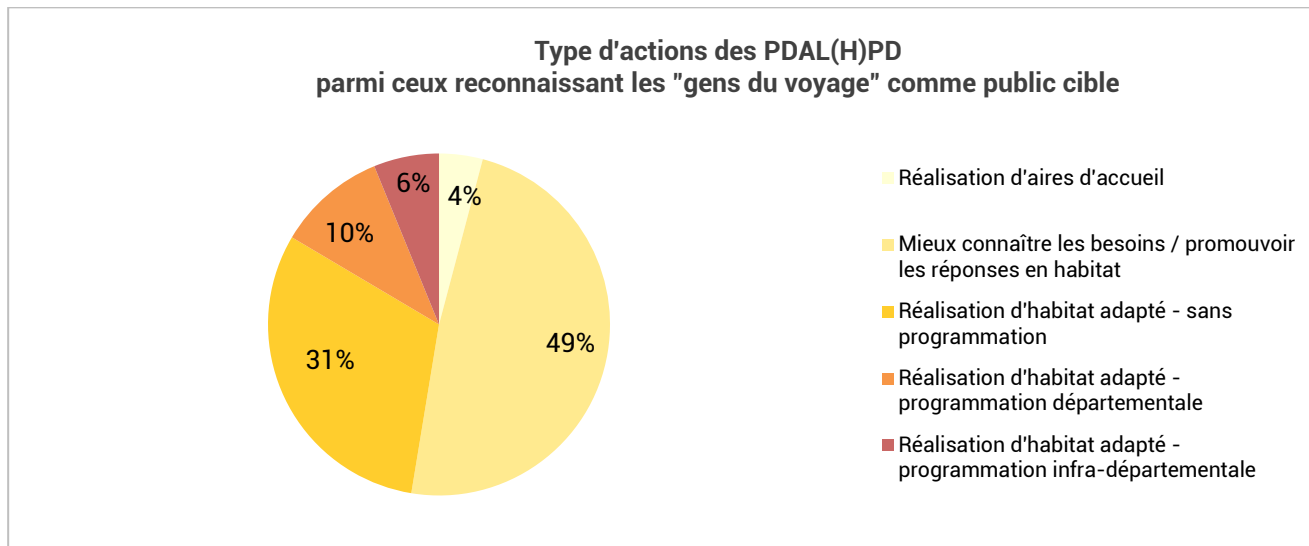
Parmi ces 47 plans, cinq types d'actions ont été distingués :

- les actions préconisant la réalisation d'aires d'accueil ;
- celles visant à mieux connaître les besoins en habitat (diagnostics affinés, MOUS¹³, observatoires,...) et/ou promouvoir l'habitat adapté à destination des gens du voyage (actions de sensibilisation, guides,...) ;
- celles prévoyant des réalisations en habitat adapté sans préciser d'objectifs chiffrés ;
- celles prévoyant des réalisations en habitat adapté avec des objectifs quantitatifs (nombre d'opérations, nombre de ménages à reloger,...) mais non territorialisés (chiffre global pour l'ensemble du département) ;
- les actions définissant des objectifs quantitatifs avec des territoires-cibles (communes ou intercommunalités).

Près de la moitié (49 %) de ces 47 plans vise à obtenir une meilleure connaissance des besoins (à travers la réalisation de diagnostics, d'études) ou bien à promouvoir les réponses à apporter (activités de formation, de sensibilisation). 30 % se fixe comme action de favoriser la réalisation d'habitats mais ne définit pas

13. Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale

d'objectifs quantitatifs. 11 % des PDALP(H)D concernés programment des réalisations avec des objectifs quantitatifs pour l'ensemble du département quand 6 % associent aux objectifs quantitatifs de réalisation de logements l'identification de territoires (les opérations sont ciblées localement). Enfin, 4 % renvoient les enjeux d'habitat à une fiche-action qui préconise la réalisation des aires permanentes d'accueil inscrites au schéma départemental.



Au final, moins du quart des PDAL(H)PD retenant les gens du voyage comme public cible prévoit d'apporter une réponse quantitative aux besoins identifiés.

1.2. L'analyse des PDH révélatrice de l'absence de réponses programmées dans les PLH

Les PDH reprennent au niveau départemental la programmation définie dans l'ensemble des PLH (programmes locaux de l'habitat) approuvés sur le territoire.

Parmi les 34 PDH disponibles, 24 évoquent des ancrages et des besoins en habitat adapté aux gens du voyage.

Néanmoins, un seul PDH programme la réalisation d'habitat adapté (département du Nord). Sept autres PDH mentionnent une volonté de réalisation sans programmer d'objectifs plus précis.

2. La programmation en habitat adapté

2.1. Peu de documents prévoient une réponse opérationnelle

Ainsi, si la programmation des réponses en habitat doit s'effectuer dans les documents de droit commun, ce sont cependant seulement 8 PDAL(H)PD et 1 PDH dans lesquels apparaissent des objectifs opérationnels quantifiés.

Bien que le cadre légal (en vigueur au moment de l'analyse en 2016) n'ait pas prévu l'inscription d'une programmation en habitat dans les SDAHGV, 31 de ces documents en ont inscrit une. Parmi ces derniers, 9 permettent aux collectivités de remplacer leurs obligations en aires d'accueil par des réalisations en habitat adapté. Dans certains cas, cette substitution est applicable à l'ensemble des communes inscrites au schéma ; dans d'autres, ce sont des territoires particuliers qui sont concernés. 22 autres SDAHGV préconisent des réalisations en habitat en tant qu'offre complémentaire à celle des places en aires d'accueil.

Exemples de SDAHGV intégrant une programmation en habitat adapté

Schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage de Haute Savoie de 2012

Ce document prévoit, page 10, la possibilité de remplacer les « 139 places caravanes en aire d'accueil inscrites au schéma 2003-2009 » par des « places en terrains familiaux ou des habitats adaptés ». Le schéma fixe la compensation suivante : « 4 places caravanes en aires d'accueil = 2 places caravanes en terrain familial = 1 habitat adapté ». Par exemple, la commune de Faverges est citée, laquelle « va opter pour la réalisation de 4 habitats adaptés en alternative aux 15 places en aire d'accueil ».

Cette substitution se base sur le constat que « les aires d'accueil n'apparaissent pas, au vu des besoins actuels, comme les meilleures réponses à apporter ». En effet, en sus

des besoins d'accueil, le schéma identifie d'importants besoins d'accès (80 ménages dits en errance) ou d'amélioration de l'habitat (200 ménages).

Schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage de la Saône-et-Loire de 2012

Il émet des propositions complémentaires aux obligations en aires d'accueil pour certaines communes où des ancrages ont été identifiés dans le diagnostic. On peut ainsi lire, page 43, « aménager au moins 3 terrains familiaux, pour des familles sédentarisées, identifiées par la commune », en raison des « besoins complémentaires [...] identifiés au regard du diagnostic », bien que ces préconisations « ne relèvent pas d'une obligation légale ».

2.2. Des réponses à peine articulées entre les documents

L'articulation du diagnostic entre les documents apparaît mitigée, comme cela est présenté en page 9, mais l'articulation des réponses entre les documents est quant à elle presque inexistante.

En effet, sur les 31 départements où le SAHGV prévoit des réponses en habitat, qu'elles soient simplement préconisées ou qu'elles puissent remplacer les obligations de réalisation d'équipements d'accueil, seuls 8 départements inscrivent cette programmation dans le PDALPD (dont 1 dans le PDH également), avec un niveau de réalisation en nombre d'opérations qui n'est pas toujours précisé.

Parmi les 8 départements pour lesquels une programmation chiffrée en nombre d'opérations d'habitat adapté est inscrite dans le PDALPD, 5 départements d'entre eux en ont fait des préconisations dans le SDAHGV et 1 seul département a un PDH qui mentionne la volonté de réalisation sans préciser les objectifs quantifiés. Dès lors, il apparaît que l'articulation des réponses est limitée. Ce manque est crucial car la mise en œuvre d'une programmation en habitat est rendue difficile, lorsqu'elle est cantonnée à un seul document/ un seul champ de politiques publiques.

2.3. Le niveau national de la programmation

Les objectifs additionnés les uns aux autres permettent d'établir le niveau de programmation à réaliser pour l'ensemble du territoire français métropolitain à environ 2 300 places en terrain familial locatif ou en logements sociaux adaptés.

Ce chiffre résulte de l'agrégation de 2 210 places ou logements et de 26 opérations programmées pour lesquelles le nombre de places ou de logements n'est pas précisé. Il a été estimé que ces 26 opérations seraient équivalentes à une centaine de places/logements : sur la base d'une moyenne basse de 4 places ou logements par opération.

Bien qu'une place ne suffise pas à répondre pas aux besoins d'un ménage¹⁴, il a tout de même été retenu que cette programmation permettrait de reloger 2 300 ménages, soit 11 500 personnes (en appliquant le système de conversion retenu pour le calcul des besoins).

Dès lors, ce niveau de programmation permettrait de répondre à seulement 5,5 % des besoins identifiés.

14. Une place permet d'installer une caravane. La notion d'emplacement, composé de deux places de caravanes au minimum, correspond davantage aux besoins d'un ménage.

ACTIONS ET PROGRAMMATION : EN RÉSUMÉ

L'identification de besoins en habitat (adapté aux modes de vie en résidence mobile) est constante dans la politique spécifique de l'accueil ainsi que dans celle de droit commun du logement. Il faut cependant rappeler la relative qualité des diagnostics, particulièrement en termes de quantification des besoins identifiés.

Mais les actions, découlant de ces diagnostics, déterminées dans les PDALHPD consistent surtout en des préconisations (affiner les données, promouvoir les solutions, etc.). Dès lors, ce plan départemental d'actions n'apparaît pas comme un outil opérationnel pour répondre aux besoins identifiés en habitat adapté à la résidence mobile.

De plus, dans le PDH (qui reprend les objectifs opérationnels des programmes locaux de l'habitat) - document dédié à la programmation d'habitat - les besoins des « gens du voyage » ne trouvent pas davantage de réponse.

Enfin, si seulement un tiers des départements inscrivent une programmation d'habitat adapté dans leur politique de l'accueil (que celle-ci prenne la forme de préconisations ou encore de substitution aux obligations d'accueil), elle n'est de surcroît presque jamais retranscrite dans les politiques dites de droit commun. Lorsque des réponses sont apportées, l'articulation de leur inscription entre les différents documents est souvent inexistante.

Ainsi, en France métropolitaine, la programmation globale d'habitat adapté à la résidence mobile n'atteint qu'environ 2 300 places en terrain familial locatif ou en logements sociaux adaptés. Ceci permettrait de reloger environ 11 500 personnes soit à peine plus de 5% des 208 500 personnes identifiées avec un besoins en habitat.

Au-delà de la faiblesse de la programmation, le manque de traduction observé au sein des politiques locales de l'habitat rend cet objectif difficilement atteignable.

ANNEXE 1 / CADRE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Le cadre de l'évaluation des besoins en séjour est fixé par la circulaire HC/IUH1/12 n° 2001-49 du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi de 2000 et à l'élaboration des SDAHGV.

Cette évaluation dans les schémas départementaux d'accueil consiste en un recensement des besoins en séjour et en stationnement temporaires sur le territoire : « *elle doit porter sur l'ensemble des besoins des gens du voyage séjournant dans le département [...]. Elle comprend l'étude des besoins quantitatifs, ce qui inclut le recensement des stationnements réellement constatés au cours des années précédentes sur chaque secteur, ainsi que la nature de ces stationnements, en particulier : nombre de caravanes par groupe, périodes et durées de séjour, itinéraires* ».

Ce même texte rappelle la complémentarité entre l'accueil et l'habitat : « *les besoins en habitat des gens du voyage étant étroitement liés aux besoins en accueil des gens du voyage, vous favoriserez dans la mesure du possible une réflexion inter-partenariale sur les solutions à mettre en œuvre pour y répondre [...] offre d'habitat à créer, accompagnement social si nécessaire à prévoir, moyens et acteurs à solliciter* ».

Enfin, la circulaire renvoie à la mobilisation des « *dispositifs de droit commun nécessaires : PDALPD, mais aussi PDI, FSH... et les opérateurs éventuels à impliquer* ». Ainsi, « *les solutions envisagées pour répondre aux besoins en habitat des gens du voyage* » doivent être annexées au SDAHGV.

Concrètement, la politique spécifique d'accueil des « gens du voyage » doit recenser et répondre aux besoins des personnes de passage, à travers le SDAHGV. Ce faisant, elle identifie également le nombre de ménages ancrés sur le territoire avec des besoins en habitat. Ces besoins doivent être pris en compte par les politiques locales de droit commun, celles de l'urbanisme, du logement et de l'habitat.

La compétence des politiques locales de l'urbanisme concernant les besoins en habitat des gens du voyage est rappelée dans la circulaire UHC/IUH1/26 n° 2003-76 du 17 décembre 2003 dont le chapitre intitulé « *Prise en compte de l'habitat des gens du voyage dans les règlements d'urbanisme* » fait référence à l'ancien article L121-1 du code de l'urbanisme, désormais refondu dans l'article L 101-2 de ce même code.

L'article L 101-2 du code de l'urbanisme stipule que les documents d'urbanisme - soit les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux et intercommunaux d'urbanisme (PLU et PLUI) - permettent d'assurer : « *la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat* ».

Les plans locaux de l'habitat (PLH) doivent être compatibles avec les SCOT et les PLU(i) et prendre compte les plans locaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD). Enfin les plans départementaux de l'habitat (PDH) sont quant à eux compatibles avec les PLH.

Selon cette hiérarchie des normes, l'exigence de prise en compte des besoins de tous les habitants d'un territoire (quels que soient leurs modes d'habitat) dans les documents d'urbanisme se répercute au sein des documents des politiques du logement et de l'habitat. Ces derniers ont vocation à intégrer les diagnostics de

territoires des documents d'urbanisme, donc à prendre en compte à leur tour l'ensemble des modes d'habitat dans leur analyse des besoins et leur programmation.

Hiérarchie des normes entre les documents des politiques locales de droit commun (urbanisme, habitat et sociale du logement) et celle spécifique de l'accueil

| | Politiques locales (de droit commun) | | | Politique locale (spécifique) |
|-----------------------|--|---------|----------|--------------------------------|
| | Urbanisme | Habitat | Logement | Accueil des « gens du voyage » |
| <i>Nationale</i> | Loi montagne Loi littoral Parcs naturels régionaux et parcs nationaux SDAGE et SAGE DTA, PIG, SDRIF... | | | |
| <i>Départementale</i> | | PDH | | SDAHGV |
| <i>Intercommunale</i> | SCOT | | PDALHPD | |
| <i>Communale</i> | PLU Cartes communales | PLH | | |

Hiérarchie des normes entre documents de planification et programmation / Source Fnasat

Légende :

→ « Est compatible avec »

→ « Prend en compte »

ANNEXE 2 / CHOIX ET LIMITES MÉTHODOLOGIQUES

1. Des données recueillies à l'échelle départementale

Face au nombre élevé de données à analyser et compiler, et afin d'aboutir à une lecture nationale, l'échelle départementale a été retenue pour le recensement des données. Celle-ci paraît d'autant plus pertinente que le SDAGV est le document dans lequel sont diagnostiquées les présences d'habitants en résidence mobile : il s'agissait donc d'adopter la même échelle de lecture.

Malgré l'enjeu essentiel que représentent l'urbanisme et la programmation de l'habitat à l'échelle intercommunale, il n'était pas possible d'analyser le contenu des PLH et des SCOT (des focus et analyses fines de plusieurs intercommunalités pourront faire l'objet d'une prochaine analyse).

Ce sont donc les trois documents principaux à cette échelle (SDAGV, PDAL(H)PD et PDH) qui ont été explorés, permettant ainsi d'analyser le contenu et l'articulation des politiques départementales relatives à l'accueil, au logement et à l'habitat.

2. S'assurer de la cohérence dans l'étude du phénomène observé

La terminologie pour qualifier l'ancrage varie d'un document et d'un territoire à un autre.

Choix méthodologique :

- Identifier les ancrages à partir d'une diversité d'expressions révélant la présence continue sur un territoire de personnes vivant en résidence mobile. Il a pu s'agir des mentions de « sédentarisation » ou « semi-sédentarisation », la référence et/ou le dénombrement de familles dites « habituées », « présentes depuis des années », « qui tournent dans le département », etc.

L'identification des ancrages ne se réfère pas toujours aux situations d'habitat observées, elle par exemple été opérée selon le fait que les personnes aient un suivi social dans le territoire.

Choix méthodologique :

- Retenir le nombre de personnes dites recensées et/ou suivies socialement dans le département, même si ce chiffre global ne précise pas les situations d'habitat (face à l'absence d'autres données). Cette difficulté s'est posée dans peu de territoires, et la connaissance du travail des associations adhérentes du réseau a permis de s'assurer que les personnes suivies (par exemple dans le cadre du RSA) sont pour l'ensemble en difficultés du point de vue de l'habitat et sont dans des situations particulièrement précaires faute de moyens ne serait-ce que pour se stabiliser sur un équipement public ou un terrain privé.

3. Agréger des données chiffrées au niveau national

De la même manière que la terminologie varie, **les modalités de recensement des situations sont différenciées entre les départements**. En effet, selon les documents et parfois au sein d'un même diagnostic les personnes sont tour à tour comptabilisées en nombre de « ménages », de « caravanes », de « familles », ou directement d'« individus ».

Choix méthodologiques :

- Établir un modèle de conversion entre « caravane », « ménage », « terrain » afin d'obtenir un nombre de personnes pour chaque département, déterminer les équivalences ainsi qu'une estimation haute et une estimation basse.

L'estimation haute se base sur une équivalence de cinq personnes pour un ménage. Ce choix repose sur deux éléments démographiques caractérisant les ménages concernés par l'habitat permanent en résidence mobile : un taux de fécondité globalement supérieur à la moyenne nationale et une population jeune (surreprésentation des personnes de moins de 16 ans).

À titre d'exemples, le SDAGV d'Ille-et-Vilaine de 1998 présente un nombre moyen d'enfants par femme de 3,43 calculé à partir d'un échantillon (p. 17). Le SDAHGV de 2015 de la Charente, observe « une natalité supérieure à la moyenne » (p. 59) Un mémoire de fin d'études, de François Ferrer pour l'École nationale de la santé publique en 2001, intitulé « Développer l'accès des gens du voyage au droit commun sur le territoire local : stratégies de pilotage d'un centre social » rend compte d'« une population moyenne par foyer se situant entre 4 et 5 personnes, avec de nombreuses familles qui comptent 7 à 8 membres [...] La pyramide des âges

observée est comparable à celle observée dans les pays sous-développés : [...] forte proportion de jeunes et faible pourcentage de personnes du troisième âge [...] » (p. 11). Le SDAGV de 2009 du Morbihan fait le constat en d'« une population jeune avec 40 % qui ont moins de 16 ans » (p. 5).

L'ancienneté des sources précitées peut toutefois fragiliser la fiabilité actuelle du constat d'une natalité supérieure à la moyenne nationale. On sait également que cette moyenne tend à se réduire fortement dans les zones les plus urbaines – notamment dans la région francilienne – pour rejoindre la moyenne nationale.

Ainsi, il a été choisi d'opérer une deuxième conversion, selon l'équivalence « un ménage = quatre personnes » afin d'obtenir une seconde estimation plus basse, peut-être davantage réaliste aujourd'hui. Le nombre de quatre personnes par ménage se retrouve par exemple dans le schéma départemental de la Mayenne de 2009. Ce dernier évoque « une moyenne de 4 personnes par famille ».

Récapitulatif des équivalences opérées entre les données recueillies

| <i>Estimation haute :</i> | | |
|---------------------------|--------------------------|-------------|
| 1 famille = 1 ménage | 1 terrain = 1 parcelle | 1 caravane |
| 5 personnes | 3 ménages = 15 personnes | 3 personnes |
| <i>Estimation basse :</i> | | |
| 1 famille = 1 ménage | 1 terrain = 1 parcelle | 1 caravane |
| 4 personnes | 3 ménages = 12 personnes | 2 personnes |

- Communiquer sur la base de l'estimation haute. Comme cela a été présenté page 13, « même s'il pourrait être constaté une éventuelle surévaluation du nombre de personnes composant un ménage (5 personnes dans l'estimation haute), dans tous les cas les chiffres agrégés sont très certainement sous-estimés du fait de leur ancienneté et des modalités partielles de recensement. »

Au sein d'un même département, les modalités de recensement peuvent également varier.

Choix méthodologique :

- Appliquer la conversion à l'échelle infra-départementale

Faire face aux écarts importants entre les données chiffrées pour un même territoire, lorsque le recensement du nombre de personnes (ou familles) est à la baisse.

Choix méthodologique :

- Retenir le nombre le plus élevé sauf si la forte diminution est justifiée dans le diagnostic suivant (ce qui n'est jamais le cas) pour éviter la déperdition de données.

ANNEXE 3 / SOURCES ET CONVERSION DES DONNÉES CHIFFRÉES PAR DÉPARTEMENT

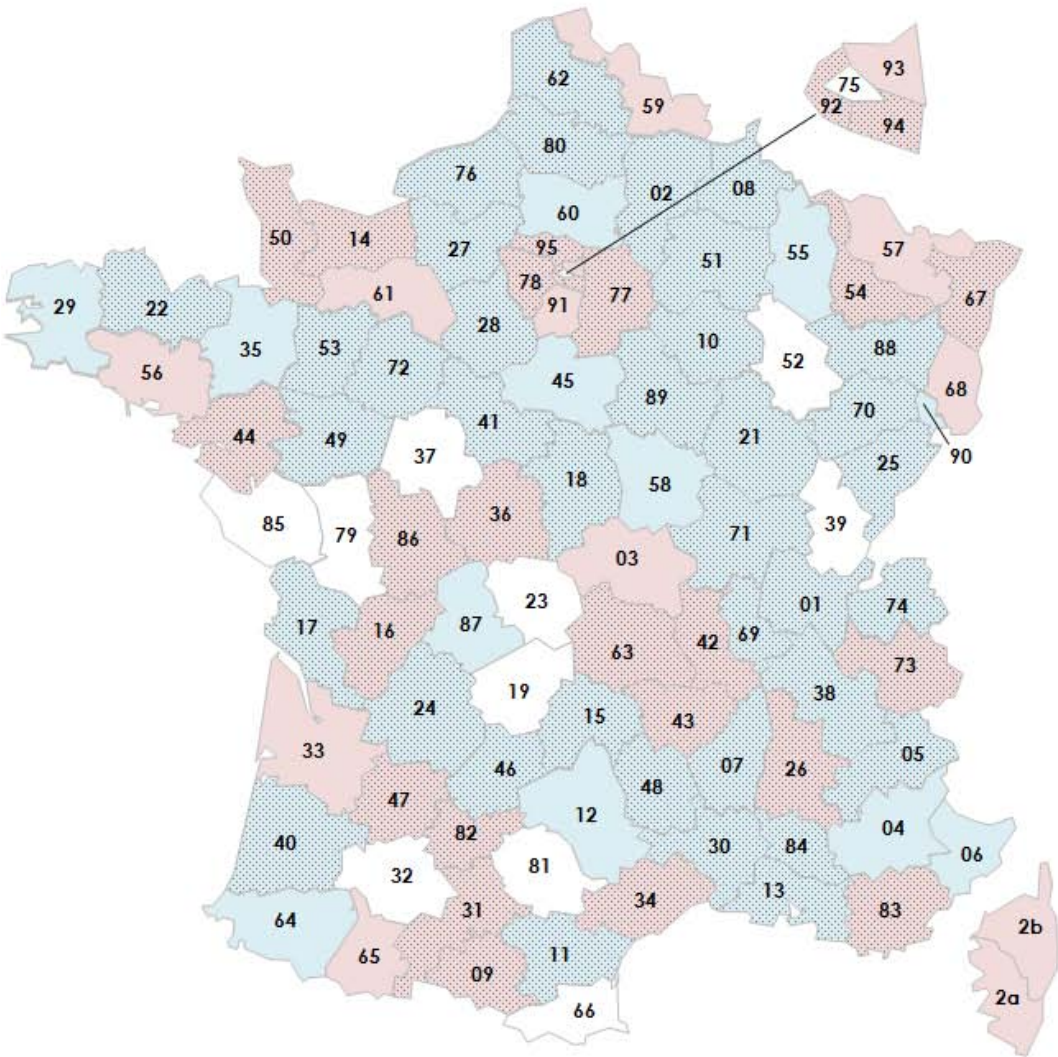
| Département | | Données quantitatives initiales | Nbre de personnes estimation haute (données converties) | Nbre de personnes estimation basse (données converties) | Document(s) source |
|-------------|-------------------------|---------------------------------|--|--|---------------------------------|
| 1 | Ain | 250 caravanes | 750 | 500 | étude préalable SDAGV 1991 |
| 2 | Aisne | 2400 caravanes | 7200 | 4800 | projet SDAHGV 2002 |
| 3 | Allier | 920 à 1150 personnes | 1150 | 920 | SDAHGV 2012 |
| 4 | Alpes-de-Haute-Provence | 300 personnes | 300 | 300 | étude préalable SDAHGV 2002 |
| 5 | Hautes-Alpes | 20 familles + 45 personnes | 145 | 125 | SDAHGV 2012 |
| 6 | Alpes-Maritimes | 338 personnes | 338 | 338 | étude départementale 1992 |
| 7 | Ardèche | 80 familles | 400 | 320 | SDAHGV 2003 |
| 8 | Ardennes | 600 caravanes | 1800 | 1200 | SDAHGV 2002 |
| 9 | Ariège | 300 terrains + 6 familles | 4530 | 3624 | SDAHGV 2013 |
| 10 | Aube | 205 familles | 1025 | 820 | SDAHGV 2002 |
| 11 | Aude | 730 familles | 3650 | 2920 | proposition schéma 1998 |
| 12 | Aveyron | 1300 personnes | 1300 | 1300 | livre blanc 1993 |
| 13 | Bouches-du-Rhône | 800 familles | 4000 | 3200 | Diagnostic préalable SDAGV 1994 |
| 14 | Calvados | 100 familles | 500 | 400 | SDAHGV 2011 |
| 15 | Cantal | 10 familles | 50 | 40 | PDALPD |
| 16 | Charente | 683 ménages | 3415 | 2732 | SDAHGV 2015 |
| 17 | Charente-Maritime | 100 familles | 500 | 400 | SDAHGV 2010 |
| 18 | Cher | 71 familles | 355 | 284 | SDAGV 1994 |
| 19 | Corrèze | | | | |
| 2A | Corse-du-Sud | 150 personnes | 150 | 150 | SDAHGV 2004 Haute-Corse |
| 2B | Haute-Corse | 150 personnes | 150 | 150 | SDAHGV 2004 |
| 21 | Côte-d'Or | 160 familles | 800 | 640 | PDALPD 2005 |
| 22 | Côtes-d'Armor | 100 familles | 500 | 400 | SDAHGV 2010 |

| | | | | | |
|----|------------------|--|-------|-------|--|
| 23 | Creuse | | | | |
| 24 | Dordogne | 500 ménages | 2500 | 2000 | étude DDT 2009 |
| 25 | Doubs | 40 familles | 200 | 160 | SDAHGV 2004 |
| 26 | Drôme | 63 familles | 315 | 252 | SDAHGV 2013 |
| 27 | Eure | 150 parcelles | 2250 | 1800 | SDAHGV 2012 |
| 28 | Eure-et-Loir | 35 logements adaptés à réaliser | 175 | 140 | dossier de presse SDAHGV 2013 |
| 29 | Finistère | 2124 personnes | 2124 | 2124 | SDAHGV 2012 |
| 30 | Gard | 148 familles + 80 caravanes + 250 personnes | 1230 | 1002 | étude préalable SDAHGV 2011 |
| 31 | Haute-Garonne | 800 familles | 4000 | 3200 | SDAHGV 2010 |
| 32 | Gers | | | | |
| 33 | Gironde | 15000 à 18000 personnes | 18000 | 15000 | SDAHGV 2011 |
| 34 | Hérault | 175 familles | 875 | 700 | SDAHGV 2003 |
| 35 | Ille-et-Vilaine | 900 à 2200 personnes | 2200 | 900 | SDAGV 1998 |
| 36 | Indre | 230 familles | 1150 | 920 | étude préalable SDAHGV 2012 |
| 37 | Indre-et-Loire | | | | |
| 38 | Isère | 290 ménages | 1450 | 1160 | SDAHGV 2010 |
| 39 | Jura | | | | |
| 40 | Landes | 815 personnes | 815 | 815 | SDAHGV 2010 |
| 41 | Loir-et-Cher | 200 familles | 1000 | 800 | SDAHGV 2002 |
| 42 | Loire | 272 ménages | 1360 | 1088 | SDAHGV 2013 |
| 43 | Haute-Loire | 70 familles | 350 | 280 | SDAHGV 2012 |
| 44 | Loire-Atlantique | 411 ménages | 2055 | 1644 | SDAHGV 2010 |
| 45 | Loiret | 2000 personnes | 2000 | 2000 | PDALPD |
| 46 | Lot | 140 familles | 700 | 560 | étude 1993 |
| 47 | Lot-et-Garonne | 223 familles | 1115 | 892 | SDAHGV 2011 |
| 48 | Lozère | Une dizaine de familles | 50 | 40 | SDAHGV 2010 |
| 49 | Maine-et-Loire | 350 caravanes | 1050 | 700 | SDAHGV 2003 |
| 50 | Manche | 95 familles | 475 | 380 | étude sédentarisation Basse Normandie 2013 |
| 51 | Marne | 220 caravanes + 22 familles (dont une famille de 11 personnes) | 776 | 535 | SDAHGV 2002 |
| 52 | Haute-Marne | | | | |

| | | | | | |
|----|-----------------------------|------------------------|--------|------|--|
| 53 | Mayenne | 363 familles | 1815 | 1452 | SDAHGV 2009 |
| 54 | Meurthe-et-Moselle | 1000 ménages | 5000 | 4000 | SDAHGV 2012 |
| 55 | Meuse | 750 personnes | 750 | 750 | SDAHGV 2002 |
| 56 | Morbihan | 2500 personnes | 2500 | 2500 | PDALPD 2012 |
| 57 | Moselle | 2000 personnes environ | 2000 | 2000 | SDAHGV 2011 |
| 58 | Nièvre | 662 personnes | 662 | 662 | SDAHGV 2003 |
| 59 | Nord | 4500 personnes | 4500 | 4500 | SDAHGV 2012 |
| 60 | Oise | 1883 personnes | 1883 | 1883 | SDAHGV 2012 |
| 61 | Orne | 601 personnes | 601 | 601 | étude sédentarisation Basse-Normandie 2013 |
| 62 | Pas-de-Calais | 3800 caravanes | 11400 | 7600 | SDAHGV 2002 |
| 63 | Puy-de-Dôme | 6000 personnes | 6000 | 6000 | SDAHGV 2002 |
| 64 | Pyrénées-Atlantiques | 2500 personnes | 2500 | 2500 | SDAHGV 2002 |
| 65 | Hautes-Pyrénées | 1800 personnes | 1800 | 1800 | SDAHGV 2002 |
| 66 | Pyrénées-Orientales | | | | |
| 67 | Bas-Rhin | 460 ménages | 2300 | 1840 | SDAHGV 2011 |
| 68 | Haut-Rhin | 565 personnes | 565 | 565 | diagnostic SDAHGV 2013 |
| 69 | Rhône | 700 ménages | 3500 | 2800 | SDAHGV 2003 |
| 70 | Haute-Saône | 2000 caravanes | 6000 | 4000 | SDAHGV 2003 |
| 71 | Saône-et-Loire | 240 familles | 1200 | 960 | SDAHGV 2012 |
| 72 | Sarthe | 190 familles | 950 | 760 | SDAHGV 2003 |
| 73 | Savoie | 300 familles | 1500 | 1200 | SDAHGV 2012 |
| 74 | Haute-Savoie | 280 ménages | 1400 | 1120 | SDAHGV 2012 |
| 75 | Paris | | | | |
| 76 | Seine-Maritime | 350 ménages | 1750 | 1400 | SDAHGV 2012 |
| 77 | Seine-et-Marne | 2456 ménages | 12 280 | 9824 | diagnostic préalable SRHH Contribution FNASAT 2015 |

| | | | | | |
|--------------|-----------------------|-------------------------------|----------------|----------------|--|
| 78 | Yvelines | 1138 ménages | 5690 | 4552 | diagnostic préalable SRHH Contribution FNASAT 2015 |
| 79 | Deux-Sèvres | | | | |
| 80 | Somme | 44 familles | 220 | 176 | SDAHGV 2011 |
| 81 | Tarn | | | | |
| 82 | Tarn-et-Garonne | 1521 familles | 7605 | 6084 | SDAHGV 2013 |
| 83 | Var | 115 terrains + 40 ménages | 1925 | 1540 | SDAHGV 2012 |
| 84 | Vaucluse | 190 terrains + 221 ménages | 3955 | 3164 | SDAHGV 2012 |
| 85 | Vendée | | | | |
| 86 | Vienne | 135 terrains | 2025 | 1620 | SDAHGV 2010 |
| 87 | Haute-Vienne | 351 personnes | 351 | 351 | SDAGV 1996 |
| 88 | Vosges | 127 caravanes | 381 | 254 | SDAGV 1992 |
| 89 | Yonne | 840 caravanes | 2520 | 1680 | SDAGV 1997 |
| 90 | Territoire de Belfort | 110 personnes | 110 | 110 | étude 1994 DDE |
| 91 | Essonne | 10000 personnes | 10000 | 10000 | observatoire habitat des gens du voyage de l'Essonne 2015 |
| 92 | Hauts-de-Seine | 95 ménages | 475 | 380 | diagnostic préalable SRHH Contribution FNASAT 2015 |
| 93 | Seine-Saint-Denis | 1594 ménages | 6000 | 6000 | diagnostic préalable SRHH Contribution FNASAT 2015 |
| 94 | Val-de-Marne | 1027 ménages | 5135 | 4108 | diagnostic préalable SRHH Contribution FNASAT 2015 |
| 95 | Val-d'Oise | 1597 ménages | 7985 | 6388 | diagnostic préalable SRHH Contribution FNASAT 2015 |
| Total | | | 208 456 | 171 779 | |

Départements selon l'exhaustivité ou non des données recueillies et la conversion ou non des données chiffrées



Légende

- Données proches de l'exhaustivité
- Données recueillies anciennes (plus de 10 ans) et / ou partielles (comme précisé dans les études et diagnostics)
- Source(s) en nombre de ménages, familles, caravanes, terrains - Conversion des données chiffrées pour obtenir un nombre de personnes

Source cartographie : Fnasat