FNASAT GENS DU VOYAGE

GENS DU VOYAGE
POUR UNE ÉVOLUTION DES POLITIQUES D'ACCUEIL ET D'HABITAT

La Fnasat-Gens du voyage fédère une centaine d'associations et de membres associés, présents dans plus de soixante-dix départements et dans les douze régions métropolitaines. Les associations membres se distinguent par les missions qu'elles portent et qui représentent un large spectre des politiques publiques[1]. Un certain nombre se sont plus particulièrement professionnalisées dans les domaines de l'habitat[2].

Au regard de l'expérience de ces associations, la Fnasat-Gv s'inquiète de l'insuffisance, de l'ignorance et de l'incohérence de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des politiques publiques en ces domaines. Elle rappelle les lourdes conséquences sur les conditions de vie et de santé de plusieurs centaines de milliers de citoyens. Cet état de fait génère des situations illégales, des instrumentalisations politiques et des discriminations. Au-delà de ces constats, la Fnasat-Gv promeut diverses pistes d'actions afin d'agir en faveur de l'inclusion des Gens du voyage.

1. Accès aux droits, insertion sociale et professionnelle, élection de domicile, santé, habitat et séjour, formation et scolarisation et développement local, lutte contre les discriminations.
2. Cf. *L'ingénierie de l'habitat des Gens du voyage – Expérience et expertise dans le réseau* ; 84 p. Fnasat-Gv ; 2020.

avril 2023

La gestion de la circulation des Gens du voyage : la priorité des années 2000

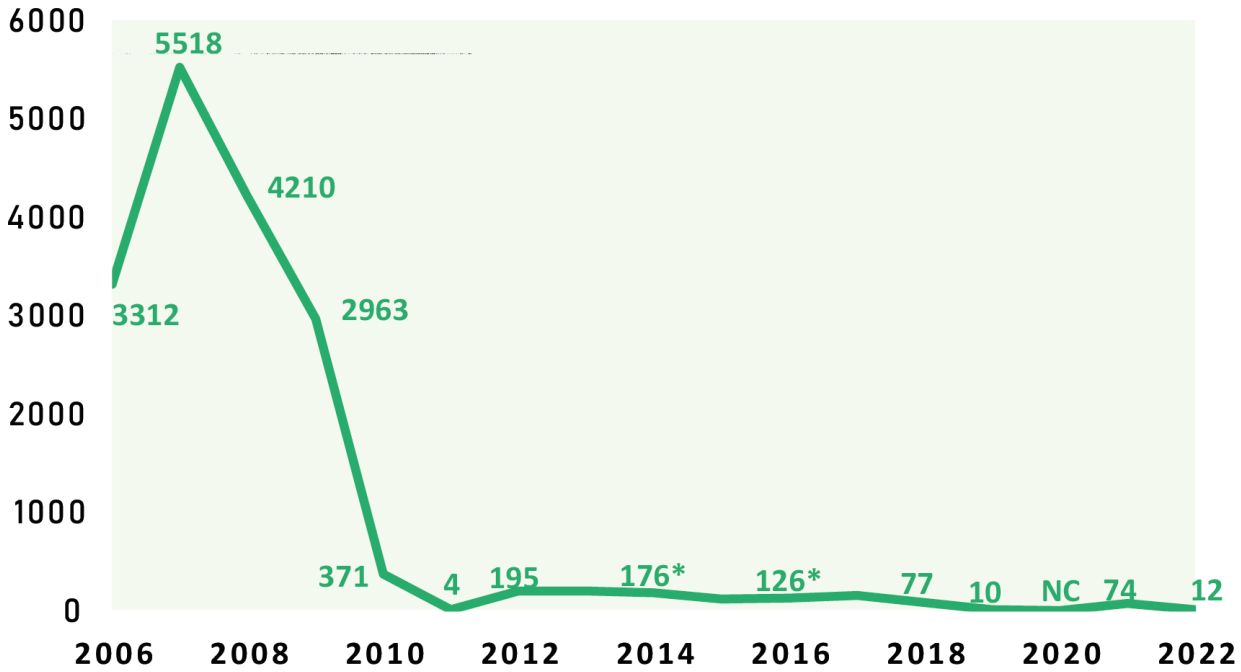
À partir des lois du 31 mai 1990[3] et du 5 juillet 2000[4], la solution identifiée par les pouvoirs publics pour lutter contre les stationnements illicites est de développer une offre spécifique pour accueillir des familles du voyage grâce aux schémas départementaux d'accueil et d'habitat des Gens du voyage (SDAHGV) et à des financements.

Un bilan contrasté

L'objectif national, en 2003, est de créer 43 051 places d'aires permanentes d'accueil[5]. Alors qu'il n'existait que 6 076 places d'aires permanentes en 2004. Cette politique a permis la création de 26 344[6]. L'offre actuelle d'aires permanentes d'accueil (APA) se constitue, principalement, lors de cette première décennie.

Les subventions de l'État pour ces projets incitent fortement les collectivités à réaliser les prescriptions des SDAHGV. Ces équipements restent inégalement répartis sur l'ensemble du territoire. Le nombre de réalisations chute à partir de 2007. Depuis 2010, il stagne à hauteur d'une centaine de places financées tous les ans.

La création de places d'aires permanentes d'accueil en baisse depuis 2007
(nombre de places financées)



Source : programme budgétaire 135 « Accueil des gens du voyage »
*Entre 2014 et 2016, il n'est pas possible de distinguer les réalisations entre places d'aires permanentes d'accueil et de terrains familiaux

Les objectifs des schémas départementaux ont été réduits de 11 070 unités entre 2003 et 2021, soit une baisse de 25%. Il reste à réaliser 5 627 places. La fermeture d'au moins 700 places d'APA laisse craindre à la fois une baisse persistante de l'offre et l'abandon des prescriptions relatives à l'accueil.

Le plan France Relance, engagé en 2020, a démontré le besoin de réhabilitation de ces équipements : 55 aires permanentes d'accueil, 3 596 places, soit 13 % de l'offre nationale, ont été rénovées, pour un budget total de 11,3 millions d'euros. Sa pérennité n'est pas assurée.

Malgré une amélioration des équipements (individualisés), l'offre actuelle reste sommaire, utilitaire et sécuritaire, ne correspondant pas aux standards d'un lieu de vie. Les aires d'accueil[7] sont, pour la plupart, éloignées des services et reléguées en dehors des zones d'habitat :

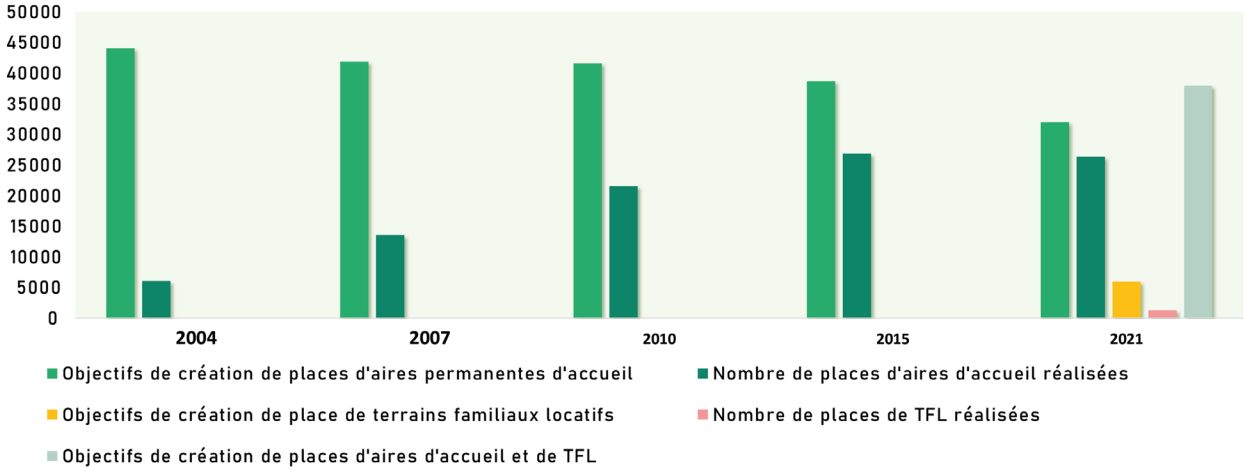
3. Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement dite loi Besson I.
4. Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage
5. L'objectif est moins clair concernant les aires de grand passage ; Fnasat-Gv (2022).
6. *Une relance des schémas départementaux en trompe-l'œil ? Fnasat-info*, pp.7-8, n°3. Sources : rapport CNH 203, rapports CGPC 2003 et 2005, rapport Hérisson (2008), rapport thématiques Comptes (2012 et 2017), RML (2014), circulaire du 10 janvier 2022, projets de loi de finances.
7. *La localisation de l'offre publique d'accueil et d'habitat des gens du voyage. Une enquête qualitative et cartographique réalisée dans quatre départements. La Gironde, l'Hérault, le Nord et la Seine-Maritime* ; Fnasat-Gv ; 2022.

38% des équipements sont situés à proximité de risques et nuisances environnementales et industrielles[8].

Concernant les équipements de grands passages, le bilan est encore plus faible puisque seulement deux tiers des objectifs sont atteints. Ils ont été revus à la baisse passant de 383 initialement à 324 aujourd'hui. Leur taux de réalisation est de 65,4 % en 2021. Les normes désormais réglementaires – en termes d'aménagements de périodicité d'usage - ont évolué positivement. Toutefois, des équipements intermédiaires pourraient être créés afin de répondre à la circulation de groupes moins importants en termes de tailles.

La fin du financement pour la création des aires explique le ralentissement de la politique d'accueil. Le pouvoir de substitution des préfets n'est pas appliqué en cas de non réalisation. Par ailleurs aucune sanction n'est prévue par la loi. La révision a par ailleurs pris du retard puisque trente et un schémas n'avaient pas été révisés en octobre 2022. Certaines commissions départementales consultatives ne se réunissent plus depuis plusieurs années. La cohérence, le suivi et la révision des schémas par le préfet de région ne sont pas mis en œuvre. Cette politique est caractérisée par l'absence de méthodologie d'évaluations préalables des besoins.

Baisse de 25 % des objectifs de création d'aires permanentes d'accueil



Source : Cf. nbp 4. Les objectifs de création d'aires d'accueil ont baissé. Cette diminution ne s'est pas faite au profit de la politique d'habitat. Cette substitution n'est pas synonyme d'une augmentation des objectifs combinés. Ce remplacement ne parait pas toujours pertinent puisque les besoins d'accueil temporaire demeurent manifestes..

Aujourd'hui la politique d'accueil n'est pas en mesure de répondre aux besoins de séjours de courte durée faute d'une offre d'habitat adapté. Les équipements d'accueil ont du répondre, par défaut, aux besoins des Voyageurs en termes d'accès à des espaces de vie permanents.

Les besoins d'habitat, une réponse encore expérimentale

La priorité donnée à l'accueil a occulté la réponse aux besoins d'habitat des Gens du voyage. Malgré l'absence de chiffres officiels, la Fnasat-Gv estime, en 2017, qu'environ 208 456[9] personnes, vivant de manière permanente en résidence mobile, ont besoin d'accéder à un habitat digne et sécurisé. L'absence de mise en œuvre de la politique d'habitat a engendré une variété de situations de mal logement :

- quartier de logements pour «sédentariser» des Voyageurs, où se développent l'auto-construction et l'installation de résidences mobiles non prévues ;
- errance contrainte à l'échelle du département, voire de territoires plus restreints (expulsions répétées) ;
- installations durables sur aire d'accueil et/ou rotations constatées d'aire en aire sur un territoire restreint ;
- installations sans titre ou précaires au regard de l'occupation avec des conditions de vie indignes ;
- terrains en pleine propriété avec aménagements non conformes aux règlements d'urbanisme et/ou insalubres.

En dehors de l'offre de droit commun (logement social en location ou en location-accession), diverses offres d'habitat adapté existent pourtant :

- publique adaptée à la résidence mobile : terrains familiaux locatifs, logement social en location ou en location-accession, terrains aménagés ;
- privée classique : location/achat de terrains ou de logements.

8. Ibid.
9. Fnasat (2017). Ancrages et besoins des habitants permanents de résidence mobile. Analyse nationale des politiques départementales.

Demande de logement social : faible visiblité

Depuis 2018, les personnes ayant pour habitat permanent la résidence mobile peuvent spécifier ce mode d'habitat en tant que logement actuel dans le Cerfa de demande de logement social. Pour ces derniers, le nombre de demandes a été multiplié par huit en quatre ans[10]. Ces données restent faibles.

	Demandes de logt social en cours	Demandes de logt social satisfaites
2018	475	14
2019	1919	313
2020	2177	431
2021	3820	516

La pratique de demande n'est pas généralisée. De plus, l'adaptation à la résidence mobile n'existe pas dans le formulaire de demande.

Dans le logement social, les dispositifs adaptés sont souvent à privilégier. L'accès aux dispositifs classiques ne doit pas être négligé afin de répondre à une demande croissante. Les difficultés d'accès à cette offre s'inscrivent dans un contexte plus large de crise du logement et de baisse de la construction depuis 2017[11].

L'offre publique adaptée : une répartition inégale et insuffisante

L'habitat adapté est une démarche d'ingénierie concernant des opérations publiques prenant en compte la résidence mobile. Elle concerne principalement le terrain familial locatif (TFL) et le logement social.

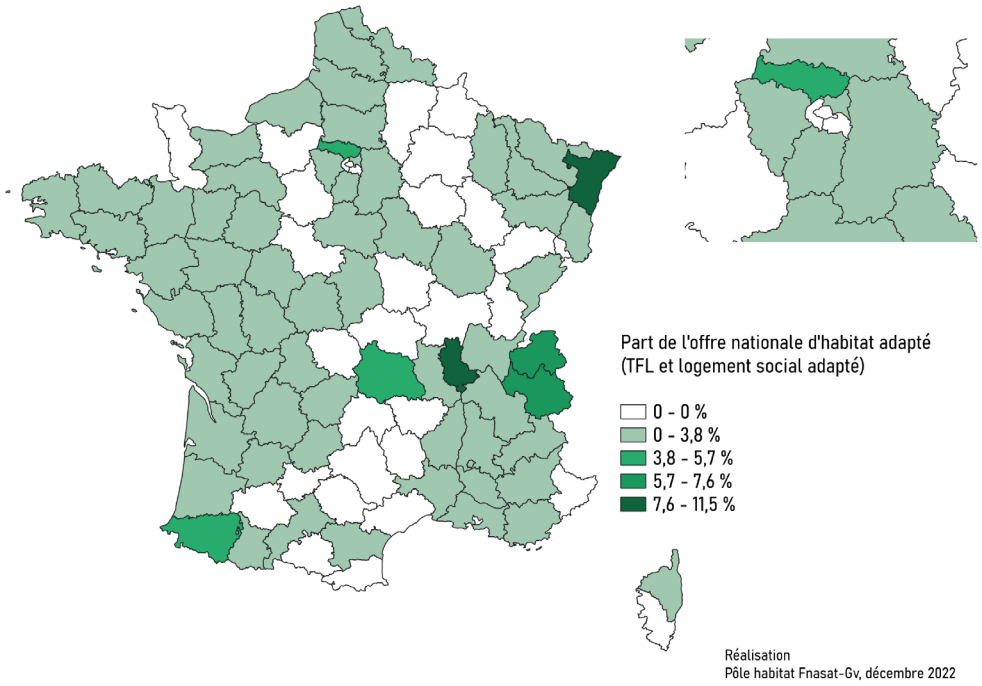
La répartition de l'offre d'habitat adapté est inégale. Certains territoires comme le Bas-Rhin, le Rhône ou le Puy-de-Dôme ont mené une politique volontariste de développement d'une offre diversifiée destinée aux Voyageurs

À l'inverse, **28** départements ne disposent d'aucune offre. La moitié de l'offre de logements sociaux adaptés se situe dans sept départements. **43** % de l'offre en TFL se concentre dans trois départements et **41** n'en disposent pas.

Dans les discours officiels, le principal obstacle à la réalisation des projets d'habitat est celui de la pénurie du foncier constructible et de la difficulté à le mobiliser.

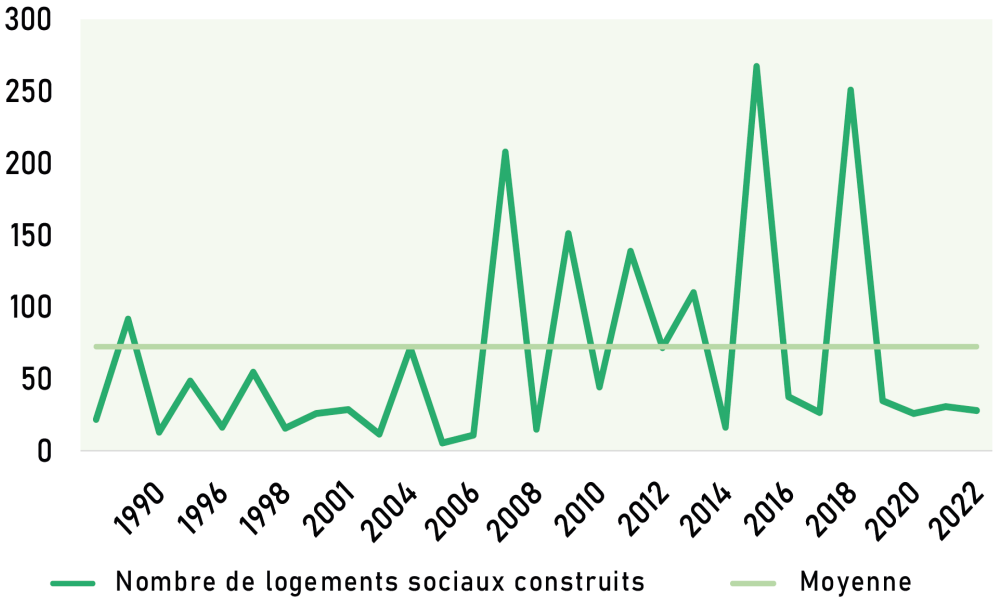
Cette pénurie s'explique par l'enjeu de lutte contre l'étalement urbain[12]. La sobriété foncière ne doit, pour autant, pas s'envisager au détriment des besoins sociaux prioritaires comme le logement. Le prix du foncier et la forte densité peuvent être des freins. En réalité, on observe des phénomènes de rétention par des collectivités peu désireuses d'accueillir de nouvelle popula-

Une inégale répartition de l'offre publique d'habitat adapté à destination des Gens du voyage



10. Données issues du système informatique national d'enregistrement des demandes de logement locatif social.
11. L'état du mal-logement en France. Rapport annuel n°26 ; Fondation Abbé Pierre (2021). Le nombre de demandes de logement social en attente s'élevait, fin 2021, à un prés de 2 255 700 demandes, dont le tiers (756 100) provenait de demandeurs déjà locataires du parc social.
12. Loi Climat et résilience n° 2021-1104.

Construction de logements sociaux adaptés en baisse depuis 2019



tions (Nimby)[13]. Ce rejet est accentué, pour les Voyageurs, par les représentations dont ils font l'objet. Ainsi comme pour les aires, les projets d'habitat qui leur sont dédiés suscitent des refus d'une frange de la population.

Les objectifs de réalisation de terrains familiaux locatifs (TFL) sont de 6 000 places en 2021, permettant de loger environ 3 000 ménages[14], objectifs largement insuffisants au regard des besoins. L'offre est aujourd'hui anecdotique avec 1 350 places créées[15]. Le rythme de production est très lent avec seulement une centaine de places financées par an. Juridiquement, la vocation des TFL est collective alors que leur attribution est individuelle (ménage). L'ambiguïté se retrouve dans le nombre d'équipements créés par rapport au nombre de places.

Le manque de réalisation s'explique par des motifs budgétaires. Alors que le budget utilisé pour la création de TFL a longtemps été sous-consommé, il est demandé, depuis 2022, aux services déconcentrés régionaux de prioriser les projets avant de les proposer à l'instruction de la Dihal. Ces subventions d'État apparaissent sous-évaluées, au regard des prescriptions des schémas départementaux, et inadaptées aux réalités foncières des zones tendues. Il faudrait au moins 37,6 M € − vingt ans de budgétisation au rythme actuel − pour répondre aux prescriptions des schémas[16].

La faiblesse des subventions publiques dont celles de l'État contraint les opérateurs privés ou publics à rechercher d'autres sources d'équilibre des projets. Faute d'aides au logement, il est difficile de trouver un équilibre financier sans le répercuter sur les loyers. Sans modèle économique viable, les bailleurs sociaux ne se saisissent pas de ce marché.

L'offre de logement social, prenant en compte l'habitat mobile, se développe à partir des années 1990[17]. On passe de 290 logements en 2000 à 2 070 en 2022, une goutte d'eau dans l'ensemble du logement adapté[18]. Elle s'est constituée principalement de 2007 à 2019. Depuis 2019, cette production ralentit avec, en moyenne annuelle, seulement 73 logements construits[19].

Ce ralentissement coïncide avec celui de la construction des logements sociaux à l'échelle nationale. Il s'explique, en partie par une baisse de l'effort public avec la création du dispositif de réduction du loyer de solidarité[20]. Le financement du logement social est également fragilisé par l'inflation, par l'augmentation des coûts de construction et par le relèvement du taux du livret A.

13. *Not In My Back Yard.*
14. Pour un ratio de deux places = un ménage.
15. Ou 1603 places si l'on se réfère à la circulaire du 10 janvier 2022. Selon la date de construction et les normes en vigueur, leur niveau d'équipement et leur qualité sont très divers d'une opération à l'autre.
16. Pour un ratio de financement, en 2021, à hauteur de 8 130€ par place (moyenne des subventions/place) et en prenant en compte le doublement de la limite de financement mis en place en 2022
17. Dès les années 1960, quelques opérations de logements sociaux, notamment dans le sud de la France, ont visé de façon spécifique des publics dits « tsiganes ». Voir Mouchard, L. « L'émergence des « cités gitanes » dans les années 1960 : une politique de peuplement racialisée », Métropolitiques, 31 mars 2022.
18. Entre 2013 et 2020, 6 792 logements très sociaux PLAI ont été financés soit, en moyenne annuelle, près de 849 logements contre 96 logements (soit environ 11% des PLAI) pour les voyageurs.
19. En moyenne 11 logements par opération.
20. La loi de finances pour 2018 (art. 126) a institué une réduction du loyer de solidarité (RLS) appliquée par les bailleurs sociaux aux locataires.

Habitat privé : un accès difficile

De nombreux Voyageurs occupent des terrains privés sous différents statuts− propriétaires, locataires, hébergés, sans titre... − avec des modes d'habitat divers, résidences mobiles, constructions et assimilés, etc.

On constate une interdiction quasi systématique de l'installation de résidences mobiles d'habitat permanent (RMHP) dans les documents locaux d'urbanisme[21]. Nombre d'entre eux ne prennent pas en compte l'ensemble des modes d'habitat dans le respect de la mixité sociale et de la non-discrimination (L. 101-2 du CU). L'installation pérenne des RMHP est donc le plus souvent illégal mais leur présence est souvent tolérée.

L'accès à la propriété ou à la location est compliqué ; comme pour l'accueil, l'effet Nimby peut l'entraver. À l'instar du reste de la population, les Voyageurs sont touchés par l'augmentation des loyers et par l'envolée des prix de l'immobilier. De nombreuses métropoles et zones sous pression démographique sont devenues inaccessibles aux ménages modestes. La fin progressive des APL-accession a considérablement freiné l'accès à la propriété pour les plus pauvres.

Politiques publiques d'habitat : absence de vision stratégique

Les politiques publiques d'habitat à destination des Gens du voyage sont occultées voire ignorées à tous les niveaux : animation des milieux professionnels, documentation, formation, information, recueil de données, communication, évaluation.

Ces politiques publiques sont souvent renvoyées au schéma départemental. Celui-ci se réduit au terrain familial locatif sans prendre en compte toutes les solutions d'habitat. Le TFL est présenté comme solution intermédiaire à la « sédentarisation ». Il n'est pas le seul produit à promouvoir, car il revient plus cher aux locataires qu'un logement social adapté alors qu'il offre moins de confort. Les politiques d'urbanisme, d'habitat et de logement devraient être évaluées dans le schéma afin d'alimenter les documents de programmation.

L'identification des besoins des ménages relève souvent d'initiatives locales, circonscrites à une temporalité donnée et à un périmètre restreint[22]. Ces dispositifs enclenchent parfois des réponses, grâce à la volonté d'élus motivés, mais elles ne répondent qu'à des situations données in-situ. Ce cas par cas, ne permet pas un parcours résidentiel des ménages à l'échelle de l'intercommunalité ou du département. Les jeunes ménages en besoin de décohabitation se retrouvent souvent bloqués, générant ainsi des situations de suroccupation préjudiciables

> **« L'objectif d'une politique d'habitat n'est pas de normaliser l'habitat des voyageurs mais de le prendre en compte dans sa diversité. Elle appelle structuration et ambition de la part de l'État, ainsi que la bonne volonté des élus locaux. »**

21. L'ANGVC, en 2012, révèle que 96 % des communes, ayant un document d'urbanisme et ayant répondu à l'enquête, interdisent l'installation de résidences mobiles sur leur territoire.
22.Via différents dispositifs tels que la maitrise d'œuvre urbaine et sociale (Mous) ou la résorption de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux (RHI).

Perspectives

Les freins identifiés dans cette note ne sont pas une fatalité. Nous devons collectivement construire des réponses durables pour la lutte contre les discriminations et l'inclusion des voyageurs en particulier pour le logement, en accord avec la *Stratégie française 2020-2030* pour « l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms et des Gens du voyage ».

Actualiser la politique d'accueil

- confirmer l'accueil comme mission de service public ;
- assurer une égalité de traitement entre les différents usagers d'habitats mobiles permanents ;
- assurer un maillage territorial pour tous les groupes (petit, moyen et grand) ;
- réaliser un audit national sur la gestion des aires d'accueil ;
- soumettre le versement de l'aide à la gestion des aires d'accueil à l'effectivité et au financement d'un projet social et éducatif ;
- étendre le bénéfice de la trêve hivernale aux occupants des aires permanentes d'accueil pour la fourniture des fluides ;
- ne pas conditionner un arrêté d'interdiction de stationnement des RMHP à l'existence de TFL.

Affirmer la politique d'habitat

- préciser les objectifs de la politique d'habitat ;
- élargir les réponses aux besoins en habitat aux logements sociaux adaptés et aux terrains privés ;
- affirmer la vocation d'habitat des TFL ;
- exclure les propriétaires de terrains privés des procédures d'évacuations forcées.

Favoriser une politique budgétaire ambitieuse

- prévoir la réhabilitation des aires ;
- financer la construction des aires de petit passage ;
- distinguer le financement des TFL dans les lois de finances en tant qu'habitat ;
- faire évoluer la logique du financement des TFL en prenant en compte le bâti (part fixe) et le nombre de places (part variable).

Harmoniser l'élaboration et le suivi des schémas départementaux

- définir légalement le contenu des schémas distinguant les parties accueil, habitat et les autres thématiques ;
- rappeler le rôle de coordination du préfet de région ;
- actualiser et compléter le guide Cerema ;
- s'assurer de l'effectivité de l'animation territoriale des schémas départementaux, notamment par la tenue annuelle des commissions consultatives départementales ;
- renforcer la participation des acteurs du logement et en particulier des bailleurs sociaux.

Reconnaitre la résidence mobile d'habitat permanent comme tout ou partie d'un logement

- définir la RMHP dans l'urbanisme et notamment son droit d'occupation des sols ;
- exiger pour les projets, des localisations dans les zones destinées à l'habitat ;
- appliquer les mêmes droits et obligations aux Voyageurs qu'aux occupants de logement classique ;
- améliorer la prise en compte des Voyageurs dans les politiques locales d'habitat.

Prendre en compte l'habitat mobile sans discrimination dans le respect de la mixité sociale dans l'urbanisme

- appliquer ces principes aux documents de programmation et de planification notamment en les intégrant dans les porter à connaissance ;
- intégrer cet habitat dans les Scot et dans les Plu(i) ;
- intégrer ces principes dans le contrôle de légalité de ces documents.

Intégrer les Gens du voyage dans les politiques publiques dont ils sont exclus

- dans la Politique de la ville ;
- dans les politiques de résorption de l'habitat insalubre et d'amélioration de l'habitat pour les Gens du voyage ;
- appliquer les principes de la circulaire du 26 août 2012 aux évacuations des RMHP.

Appliquer le droit au logement et son caractère opposable

- intégrer dans le formulaire de demande de logement social, l'adaptation à la résidence mobile dans les logements recherchés ;
- promouvoir l'accession à un logement adapté à la résidence mobile lors d'un recours devant la commission départementale de médiation.

Recueilir, rassembler et valoriser les données et les connaissances

- financer les outils de recherche, de diagnostics et d'observatoires national et régional ;
- fixer des indicateurs permettant d'analyser les financements de chacune des politiques publiques ;
- fixer des indicateurs relatifs à la qualité des équipements d'accueil et d'habitat ;
- animer les milieux professionnels : formation et communication.

FNASAT GENS DU VOYAGE

Solliciter la Fnasat-Gv et son réseau

La Fnasat-Gv et son réseau se tiennent à disposition des pouvoirs publics pour partager son expérience et ses compétences en ingénierie afin d'élaborer une politique publique garante de justice sociale et environnementale. Les pouvoirs publics peuvent également compter sur ce réseau pour contribuer à déconstruire les représentations, auprès des décideurs et techniciens afin de favoriser le vivre-ensemble. Ils peuvent pour cela s'appuyer sur l'offre de formation de la Fnasat-Gv.

La Fnasat-Gv se tient aussi à la disposition des Voyageurs pour faire valoir leurs droits, et les soutenir dans toutes démarches ou procédures jugées utiles.

Contacts : Stéphane Lévêque, directeur, s.leveque@fnasat.asso.fr
Clément Larhantec, responsable du pôle Habitat, c.larhantec@fnasat.asso.fr

Associations membres de la commission Habitat : Adav 33, Adept 93 et 75, AdapGV 86, AGS-GV 63, Alotra 13, Artag 69, ADGVE 91, Centre social les Alliers 17, Pátriia 75, Tsigane habitat 37, Voyageurs 72, Amitiés tsiganes 54 et 57, Association Gadjé Voyageurs 64.

Fnasat-GV - 59 rue de l'Ourcq - 75019 Paris - 01 40 35 00 04