



Les Cahiers du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre

Les difficultés d'habitat et de logement des « Gens du Voyage »

Janvier 2006

En partenariat avec la DGUHC, la DGAS et la CNAF



Etude réalisée par Ville et Habitat



Secteur Etudes et Recherches de la Fondation Abbé Pierre

Contact : Christophe Robert

mail : crobert@fondation-abbe-pierre.fr Tel : 01 55 56 37 21 Fax : 01 55 56 37 01

Préface

La Fondation Abbé Pierre est régulièrement témoin des difficultés d'habitat et de logement rencontrées par les « Gens du Voyage ». Ses agences régionales comme les associations avec lesquelles elle travaille, constatent en effet des conditions de vie très difficiles, voire totalement indignes pour une part importante de cette population aujourd'hui. A ce titre et dans l'objectif de mieux identifier les facteurs en cause dans ces processus d'exclusion, la Fondation Abbé Pierre en partenariat avec la DGUHC, la DGAS et la CNAF, a programmé une étude dont les résultats sont présentés dans ce nouveau Cahier du mal-logement. Mais cette démarche trouve avant tout sa pertinence dans l'identification de pistes d'actions prioritaires et urgentes à mener pour permettre à ces ménages de vivre dans des conditions de logement dignes d'un pays comme la France.

Plusieurs enseignements généraux peuvent être tirés de cette étude. Dans un premier temps, l'accès aux droits liés à l'habitat et au logement des « Gens du Voyage » en France, témoigne de problèmes de natures différentes selon que l'on se réfère aux besoins liés à la halte temporaire des populations en caravane ou que l'on se concentre sur les attentes des familles qui souhaitent se fixer durablement sur une commune (en caravane ou non).

En ce qui concerne les besoins des populations qui voyagent, une première grande difficulté est liée au non-respect par les communes de leurs obligations juridiques en matière de réalisation d'aires collectives. Plus de 15 ans après la promulgation de la loi Besson qui impose aux communes de plus de 5 000 habitants la réalisation d'une aire, seules 15% des 36 000 places nécessaires sont aujourd'hui disponibles. Ce premier constat est à l'origine de multiples difficultés. D'une part, cette absence d'espaces disponibles rend difficile l'insertion spatiale, sociale et économique des populations et d'autre part, elle est à l'origine de nombreux conflits avec les élus et les riverains des communes par lesquelles elles transitent.

Parallèlement, les populations fixées localement et durablement en habitat mobile se confrontent à de nombreux écueils juridiques. Se pose notamment la question de l'absence de reconnaissance juridique de l'habitat caravane dans les documents d'urbanisme produits par les communes, alors même que des lois récentes proposent de nouveaux outils permettant une telle reconnaissance et tendent à favoriser la pluralité de l'habitat dans les collectivités locales (loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains). D'importantes difficultés de régularisation foncière sont également rencontrées par des familles propriétaires de terrains en zone agricole ou non constructible, qui se trouvent ainsi confinées dans des statuts d'occupation précaires et des conditions de vie très difficiles (absence de raccordements aux réseaux d'eau et d'électricité, installation sur des terrains par défaut, souvent dangereux, inadaptés et loin des équipements et services publics). Enfin, les discriminations dans l'accès au foncier et à la location, bien que restant difficiles à mesurer, représentent une réelle atteinte aux droits et contraignent les ménages à développer des stratégies de contournement peu favorables à leur insertion spatiale.

D'une façon plus transversale, se pose le problème de la non-reconnaissance juridique de la caravane comme un logement (reconnue uniquement comme un domicile à ce jour). Cette absence de reconnaissance à une incidence directe sur le nonaccès aux aides au logement, de même qu'elle empêche de recourir à des prêts bancaires préférentiels lors d'achat de caravanes. En excluant la caravane du champ du logement, la loi renforce ainsi l'exclusion de populations en situation de précarité parfois importante.

Enfin, la difficile perception des différents usages de la caravane et des processus d'insertion spatiale des « Gens du Voyage » (lesquels témoignent souvent simultanément d'un ancrage et d'une mobilité), rend confuse l'intervention des politiques publiques dans le domaine de l'habitat et du logement. C'est notamment la frontière entre l'accès au droit commun et à un droit spécifiquement destiné aux « Gens du Voyage » qui est ici posée, avec parfois des conséquences importantes en matière de non-recours à des dispositifs, des outils et des financements préférentiels.

Christophe Robert

Responsable des études à la Fondation Abbé Pierre

Sommaire

Rappel des objectifs de l'étude, méthodologie.....	6
Eléments de contexte et de problématique.....	9
- Remarques liminaires	9
- Approche quantitative	10
A. Diagnostic sur les conditions d'habitat et d'insertion des familles défavorisées des gens du voyage.....	14
Deux tendances fortes	14
- Des tensions qui s'accroissent fortement quels que soient les territoires	14
- Une perte d'autonomie économique et une forte dépendance des ménages aux minima sociaux qui modifient les pratiques du voyage	15
Les situations rencontrées	17
- Des situations illustratives	18
Des blocages de différents ordres.....	19
- Discrimination à l'achat de terrains constructibles	19
- Non reconnaissance de l'habitat caravane dans les documents d'urbanisme	20
- Charge financière importante pour l'habitat (caravane) qui n'est pas solvabilisée	21
- Difficulté d'accès à des prêts immobiliers	22
B. Les dispositifs et les réponses opérationnelles mises en œuvre	23
Prise en compte des besoins d'habitat des gens du voyage dans les politiques publiques.....	23
- L'approche des besoins en habitat dans les schémas départementaux	23
- Quelle prise en compte dans les dispositifs du logement ?	25
La place des acteurs associatifs : approche de la question, partenariats et actions mises en œuvre	28
- Les principaux résultats de l'enquête par questionnaire : une photographie du paysage associatif et des actions mises en œuvre	29
Enseignements des réponses mises en œuvre / opérations d'habitat et dispositifs d'accompagnement	31
- Nécessité d'une démarche adaptée et conditions de réussite des actions en faveur de l'habitat des familles défavorisées des gens du voyage	32
- Les leviers identifiés pour l'accompagnement et l'amélioration des réponses d'habitat d'initiatives privées	34
- Atouts et limites des réponses mises en œuvre	41

C. Sept axes de propositions pour une meilleure prise en compte des besoins et un développement des réponses opérationnelles.....	45
Axe 1. Lutter contre les discriminations	47
Axe 2. Prendre en compte la diversité des besoins d’habitat des gens du voyage dans les politiques publiques de droit commun	48
Axe 3. Développer et pérenniser les opérations de logement social pour répondre aux besoins d’habitat personnel des gens du voyage	51
Axe 4. Faciliter l’accession à la propriété.....	53
Axe 5. Accompagner l’évolutivité et l’amélioration de l’habitat privé	55
Axe 6. Reconnaître la réalité de l’habitat caravane dans les documents d’urbanisme	56
Axe 7. Favoriser la solvabilisation des charges liées à la caravane.....	58
Liste des personnes et des structures associées.....	59

Remerciements

Le comité de pilotage et les auteurs du présent rapport souhaitent vivement remercier l’ensemble des acteurs qui ont répondu aux multiples sollicitations de l’équipe d’étude.

Ils sont trop nombreux pour être nommés ici (cf liste des personnes rencontrées et des participants aux rencontres régionales à la fin du document). Au-delà des remerciements d’usage pour l’accueil et l’attention portés aux diverses questions posées, il faut souligner la très grande disponibilité et la rare qualité des contributions effectuées par toutes les personnes qui se sont impliquées dans la démarche collective d’étude-action proposée par la Fondation Abbé Pierre et ses partenaires.

La présente étude a été réalisée par Ville et Habitat sous la responsabilité de Benoît NARCY, architecte urbaniste, et Cécile CANPOLAT, sociologue, avec l’appui de Jean-Pierre TROCHE, consultant urbaniste-architecte.

Rappel des objectifs de l'étude, méthodologie

La Fondation Abbé Pierre, en association avec la Caisse Nationale d'Allocations Familiales, la Direction Générale de l'Action Sociale et la Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction, a souhaité entreprendre une démarche d'étude-action sur les conditions d'habitat et d'insertion des familles défavorisées identifiées comme « Gens du Voyage ».

Cette démarche d'étude-action a pour double objectif de :

- **Produire de la connaissance sur les situations et les besoins des familles défavorisées des gens du voyage**, à savoir :
 - Développer une meilleure lisibilité des situations et des besoins,
 - Déterminer les conséquences, pour l'insertion sociale des familles, d'une non-inscription dans les dispositifs de droit commun,
 - Recenser les moyens développés pour qualifier et quantifier ces besoins,
 - Identifier les réponses apportées à ces besoins par les familles, les associations et les pouvoirs publics ; leurs atouts et leurs limites.
- **Favoriser l'implication des différents acteurs dans la recherche de solutions adaptées**, à savoir :
 - Partager de nouveaux modes d'identification des besoins permettant de mieux appréhender leur diversité et de construire des solutions adaptées,
 - Favoriser la diffusion des opérations pertinentes et/ou innovantes recensées,
 - Décliner une gamme d'outils de partenariat, de montages d'opérations, ainsi que de suivi et de gestion sociale, pour favoriser le développement d'opérations futures,
 - Faire émerger toute proposition permettant d'aller dans le sens de l'amélioration des conditions d'habitat et d'insertion des familles défavorisées des gens du voyage.

L'étude s'est déroulée alors que se met en place, non sans mal, une politique d'accueil dans chaque département, conformément aux objectifs de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, et que la quasi-totalité des schémas départementaux a été approuvée. L'objectif n'était pas de dresser un premier bilan de la loi ou des implications de celle-ci dans la mise en œuvre de réponses d'accueil et d'habitat aux besoins recensés au niveau national. Il apparaissait cependant utile, dans ce contexte, d'analyser les évolutions constatées autour de la question de l'habitat permanent ou non et du stationnement des gens du voyage.

Nonobstant les avancées permises par la loi, tant du point de vue de la prise en compte d'un problème par trop longtemps ignoré auparavant, que du point de vue de la constitution de nouveaux partenariats, il convient de rappeler que son élaboration avait suscité de nombreux débats relatifs à la nécessaire diversité des réponses à apporter en termes d'habitat vis-à-vis de cette population. Il avait alors été mis en avant que les ménages qui exprimaient une volonté de "sédentarisation" sur un territoire choisi, relevaient en toute logique des dispositifs de droit commun, la loi ne pouvant pas prendre en compte, en termes de politique publique, des spécificités d'habitat en plus des besoins de stationnement des populations itinérantes.

Or, les politiques publiques de droit commun ont par essence une certaine difficulté à s'adapter aux spécificités des besoins de tel ou tel public (jeunes, gens du voyage, etc...). L'enjeu d'une telle problématique consiste, comme dans d'autres domaines, à dépasser l'opposition entre droit commun et solutions spécifiques. Il s'agit donc de déterminer de quelle manière il est possible à la fois de renforcer le droit commun, mais aussi de rechercher une application adaptée de celui-ci aux besoins spécifiques d'une population.

Cette question doit être aujourd'hui examinée dans le cadre des transformations institutionnelles qui se dessinent à mesure que les dispositifs prévus par la loi du 13 août 2004 (loi relative aux libertés et responsabilités locales) se mettent en place.

La démarche d'étude-action a permis de repérer et d'analyser au niveau national les difficultés, d'évaluer les pratiques des différents acteurs au regard des territoires, mais aussi de mettre en lumière les bonnes pratiques et pistes de travail. Il a en outre permis aux principaux acteurs institutionnels concernés par cette question (CNAF, DGAS, DGUHC), au travers d'un constat partagé concernant les conditions d'insertion de ces familles et les obstacles qu'elles rencontrent en matière d'habitat, de réinterroger leur savoir-faire et leurs pratiques et de préciser leurs objectifs.

De nombreuses réflexions concernant les conditions nécessaires à l'installation durable de ménages des gens du voyage dans le cadre d'opérations concertées, tant en matière de gestion et de suivi social que de "produits" immobiliers et financiers, ont pu être menées localement. Ces réflexions, du fait de l'élaboration des schémas départementaux, ont favorisé la diffusion de notions telles que celles d'opérations adaptées et de "terrain familial", et mis en évidence le rôle déterminant du contexte local, tant du point de vue du partenariat que du portage politique. Elles ont également contribué à l'émergence d'un discours commun de la part des acteurs associatifs, sur la diversité des réponses à mettre en œuvre concernant l'habitat de cette population que les pouvoirs publics ont encore trop souvent tendance à considérer de manière monolithique.

En associant les différents acteurs en présence dans une démarche d'expertise et de co-construction de propositions et pistes d'amélioration à l'échelle nationale, la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés a ainsi souhaité porter la question de l'habitat des familles défavorisées des gens du voyage au sein du débat public, afin de favoriser l'évolution du jeu d'acteurs et faire évoluer les représentations.

En s'attachant à rendre compte au mieux de la diversité des réalités et des besoins des familles, mais aussi de la diversité des réponses apportées tant par les familles elles-mêmes que par les associations ou les institutions publiques et privées dans les différentes régions concernées, l'étude fait office de "boîte à outils" pour le développement d'actions innovantes et la mise en place de nouveaux partenariats.

Le présent rapport reprend de manière synthétique et transversale les résultats des travaux effectués lors des différentes phases de l'étude, de juillet 2004 à juin 2005 :

- **Phase 1 : Etat des lieux partagé** (juillet - novembre 2004). Enquête par questionnaire auprès des structures membres des réseaux UNISAT et UNAGEV, première série d'entretiens.
- **Phase 2 : Etudes par site et rencontres régionales** (décembre 2004 - mai 2005). Etudes de sites dans 4 départements : Ille-et-Vilaine ; Seine-Maritime ; Haute-Savoie ; Bas-Rhin. Organisation de rencontres régionales : Grand Ouest ; Grand Sud-Ouest ; Rhône-Alpes ; Ile-de-France (retenu comme site à part entière). Seconde série d'entretiens complémentaires : PACA, Communauté Urbaine de Lyon...
- **Phase 3 : Formulation collective de propositions** (mai - juillet 2005). Organisation et animation de la journée de travail du 01.06.05. Synthèse des travaux, formulation de propositions et élaboration du document final.

Ce rapport est complété par une série d'annexes qui reprend l'ensemble des éléments collectés et analysés dans le cadre de l'étude :

- Annexe 1. Note de cadrage
- Annexe 2. Résultats de l'enquête par questionnaire
- Annexe 3. Restitution des études de sites et des rencontres régionales
- Annexe 4. Compte rendu de la journée de travail du 01/06/05

Au regard de ces différents travaux, nous proposons de revenir dans un premier temps sur les difficultés d'habitat et d'insertion des familles défavorisées des gens du voyage et, dans un deuxième temps, sur les atouts et limites des dispositifs et réponses opérationnels mis en place.

La dernière partie du rapport présente, sur la base de ces différents constats et analyses, une série de propositions regroupées en 7 axes principaux, qui doivent être envisagés à l'aune de l'évolution du contexte des politiques locales, en partie consécutive à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Ces propositions portent tant sur les besoins recensés et l'évolution des dispositifs réglementaires de droit commun visant à une meilleure prise en compte des demandes spécifiques d'habitat de la population des gens du voyage, que sur le développement des réponses opérationnelles dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage publique ou privée. En outre, certaines de ces propositions portent sur une meilleure mobilisation des différents acteurs susceptibles d'intervenir localement autour de cette problématique, dans un souci de diffusion des pratiques et des partenariats.

La liste des différentes personnes et structures rencontrées au cours de l'étude, lors d'entretiens bilatéraux ou de réunions de travail plus larges, est présentée en fin de rapport.

Eléments de contexte et de problématique

Remarques liminaires

L'expression « gens du voyage » a commencé à être utilisée fréquemment dans les documents officiels pour remplacer celle de « nomades » dont la définition et l'utilisation dans la loi du 16 juillet 1912 avait contribué à acter de la connotation négative et discriminatoire.

Cette expression se comporte comme une catégorie administrative aux contours flous. Ainsi, la loi du 5 juillet 2000 s'abstient de définir précisément la population à laquelle elle s'adresse, se contentant de faire référence dans son article 1 aux « personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles ». On observe que, dans la pratique, l'expression « gens du voyage » tend à renvoyer aux publics auxquels s'applique la loi du 3 janvier 1969¹. Plus généralement, elle réfère à un mode de vie, le voyage, ou du moins la référence au voyage est un élément constitutif de l'identité. Finalement, cette catégorie semble fonctionner comme une esquivance pour ne pas faire usage du terme « Tsiganes »² qui, utilisé comme une catégorie juridique, entérinerait l'existence d'une minorité ethnique, ce qui serait contraire au droit français.

Que l'on utilise l'expression « Tsiganes » ou « Gens du voyage », ces termes contribuent à créer une unité de façade comme s'il s'agissait d'un groupe monolithique. Or, ces populations se distinguent les unes des autres par leur histoire, leur mobilité plus ou moins grande, leur situation économique... Semblables et différentes sous de nombreux aspects, il serait tout à fait illusoire de catégoriser ces populations.

Le terme générique revêt cependant un intérêt particulier non pas tant dans la description univoque d'un mode de vie ou d'une minorité qu'en ce qu'il permet d'appréhender et de lutter contre les phénomènes de discrimination. Le groupe existe à partir du moment où, au nom de cette appartenance, qu'elle soit réelle ou supposée, vécue ou imaginée dans la référence au voyage, ces populations sont victimes de discrimination.

Il ne s'agit pas alors de souscrire à la reconnaissance ou à l'octroi de droits collectifs spécifiques à une communauté ou à une minorité particulière, mais de soutenir les mesures législatives et les programmes destinés à lutter contre toutes les formes de discrimination et d'exclusion, de permettre l'accès de tous à tous les droits. L'approche particulière des besoins de ces populations est nécessaire à la production de réponses adaptées, mais elle doit s'inscrire dans une démarche générale qui est celle d'un même accès aux droits fondamentaux et d'une citoyenneté effective dans le respect des devoirs qui s'imposent à chacun. Aussi, nous parlerons dans le présent rapport de logement, d'habitat permanent et d'habitat personnel, plutôt que d'habitat adapté, la question ayant été posée dans une problématique de besoins liés à la sédentarisation.

¹ Loi relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe. Cette loi fixe les conditions d'exercice des activités ambulantes, de délivrance des titres de circulation, et de rattachement à une commune.

² Le terme « Tsigane » est une désignation des non-Tsiganes (« *gadgé* ») pour qualifier un ensemble de groupes de population partageant les mêmes origines ethniques (peuple indo-européen d'origine indienne dont la première migration date du X^{ème} siècle), ou du moins la même culture. Trois groupes principaux sont identifiés : les Roms, venus depuis le XIX^{ème} siècle d'Europe centrale et orientale ; les Sinti ou Manouches établis en Europe occidentale depuis le XV^{ème} siècle ; les Gitans dont la présence dans le monde ibérique et le sud de la France date du Moyen-Âge. À ces trois groupes, il faut ajouter les Yéniches dont l'origine est mal connue : ils auraient, à la suite d'événements historiques, quitté l'Allemagne et adopté le mode de vie des Tsiganes au XVII^{ème} siècle. Notons également qu'au niveau européen, c'est le terme « *Roms* » qui s'impose de plus en plus comme terme générique de ces populations.

Approche quantitative

L'approximation dans la définition de la population dont on parle induit des difficultés évidentes dès lors que l'on souhaite en avoir une approche statistique et comptable. Le principe républicain de non reconnaissance des minorités n'autorise pas de recensement spécifique des personnes selon leur appartenance ethnique, et un recensement basé sur le type d'habitat ou sur le nombre de détenteurs de titres de circulation ne saurait être non plus totalement satisfaisant.

À cette catégorie administrative aux contours flous que représente l'expression « gens du voyage » ne correspond donc aucun décompte précis et unanime de la population des gens du voyage, considérée comme catégorie sociale. Une approche quantitative de la question de l'accueil et de l'habitat des gens du voyage n'en est que d'autant plus ardue. La difficulté d'identifier de qui l'on parle peut amener à s'interroger sur la pertinence des recensements qui ont été produits localement en vue de l'élaboration des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage, selon une démarche empirique consistant à relever le nombre de ménages identifiés comme gens du voyage et le nombre de caravanes sur un territoire donné dans une période donnée. Par ailleurs, si certains schémas font état des besoins en habitat permanent exprimés localement par les ménages, la majorité d'entre eux ne parle que des populations considérées comme itinérantes. Si ces chiffres peuvent sembler pertinents au niveau départemental, leur addition ne saurait aboutir à une estimation fiable de la population dont on parle au niveau national. Il n'en demeure pas moins que d'importantes disparités existent selon les départements, ainsi que nous avons pu le constater au cours de l'étude, tant en termes de présence des populations « gens du voyage » que concernant la réalité de l'ancrage territorial de celles-ci.

RECENSEMENTS ET STATISTIQUES

Différentes estimations circulent concernant l'importance de la population Tsigane ou Gens du Voyage sur le territoire national, reprises dans la plupart des études et rapports traitant de la question. Cependant, aucune d'entre elles ne peut faire l'objet de vérification fiable, du fait de la multiplicité des sources et de la difficile identification des critères à prendre en compte dans le cadre du recensement d'une population non homogène, entre catégories sociales et catégories administratives :

- Ainsi que nous le rappelions précédemment, le principe républicain de non reconnaissance des minorités n'autorise pas un recensement spécifique des personnes identifiées comme d'origine Tsigane. Seules peuvent être prises en compte, dans le cadre du Recensement Général de la Population de l'INSEE, les personnes dont la résidence principale est constituée d'un habitat mobile (127 767 en 1999), ce qui induit un premier biais.
- Les pratiques itinérantes d'une partie de la population génèrent une source d'erreur non négligeable dans un système de production de la connaissance statistique basée sur des enquêtes menées à un moment donné en un lieu donné.
- Les statistiques des détenteurs de titres de circulation (livrets ou carnets de circulation, dispositions issues de la loi de 1969), produites par le ministère de l'Intérieur, posent d'autres types de problèmes. Ces titres sont destinés aux personnes de plus de 16 ans ne justifiant pas d'un domicile ou d'une résidence fixe. Par ailleurs, certains ménages voyageurs, propriétaires ou locataires d'une résidence principale, ne sont pas détenteurs de ce type de documents. En 2002, on dénombrait 156 282 titres de circulation³, pour 87 822 en 1972 et 175 000 en 1984⁴.

³ Chiffre cité par l'« étude sur l'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France », menée en 2004 par le groupe d'étude pour l'Europe de la culture et de la solidarité, sous la direction de Jean-Pierre Liégeois, pour le compte du Ministère des Affaires sociales. Aucune information ne nous a été communiquée à ce sujet par le ministère de l'intérieur.

⁴ Chiffres issus de l'étude remise par le GREM en 2004 au PUCA, « Bilan critique des études et documents concernant les « gens du voyage », qui reprend, dans son chapitre « désigner, classer, compter », les différentes estimations et statistiques concernant les gens du voyage.

Ainsi, en se basant sur une conjugaison de ces différentes sources, les estimations du nombre de personnes considérées comme « gens du voyage » en France varient entre 250 000 et 450 000, soit 0,5% de la population nationale (certaines sources vont jusqu'à avancer le chiffre de 1 million de personnes). Pour justifier ces chiffres, de nombreux rapports citent comme sources les estimations présentées dans le rapport de mission du préfet Arsène Delamon, remis au premier ministre Michel Rocard en 1990. Celui-ci proposait alors de prendre en compte les personnes considérées comme « gens du voyage » au sens administratif du terme, auxquelles il ajoutait les enfants de moins de 16 ans (estimés à 45% de la population), ainsi que des personnes « sédentaires », notamment les gitans rapatriés d'Afrique du Nord et vivant dans le sud-est, estimées alors à 100 000 personnes.

La problématique des nouveaux migrants rend cette question du recensement d'autant plus difficile que de nombreux amalgames sont faits entre les gens du voyage, de nationalité française en grande majorité, et les populations Roms issues d'Europe de l'est.

Par ailleurs, cette compilation de différents chiffres oblige également à une interprétation nécessitant une catégorisation arbitraire concernant les pratiques territoriales des ménages. Il est ainsi fréquent de lire que la population des gens du voyage se répartit en trois tiers, selon qu'ils sont « nomades », « sédentaires » ou « semi-sédentaires ». Cette approche accrédite une lecture duale et simplifiée de la problématique de l'habitat et de l'accueil des gens du voyage, entre des besoins d'accueil temporaire pour des populations strictement itinérantes, et des besoins en logement pour des populations sédentarisées ou en passe de le devenir. Cette lecture s'oppose à la position des différents acteurs associatifs et professionnels, pour qui il n'y a pas d'antagonisme entre ancrage et mobilité, et pour qui les réponses en matière d'accueil et d'habitat doivent s'inscrire dans des processus individuels, au lieu de figer les ménages dans des représentations préconstruites et contraignantes.

Dans le contexte de la mise en œuvre des schémas départementaux, et alors que le logement des personnes défavorisées fait l'objet de dispositifs spécifiques, cette vision duale de la problématique alimente certains dysfonctionnements au niveau local, comme nous le verrons, certains départements ne souhaitant pas que le problème des populations « sédentarisées » en caravanes soit traité dans le schéma départemental, alors même que le PDALPD renvoie cette problématique aux instances du schéma.

LA MISE EN ŒUVRE DES SCHEMAS DEPARTEMENTAUX : ETAT DES LIEUX

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage prévoit dans chaque département l'élaboration d'un schéma départemental d'accueil des gens du voyage et la réalisation d'aires permanentes d'accueil destinées aux populations itinérantes, dans les communes de plus de 5000 habitants. Ces schémas doivent prévoir le nombre, la localisation et la capacité des aires d'accueil sur le département, sur la base d'un diagnostic des besoins.

La loi prévoit que les communes concernées doivent réaliser les investissements nécessaires dans un délai de deux ans suivant la publication du schéma. Ce délai a été prorogé de deux ans, sous certaines conditions, par la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités et aux libertés locales.

On comptait, en juillet 2004⁵, 94 schémas signés et publiés. Seuls les schémas des départements de Haute-Corse et du Val-d'Oise n'avaient alors pas fait l'objet d'une signature. Ce dernier a été signé en octobre 2004, suite à une première annulation. La quasi-totalité des schémas a fait l'objet d'une signature conjointe du préfet et du président du conseil général.

Au regard des normes admises⁶, on estimait en 2001 l'offre existante à 4 000 places de caravanes réparties sur 190 aires au niveau national. Selon les études réalisées préalablement aux schémas, les besoins en places de stationnement au niveau national s'élevaient à 34 400 places à créer sur 1 460 aires, auxquels il convient d'ajouter 5 300 places à réhabiliter réparties sur 260 aires.

⁵ Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, Secrétariat d'état au logement, projet de loi de finances initiale pour 2005, Assemblée Nationale, Commission des finances, de l'économie générale et du plan, Budget Logement, question N°L67

⁶ Décret n° 2001-569 du 29 juin 2001

À la fin de l'année 2003, près de 30 000 places restaient à créer, 5 432 places nouvelles en aires d'accueil et en aires de petit passage ayant été réalisées (près de 8000 à ce jour⁷). Les motifs invoqués pour justifier de la non réalisation des places d'accueil prévues sont le plus souvent la rareté et le prix du foncier disponible, ainsi que la révision des documents d'urbanisme.

Ce constat rend compte de la faible mobilisation des collectivités autour de la question des gens du voyage. On peut cependant penser que la signature des schémas, ainsi que les dispositions de la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, facilitant les expulsions en cas de stationnement illégal pour les communes ayant rempli leurs obligations, favoriseront les réalisations d'aires d'accueil afin de combler le retard aujourd'hui constaté. Par ailleurs, en dépit du retard pris tant pour la signature des schémas que pour la réalisation des aires, on constate une mobilisation et une professionnalisation importantes des réseaux associatifs et des acteurs de l'habitat, comme la SONACOTRA, autour de la problématique de la gestion des aires d'accueil.

Passé les délais prévus dans le cadre de la loi pour la réalisation des aires, les préfets pourront se substituer aux communes afin de faire réaliser les équipements.

LES BESOINS EN HABITAT DES GENS DU VOYAGE

Il est apparu, lors de la réalisation des études préalables aux schémas départementaux destinées à identifier les besoins en aires d'accueil, que de nombreuses demandes traduisaient un désir d'ancrage territorial de la part des ménages, ainsi que des besoins en habitat permanent. La loi du 5 juillet 2000 n'avait pas comme objectif de traiter cette demande, et ces besoins n'ont pas fait l'objet d'un recensement systématique dans l'ensemble des départements. Cependant, conformément à la loi, une annexe au schéma doit recenser les autorisations de stationnement des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

Selon le rapport remis au Conseil National de l'Habitat en novembre 2004 concernant la mise en œuvre du droit au logement et des dispositifs de la loi de lutte contre les exclusions, à l'initiative de la DGUHC⁸, et d'après les enquêtes menées auprès des DRE et DDE sur les schémas départementaux, 30 départements ont procédé à des évaluations chiffrées des personnes et familles concernées. Le total de ces besoins représenterait pour ces départements environ 5 300 familles, les besoins les plus importants concernant des départements d'Ile-de-France. Ces chiffres témoignent cependant plus de la connaissance locale et des investigations menées en ce sens par les différents acteurs que de la réalité des besoins, ainsi que nous avons pu le voir lors de l'enquête par questionnaire réalisée pendant la première phase de l'étude.

Enfin, si de nombreuses expériences sont réalisées ou en cours de réalisation, témoignant de la prise de conscience de la problématique et de la nécessaire mise en œuvre de réponses adaptées, celles-ci sont isolées au regard des besoins identifiés localement et restent, comme nous avons pu le constater lors des différentes études de sites, le plus souvent au niveau de l'expérimentation, leur mise en œuvre répondant à des situations localisées et contingentées.

⁷ « De la réaction à l'action », entretien réalisé par Marc Lemonier avec le sénateur Pierre Hérisson, nommé président de la Commission nationale consultative des gens du voyage, DIAGONAL n°169, juin 2005.

⁸ Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, Ministère délégué au logement et à la ville, Rapport au Conseil national de l'habitat 1999-2002, « La mise en œuvre du droit au logement et des dispositifs de la loi contre les exclusions », direction générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction, les rapports, novembre 2004.

Il serait difficile de présenter des chiffres globaux concernant les besoins en habitat permanent des ménages « gens du voyage » au niveau national. Ceux-ci doivent s’appréhender localement, la réalité de l’ancrage entre les départements étant fortement contrastée. À titre d’exemple, on estime à 3000 le nombre de ménages logés en habitat collectif social dans le département des Bouches-du-Rhône, alors que le « comité habitat adapté » de la Haute-Savoie fait état de 50 à 80 ménages en situation de sédentarisation dans cet autre département. Il n’en demeure pas moins que les acteurs associatifs indiquent une proportion importante en demande d’ancrage parmi la population considérée, pouvant atteindre 60 à 70% de la demande dans les zones urbaines denses (Ile-de-France et région lyonnaise notamment).

Cette expression de besoins diversifiés, appelant une pluralité de réponses, s’oppose au traitement comptable et tranché proposé par la loi. Certaines communes souhaitent intervenir au profit des familles identifiées comme résidentes de longue date, et se voir ainsi exonérer d’obligations en termes d’accueil pour les populations itinérantes. Une circulaire de 2001 stipule à ce titre que la prise en compte des besoins des sédentaires « ne pourra, en aucun cas, conduire à exonérer une commune de ses obligations en ce qui concerne l’accueil des populations non sédentaires »⁹. Ce faisant, certaines communes cherchent à inciter les familles en situation de sédentarisation à intégrer les équipements de type aires d’accueil qu’elles ont réalisés, au motif de l’irrégularité de leur situation au regard du droit de l’urbanisme.

⁹ Circulaire n°2001-49/UHC/UH1/12 du 5 juillet 2001, relative à l’application de la loi du 5 juillet 2000 relative à l’accueil et à l’habitat des gens du voyage.

A. Diagnostic sur les conditions d'habitat et d'insertion des familles défavorisées des gens du voyage

Quelles sont les difficultés d'habitat et d'insertion des familles défavorisées des gens du voyage ? Quelles en sont les causes et les conséquences ?

Deux tendances fortes

Les enquêtes de terrain ont fait émerger l'existence de deux tendances fortes sur l'ensemble des sites concernant les situations des ménages :

- Des tensions qui s'accroissent fortement quels que soient les territoires, résultant de l'effet conjugué de la pression foncière et de la raréfaction des possibilités de stationnement spontané ;
- Une perte d'autonomie économique favorisant la perte de mobilité pour les ménages.

DES TENSIONS QUI S'ACCROISSENT FORTEMENT QUELS QUE SOIENT LES TERRITOIRES

Des causes multiples se conjuguent pour créer des situations de plus en plus tendues, en secteurs urbains comme en zones rurales, laissant de moins en moins d'espaces pour des « solutions soupapes ». La raréfaction des possibilités de stationnement spontané, conjuguée à la pression foncière accrue, renforce les tensions et la précarité des familles défavorisées des gens du voyage.

Aux dires des acteurs rencontrés, on observe un renforcement global du contrôle de l'espace public et privé et une interprétation mettant l'accent sur le volet répressif de la loi de 2000¹⁰ faisant des aires d'accueil les seuls lieux autorisés pour le stationnement des gens du voyage. Plusieurs communes ont aussi tendance à ne pas respecter le délai de 48h autorisé pour le stationnement des caravanes (article R 443-3 du code de l'urbanisme), et les témoignages de familles « escortées » par la force publique jusqu'aux limites administratives d'une commune ou d'un département afin d'en empêcher le stationnement sont de plus en plus fréquents.

Ces situations sont observées alors même que l'offre en aires d'accueil est, ainsi que nous venons de le voir, encore aujourd'hui insuffisante au regard des objectifs fixés dans le cadre des schémas départementaux¹¹.

Dans le même temps, des situations jusqu'ici tolérées sont fortement remises en cause. Ainsi, l'ensemble des associations rencontrées en Rhône-Alpes fait état d'une montée en charge des expulsions de familles sur terrains privés en zones agricoles, où elles sont installées de longue date, allant jusqu'à la démolition de leurs habitations (voir encadré). Ce constat est également formulé en Ile-de-France, dans le Grand Sud-Ouest et en PACA, où de plus en plus de décisions de justice vont en ce sens. De façon illustrative, on notera également l'assignation pour occupation illégale de 13 ménages fin 2003 par la commune d'Herblay dans le Val d'Oise, qui avait pourtant engagé une

¹⁰ Que renforce la loi d'orientation pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003.

¹¹ On prendra la précaution de préciser ici que les besoins en aires d'accueil ne peuvent s'apprécier en eux-mêmes. Ils impliquent que soit défini le rôle, ou les rôles, que l'on souhaite voir jouer aux aires d'accueil dans l'ensemble des réponses d'habitat pour les gens du voyage. Ce n'est qu'ainsi que pourra être développée une gamme de produits répondant à différents types de besoins (aires de plus ou moins grandes tailles, plus ou moins collectives ou individualisées, pour des séjours plus ou moins longs).

MOUS¹². D'une manière générale, il apparaît une forme d'arbitraire auquel sont soumis les ménages, et des disparités entre les territoires. Ainsi, en Seine-et-Marne, l'AGDV 77, s'interrogeant sur l'opportunité d'une réaction homogène des communes, souligne qu'à l'occasion du passage des POS aux PLU, certaines communes régularisent les terrains alors que d'autres au contraire demandent la destruction des constructions et empêchent le stationnement des caravanes.

Les tensions sont en outre accrues par l'arrivée de nouveaux migrants venus de l'Est qui contribuent à exercer une pression de la demande et à alimenter le flou des représentations concernant les caractéristiques et les besoins des gens du voyage. Ceci est particulièrement prégnant en Rhône-Alpes et en région parisienne¹³.

UN EXEMPLE DE SITUATION DE DEMOLITION

Dans le département de l'Ain, sur la commune de Nievroz, le préfet a fait procéder en septembre 2004 à la démolition d'une construction jugée illégale par les tribunaux sur un terrain classé en zone inconstructible. Le ménage incriminé, dont l'homme est natif de la commune, s'était porté acquéreur du terrain, en zone agricole, quinze ans auparavant. Une construction y était déjà édiflée, qu'ils ont consolidée et agrandie au fil du temps avec, selon la presse locale, l'accord de l'ancienne municipalité. Cette démolition, qui a mobilisé d'importants effectifs de gendarmerie, a eu lieu alors que les travaux de l'aire d'accueil de la communauté de communes, qui doit accueillir 30 caravanes sur 16 emplacements, avaient commencé deux mois plus tôt.

Ceci illustre le positionnement de plus en plus d'élus, dès lors qu'ils ont engagé les travaux de réalisation d'aires d'accueil destinées en premier lieu à des populations itinérantes, face aux situations d'occupation durable de terrains situés en zones agricoles ou naturelles, quand bien même celles-ci bénéficiaient auparavant d'une certaine tolérance.

UNE PERTE D'AUTONOMIE ECONOMIQUE ET UNE FORTE DEPENDANCE DES MENAGES AUX MINIMA SOCIAUX QUI MODIFIENT LES PRATIQUES DU VOYAGE

Les pratiques du voyage varient selon les groupes et les familles, les territoires et leur histoire. Partout, on constate un ancrage local des familles, ainsi que des parcours selon des logiques propres (économiques, religieuses...), mais qui a pu prendre différentes formes. Par exemple, alors que traditionnellement en Haute-Savoie, les familles n'avaient pas de « pied-à-terre » et étaient de passage de façon régulière, les familles se sont de longue date implantées sur des parcelles privées dans le Grand Sud-Ouest ou en PACA. Dans le Bas-Rhin, la situation frontalière du département accentue également les spécificités, plusieurs ménages voyageant entre l'Alsace, l'Allemagne et la Suisse. Autre exemple, on constate que la région PACA est marquée par sa situation géographique (climat, proximité de l'Espagne) mais aussi par un contexte historique spécifique (présence de nombreux ménages tsiganes dans les Bouches-du-Rhône, suite aux rapatriements de 1962). Dans la géographie actuelle des lieux d'implantation des gens du voyage, on constate également des corrélations fortes avec les camps où ont été internés les gens du voyage.

12 Il s'agit de familles « gens du voyage » installées sur la commune d'Herblay depuis 36 ans en moyenne, qui se sont retrouvées propriétaires sans titre de terrains à la suite du remembrement. La première MOUS a été lancée dans les années 1990 à l'initiative d'un adjoint au maire avec pour objectif la création de terrains familiaux autour d'un bâti. Un premier changement de municipalité en 1995 et la révision du POS ont conduit à la mise en place d'une nouvelle MOUS. En 2001, après un nouveau changement de municipalité, l'ADVOG en charge du volet social poursuit sa mission pour 87 ménages jusqu'à mai 2003. En novembre 2003, la municipalité assigne 13 de ces ménages au tribunal, pour occupation illégale des lieux. Malgré les lettres d'engagement de la commune que les ménages ont présentées au tribunal, ceux-ci ont perdu sur le fond. Le processus de la MOUS et de la recherche de solutions est aujourd'hui relancé mais plusieurs ont dû quitter la commune.

13 Citons par exemple l'association ASAV à Nanterre qui a été amenée à se saisir de cette problématique.

Au regard de ces pratiques, l'opposition nomadisme/sédentarité apparaît tout à fait inappropriée. Elle fonctionne de façon exclusive d'un mode de vie par rapport à l'autre et se heurte aux réalités obligeant, pour rendre compte de la complexité des phénomènes, à l'utilisation de termes tels que « *semi-sédentarisation* », « *quasi-sédentarisation* », « *en voie de sédentarisation* ». Ces termes ne permettent pas de mieux appréhender la diversité des situations et ont de plus l'inconvénient d'entériner l'idée d'un parcours normatif du nomadisme à la sédentarité dont certains ménages auraient franchi les premières étapes. Il peut y avoir simultanément ancrage territorial, ou fixation, et mobilité¹⁴. Le souhait d'une meilleure scolarisation pour les enfants peut ainsi conduire les familles à vivre plusieurs mois de l'année dans un même lieu sans pour autant renoncer au voyage à d'autres moments de l'année ou de la vie.

Bien comprendre la complémentarité entre ancrage et mobilité apparaît d'autant plus important que, pour ces populations, le voyage est traditionnellement lié à des motifs d'ordre économique et est aujourd'hui rendu de plus en plus difficile pour ces mêmes raisons. La disparition des activités traditionnelles limite l'intégration économique des gens du voyage. Beaucoup sont dans une situation de très grande pauvreté et n'ont plus les moyens de se déplacer. Ainsi, la précarité liée aux difficultés de stationnement et d'habitat renforce et est renforcée par une précarité croissante d'une partie des familles des gens du voyage au niveau économique. La perte d'autonomie économique, du fait de la disqualification des métiers traditionnels et d'une difficulté à transférer les savoir-faire et rapports au travail dans les niches économiques actuelles, entraîne une forte dépendance aux minima sociaux¹⁵ et une fixation à proximité des guichets sociaux. Le monde rural n'offre que peu d'activité pour des populations itinérantes et les gens du voyage délaissent donc la campagne au profit des villes.

Ces ménages défavorisés qui n'ont plus les moyens d'une mobilité choisie subissent les mauvaises conditions de stationnement et d'accueil. La raréfaction des possibilités de stationnement spontané, du fait de l'urbanisation d'une part, et le durcissement des interventions de police d'autre part, canalisent alors peu à peu les familles vers les aires d'accueil aménagées, lesquelles sont en nombre très insuffisant. La concurrence, la lutte pour les places obligent les familles à arriver les premières. Les emplacements aménagés sont occupés depuis plusieurs années par les mêmes familles et les durées de séjour s'allongent au point que la majorité des familles ne quittent plus l'aire d'accueil, excepté pendant le mois de fermeture obligatoire.

Pour contourner ces difficultés, les familles qui le peuvent achètent des terrains, souvent en zone inconstructible, allant au-devant de nouvelles difficultés. Cette stratégie d'évitement a pour conséquence qu'ont tendance à ne rester sur les terrains que les familles les plus pauvres, financièrement et culturellement, celles qui n'ont les moyens ni d'acquérir un terrain ni de voyager. On est ainsi dans un cercle vicieux, ces familles occupant des places normalement destinées à l'accueil temporaire des familles qui voyagent.

¹⁴ Rappelons par ailleurs que l'habitat des gens du voyage est multiple : qu'il prenne place sur des aires d'accueil pour une période donnée, ou sur un terrain privatif où les familles résident la plus grande partie de l'année, il s'agit toujours bien d'habitat, de lieux de vie, d'inscription dans des réseaux sociaux et économiques. La circulaire du 5 juillet 2001, citée plus haut, a d'ailleurs précisé la vocation d'habitat des aires d'accueil : « Ayant une vocation d'habitat, les aires d'accueil sont situées au sein de zones adaptées à cette vocation, c'est-à-dire de zones urbaines ou à proximité de celles-ci afin de permettre un accès aisé aux différents services urbains (équipements scolaires, éducatifs, sanitaires, sociaux et culturels, ainsi qu'aux différents services spécialisés) et d'éviter les surcoûts liés aux travaux de viabilisation. Est donc naturellement à proscrire tout terrain incompatible avec une fonction d'habitat ».

¹⁵ A titre d'exemple, 97 % des adhérents du Relais Accueil en Seine-Maritime. Les proportions sont identiques dans beaucoup d'autres associations.

Les situations rencontrées

Les situations individuelles de chaque ménage sont bien sûr très diversifiées. Néanmoins, il nous est apparu, au terme des études de sites et des rencontres régionales, que les situations repérées pouvaient être assimilées à trois grands types, au regard desquels il est possible de faire état de la nature des problèmes posés et des difficultés rencontrées :

- Des ménages qui ont tendance à rester de plus en plus sur les aires d'accueil, dénaturant ainsi la fonction de base de ces équipements,
- Des ménages qui ont développé leurs propres solutions d'habitat en achetant des terrains privés, mais qui ont généralement des difficultés liées aux règles d'urbanisme et/ou qui n'ont pas les moyens d'améliorer leur habitat,
- Des ménages en situation d'errance contrainte ou de squat foncier.

Le tableau suivant présente pour chacune de ces situations ce que sont les problèmes auxquels sont confrontées les familles.

NB. Sur tous les territoires, et en particulier en Rhône-Alpes, PACA et dans le Grand Sud Ouest, des situations de ménages logeant en habitat collectif social sont mentionnées, dont la plupart font l'objet d'un suivi spécifique par les associations spécialisées « gens du voyage ». Cette forme d'habitat, souvent caractérisée par une forme de concentration (« cités gitanes »), apparaît la plupart du temps comme subie par les ménages. On note également la présence de familles des gens du voyage en centre ancien dans certaines communes (ex. Tarascon et Arles), dans un parc pouvant être qualifié de « social de fait », souvent inconfortable ou insalubre. Au regard des spécificités de ces problématiques, elles n'ont pas été retenues comme objet spécifique dans le cadre de l'étude.

Les situations d'habitat des familles défavorisées des gens du voyage

Types de situation	Problèmes posés
Des ménages sur les aires d'accueil avec des durées de séjour de plus en plus longues	<ul style="list-style-type: none"> - Conditions d'habitat minimales - Difficultés de cohabitation entre familles - Caravanes en mauvais état et/ou surendettement pour les renouveler - Perte des ressources économiques liées au voyage
Des ménages qui ont développé leurs propres solutions d'habitat en achetant des terrains privés mais dans des conditions insatisfaisantes	<ul style="list-style-type: none"> • Sur des terrains inconstructibles <ul style="list-style-type: none"> - Problèmes de décence, santé (pas de raccordement aux réseaux, pas d'autorisation pour le stationnement des caravanes, pas de construction possible) - ou des situations tolérées/négociées, susceptibles d'être remises en cause (fortes tensions, sentiment d'insécurité) • Sur des terrains constructibles <p>Pour les ménages qui souhaitent construire ou améliorer une construction existante, et /ou qui souhaitent conserver leurs caravanes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Problème d'autorisation de stationnement - Problèmes de décence (pas de raccordement, impossibilité financière de faire des travaux...) - Caravanes en mauvais état et/ou surendettement pour les renouveler
Des ménages en itinérance contrainte ou en situation de squat foncier	<ul style="list-style-type: none"> - Mauvaises conditions d'hygiène, conséquences sur la santé - Sentiment d'insécurité qui influe négativement sur l'accès aux droits, l'insertion sociale et professionnelle, la scolarisation - Caravanes en mauvais état et/ou surendettement

DES SITUATIONS ILLUSTRATIVES

L'aire des Graviers à Saint-Etienne-du-Rouvray en Seine-Maritime. Ce terrain est une aire sommaire sur laquelle une dizaine de familles sont installées depuis plus de 10 ans. La communauté d'agglomération a installé un point d'eau et l'électricité, mais il n'y a pas de WC. Le sol est boueux. Le ramassage des ordures n'a plus lieu, et une benne a été installée sur le terrain. Au regard des conditions de vie sur le terrain, l'agglomération a décidé de ne plus percevoir de redevance des familles. L'aire n'a pas été fermée depuis deux ans. Les familles, qui occupent ce terrain de façon permanente, sont très paupérisées. Elles sont par ailleurs bien insérées au niveau de la commune : scolarisation, fréquentation des services sociaux. Cependant, les acteurs institutionnels continuent à se tourner vers le schéma départemental d'accueil pour trouver une solution d'habitat pour ces familles. Nous avons pu mener des entretiens auprès de trois familles vivant sur ce terrain. Toutes se plaignent des très mauvaises conditions d'hygiène et de confort. Ces conditions de vie leur paraissent d'autant plus difficiles qu'elles ne quittent quasiment pas le terrain. Certaines n'ont pas voyagé du tout depuis plusieurs années, d'autres ont pu voyager quelques semaines au plus dans la région. Deux raisons principales à cela : la difficulté de plus en plus grande à stationner (pas suffisamment de places en aire d'accueil, interventions des forces de l'ordre en cas d'installation sur un terrain non aménagé ou désigné), et le coût (coût du voyage mais aussi coût du stationnement sur les aires d'accueil aux normes). Il existe un fort sentiment d'appropriation par rapport au terrain que les familles souhaiteraient voir améliorer pour faciliter leurs conditions de vie dans la durée. Mais « l'idéal ce serait un terrain à soi ». La formulation de ce souhait fait écho à la connaissance de terrains familiaux privatifs avec installation d'une petite construction, mais reste très floue. La priorité pour ces familles est le quotidien, par exemple des graviers là où le terrain est boueux. Une des femmes rencontrées se dit prête à loger en appartement pour son père qui est sous assistance respiratoire et qui vient d'être hospitalisé d'urgence car le courant électrique était insuffisant sur le terrain, mais jusqu'à aujourd'hui sa demande de logement social n'a pas abouti.

Situation d'une famille propriétaire d'un terrain à Noyal-Châtillon-sur-Seiche en Ile-et-Vilaine. Nous avons rencontré Madame X sur l'aire d'accueil du Gros Malhon à Rennes. Madame X a acheté un terrain à Noyal il y a environ 5 ans. Cet achat a été possible grâce à l'obtention d'un prêt auprès de son banquier. Sur le terrain, il y avait une maison en ruine présentant beaucoup de dangers que la famille a réhabilitée. Quand elle est sur le terrain, généralement de septembre à juin, la famille occupe la maison. L'été, mais également pendant l'année pour des périodes plus courtes, la famille quitte son terrain et s'installe le plus souvent sur les aires d'accueil de l'agglomération rennaise, le stationnement ailleurs étant rendu très difficile par l'attitude des mairies et de la gendarmerie. C'est pour des raisons liées à l'état de santé d'un membre de la famille que celle-ci a choisi de s'installer actuellement sur l'aire du Gros Malhon. La famille apprécie en soi le dispositif d'accueil de l'agglomération rennaise qui lui permet de voyager dans son espace habituel de rayonnement mais explique son choix d'avoir acheté un terrain par le souhait d'être plus tranquille, à savoir d'avoir la liberté d'aller et venir, au moment de la journée et de l'année où elle le veut, et de ne pas avoir à subir le voisinage de certaines familles sur les aires d'accueil. « C'est un point d'attache ». Selon Madame X, il serait aujourd'hui beaucoup plus difficile qu'il y a cinq ans d'acheter un terrain. « On nous met des bâtons dans les roues ». Madame X nous informe également que le terrain est inconstructible bien qu'une maison y ait déjà été construite avant qu'elle ne l'achète. Ceci crée des inquiétudes et des tensions avec la mairie dans cette zone où d'autres voyageurs ont acheté des terrains inconstructibles, et où il n'y a pas de tout à l'égoût.

Familles en errance. Parmi les familles itinérantes par contrainte, généralement dans un périmètre restreint, il existe aussi quelques familles très paupérisées dont les comportements les conduisent à s'exclure d'elles-mêmes ou à se faire exclure des autres gens du voyage et des aires d'accueil. C'est le cas par exemple d'une famille composée d'une veuve et de ses 5 enfants dans l'agglomération rennaise qui, après plusieurs années d'errance et une pression des pouvoirs publics et des associations, est aujourd'hui sur un petit terrain d'accueil mais que plus aucun autre voyageur ne veut fréquenter. On peut également citer la situation de Madame Y, adulte handicapée, qui vit avec ses 6 enfants et qui, rejetée par les autres familles, a erré pendant plusieurs mois jusqu'à l'incendie de sa caravane. Une médiation a permis qu'elle soit aujourd'hui installée sur un terrain d'accueil de l'agglomération rouennaise en attente d'une solution pérenne. Ces situations se rencontrent sur tous les territoires et ni les dispositifs d'accueil ni l'offre classique de logement social ne sont en mesure d'y apporter des réponses.

Des blocages de différents ordres

Les difficultés d'habitat des gens du voyage et les difficultés d'insertion sociale qui en découlent ont des causes multiples qui interfèrent les unes avec les autres, et qu'il est souvent difficile d'identifier en tant que telles dans la pratique. Les rencontres avec les différents acteurs associatifs ont fait apparaître que ce sont les discriminations dont les gens du voyage peuvent être victimes et leur faible inscription dans les dispositifs de droit commun qui génèrent de la paupérisation. Pour eux, le problème de l'habitat des gens du voyage est avant tout un problème de discrimination.

Avec toutes les limites d'une telle approche, nous proposons cependant de distinguer ici, outre la raréfaction des possibilités de stationnement spontané et l'offre insuffisante en aire d'accueil dont nous avons déjà parlé, ce qui relève de :

- La discrimination, en tant que différence arbitraire de traitement pratiquée aux dépens d'une personne ou d'un groupe de personnes, qui constitue une violation du principe fondamental d'égalité. Sous le vocable « discrimination », nous nous attachons ici aux discriminations directes.
- « L'inadaptation de la règle », vocable que nous préférons, au vu des éléments dont nous disposons, à celui de « discriminations indirectes », qui ne procèdent pas d'un comportement individuel mais se produisent lorsque l'application d'une règle, apparemment neutre, entraîne en pratique un désavantage particulier pour un groupe de population : non reconnaissance de l'habitat caravane dans les documents d'urbanisme, absence d'aide à la solvabilisation de l'habitat caravane.
- La précarité économique des ménages comme barrière à l'accès à des prêts immobiliers, à l'amélioration de l'habitat, au renouvellement de la caravane, aux raccordements aux réseaux ; sachant que ces éléments sont, en grande partie, en étroite relation avec l'inadaptation des règles qui ne permettent pas de déroger à certains critères et d'accorder des aides pour compenser la faible solvabilité d'une partie des gens du voyage.

DISCRIMINATION A L'ACHAT DE TERRAINS CONSTRUCTIBLES

Il est souvent difficile d'apporter des éléments précis sur les discriminations, pour les gens du voyage comme pour tout autre public discriminé. Malgré l'aménagement de la « charge de la preuve »¹⁶ les recours en justice sont peu nombreux et l'apport d'éléments convaincants reste difficile. Cependant, la réalité du phénomène de discrimination à l'achat semble attestée par de très nombreux témoignages recueillis au cours de l'enquête de terrain. On citera en particulier les pratiques de certains notaires, motivées par des pressions des élus locaux et du voisinage.

Cette discrimination participe au report du choix d'acquisition d'un certain nombre de ménages vers des terrains inconstructibles, vendus souvent très au-dessus du prix du marché par leurs propriétaires. Ainsi, lors de la rencontre régionale Grand Sud-Ouest, les participants ont fait état de plusieurs cas révélés de ventes abusives de terres agricoles à des gens du voyage, et de notaires suspendus pour défaut d'information lors de la vente. Dans le Bas-Rhin, l'association AVA signale que les ménages « gens du voyage » peuvent parfois se rendre acquéreurs de parcelles agricoles à des prix atteignant plus de 10 fois leur valeur réelle. Les SAFER font état des conséquences de ces ventes en termes de hausse des valeurs foncières et de dommages environnementaux (artificialisation des sols, absence de gestion des effluents et de ramassage des déchets).

¹⁶ La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 prévoit que c'est à la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée. Ce principe a été réaffirmé par la loi portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et l'égalité de décembre 2004.

On notera que les discriminations à l'encontre des gens du voyage ne concernent bien évidemment pas que l'achat de terrains constructibles. De façon tout à fait significative, le problème du refus d'assurance sur les caravanes et les véhicules des ménages « gens du voyage » est pointé comme prenant de l'ampleur dans les départements, contribuant à rendre plus tendue la situation des ménages. Une action a été engagée par l'ARTAG en Rhône-Alpes pour recenser ces refus ainsi que leur motivation de la part des compagnies d'assurance, afin de poser le problème au niveau national (action relayée sur le site internet de la FNASAT).

NON RECONNAISSANCE DE L'HABITAT CARAVANE DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

Le stationnement des caravanes est régi par le code de l'Urbanisme. Tout stationnement pendant plus de trois mois par an est subordonné à l'obtention d'une autorisation¹⁷.

Il existe des interdictions générales¹⁸ et également des interdictions locales, très fréquentes dans la pratique. Lorsqu'il existe un terrain aménagé, le stationnement des caravanes en dehors de celui-ci peut être interdit dans certaines zones pour des motifs d'atteinte à la salubrité, à la sécurité et à la tranquillité publique, aux paysages naturels et urbains, à la conservation des perspectives monumentales, aux activités agricoles et forestières, à la conservation des milieux naturels, de la faune et de la flore (art. R 443-10). Cependant, lorsqu'il n'existe pas de terrain aménagé sur le territoire de la commune, les interdictions locales ne sont pas applicables, sauf circonstances exceptionnelles, aux caravanes à usage professionnel, ni à celles qui constituent l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

Le maire peut s'opposer au raccordement définitif d'une caravane mobile stationnant sans autorisation. En revanche, il ne peut prendre un arrêté de coupure d'électricité. Si on ajoute à ces constats, la possibilité de raccordement provisoire, on mesure la complexité et les formes d'arbitraire auxquelles peuvent être soumises les familles des gens du voyage habitant en caravanes.

Par ailleurs, lorsque la caravane est posée sur le sol ou sur des plots de fondation et n'a donc pas conservé sa mobilité, elle est considérée comme une maison légère dont l'implantation doit être préalablement autorisée par un permis de construire. Le raccordement aux réseaux peut être refusé si ce n'est pas le cas.

Il apparaît que dans les POS et PLU, pas ou peu de zones sont délimitées avec un règlement spécialement adapté au mode d'utilisation du sol par des caravanes à usage d'habitation permanent, alors même qu'elles correspondraient à un besoin d'habitat et permettraient d'éviter la spéculation foncière.

Dans un contexte où pour des raisons de discrimination, de manque de moyens économiques et d'ancienneté des pratiques (flou d'un certain nombre de situations), les familles des gens du voyage ont tendance à acquérir des terrains qui ne sont pas en zones constructibles, il apparaît que la non reconnaissance de l'habitat caravane dans les documents d'urbanisme renforce la précarité d'un certain nombre de ménages.

¹⁷ Article R 443-4 du code de l'urbanisme : « Tout stationnement pendant plus de trois mois par an, consécutifs ou non, d'une caravane est subordonné à l'obtention par le propriétaire du terrain sur lequel elle est installée, ou par toute autre personne ayant la jouissance du terrain, d'une autorisation délivrée par l'autorité compétente.

Toutefois, en ce qui concerne les caravanes qui constituent l'habitat permanent de leurs utilisateurs, l'autorisation n'est exigée que si le stationnement de plus de trois mois est continu.

L'autorisation de stationnement de caravane n'est pas nécessaire si le stationnement a lieu : a) sur les terrains aménagés permanents pour l'accueil des campeurs et des caravanes, régulièrement autorisés et classés ; b) à l'intérieur des terrains désignés à l'article R 444-3 b et c1 ; c) sur les terrains aménagés en application de l'article R 443-13 ; d) dans les bâtiments et remises et sur les terrains où est implantée la construction constituant la résidence de l'utilisateur. »

¹⁸ Interdictions générales sur les rivages de la mer, dans les sites classés ou inscrits, autour des points de captage de l'eau destinée à la consommation, dans les bois, forêts et parcs classés (art. R 443-9 du code de l'urbanisme).

Ce constat alimente également le sentiment d'exclusion des gens du voyage qui voient préempter par anticipation de ce type de difficultés un certain nombre de terrains (en particulier, préemption des terrains en zones agricoles).

La place de la caravane dans les documents d'urbanisme pose également la question de l'évolutivité possible ou non de l'habitat. Elle renvoie en particulier aux questions soulevées par la circulaire de décembre 2003 relative aux terrains familiaux. La zone du projet doit avoir une constructibilité suffisante pour autoriser les constructions « en dur » ou les éventuelles évolutions futures.

CHARGE FINANCIERE IMPORTANTE POUR L'HABITAT CARAVANE QUI N'EST PAS SOLVABILISEE

Bien que les caravanes constituent l'habitat permanent d'un certain nombre de familles des gens du voyage et que la jurisprudence du Conseil d'Etat ait rappelé qu'elles sont des domiciles inviolables, elles ne sont pas considérées comme un logement parce qu'elles ne sont pas soumises au permis de construire (Cf. art. L 111-1 du code de la construction et L 421-1 du code de l'urbanisme).

En l'état actuel de la réglementation, les caravanes ayant conservé leurs moyens de mobilité, n'ouvrent pas droit aux aides au logement (ALF, ALS, APL). Par contre, un droit peut être étudié et versé en faveur de personnes résidant dans une caravane dépourvue de la possibilité de bouger, dès lors qu'elles assument une charge de logement au titre de la location ou de l'accession de la caravane.

En effet, une caravane posée sur un soubassement en parpaings, et n'ayant pas conservé, en permanence, les moyens de mobilité permettant de la déplacer par simple traction, est une habitation de loisirs soumise au permis de construire. Son titulaire peut donc bénéficier d'une aide au logement (Cf. arrêt Contival du 8 mars 1989).

Si la charge de logement inclut à la fois la location ou les frais d'accession de la caravane et la location de l'emplacement pour stationner la caravane, la totalité des dépenses supportées par les demandeurs d'une aide au logement est prise en compte pour apprécier le montant de l'aide versée par la CAF.

De plus, un droit à une aide au logement est possible en faveur des résidents en habitat mixte où les caravanes sont adossées à un bâti et ce, au titre de l'accession ou de la location de la construction en dur seulement. Ainsi, la charge de logement liée à la location de la caravane ou au remboursement d'un emprunt pour réaliser cet achat est exclue du calcul du montant de l'aide.

Les conditions de décence et de peuplement du logement doivent, bien sûr, être respectées. Pour apprécier les normes de peuplement, seule la superficie des constructions en dur est retenue. La CAF peut néanmoins accorder des dérogations au regard de ces normes.

Cette non reconnaissance de la caravane comme logement conduit par ailleurs certains Fonds de Solidarité Logement à exclure leurs propriétaires ou locataires du champ de leurs aides alors que la loi ne pose aucune restriction à cet effet. Elle renforce ainsi la précarité d'un certain nombre de ménages pour lesquels les charges liées à leur habitat, en l'occurrence la caravane, sont trop lourdes eu égard à la faiblesse de leurs revenus.

En outre, l'achat de caravanes n'entre pas dans le champ des prêts pour le logement, dont les taux d'intérêt peuvent être intéressants pour les ménages. Au contraire, l'achat se fait souvent avec le recours à un organisme de crédit faisant des prêts à la consommation avec des taux d'intérêt très importants. Là encore, la situation de ménages déjà précarisés se trouve renforcée. Si un tiers des CAF a versé¹⁹, sur la dotation d'action sociale, des prêts « caravane » (sans intérêt) aux allocataires, cela crée des disparités avec les CAF qui n'en proposent pas. Par ailleurs, parmi celles qui en accordent, les conditions d'attribution et les montants de ces prêts varient. Par exemple, dans le Rhône, la CAF de Lyon octroie depuis mai 2003 des prêts de 4 000 € maximum, à 0% sur 5 ans. Seules les familles allocataires de la CAF de Lyon peuvent en bénéficier, ce qui crée des disparités territoriales avec le nord du département (arrondissement de Villefranche-sur-Saône).

¹⁹ Sur la période 2001-2003.

DIFFICULTE D'ACCES A DES PRETS IMMOBILIERS

De nombreuses familles des gens du voyage sont bloquées dans leur projet d'acquisition par des difficultés à accéder à des prêts immobiliers. Non seulement, elles n'ont pas d'apport personnel mais encore la faiblesse et l'irrégularité de leurs revenus se heurtent aux critères d'attribution de ces prêts. Le système bancaire est un système totalement industriel, sans brevet, et donc obligé de se concentrer sur l'industrialisation maximum des procédures. La question des revenus pour l'obtention d'un prêt est de plus renforcée par la réglementation bancaire « Tracfin » qui oblige à ne prendre en compte que les revenus identifiés pour l'octroi de prêts.

Par ailleurs, les organismes bancaires n'ont pas le droit de surendetter les personnes, ce qui suppose de s'assurer de la solvabilité des ménages. Enfin, s'ajoutent des contraintes concernant l'habitabilité dans le cadre du PAS.

Cette difficulté d'accès à des prêts immobiliers participe au phénomène d'achat de terrains inconstructibles dont le coût est moins élevé, sauf vendeurs indécis.

Plus largement, les familles défavorisées des gens du voyage n'ont pas les moyens financiers de faire évoluer leur habitat caravane vers un habitat en dur, ou d'améliorer leur logement s'il y a déjà une construction. On rejoint ici un ensemble de préoccupations propres à l'ensemble des ménages à très faibles revenus, et pas seulement aux gens du voyage.

B. Les dispositifs et les réponses opérationnelles mises en œuvre

Quelle est l'approche des besoins d'habitat des familles défavorisées des gens du voyage développée par les acteurs institutionnels ? Par les acteurs associatifs ?

Comment les besoins sont-ils repérés et qualifiés localement ? Comment sont-ils pris en compte dans les politiques publiques ?

Comment s'articulent les dispositifs ? Quels sont les atouts et les limites des réponses opérationnelles mises en œuvre ? Quel en est le potentiel de développement ?

Prise en compte des besoins d'habitat des gens du voyage dans les politiques publiques

L'APPROCHE DES BESOINS EN HABITAT DANS LES SCHEMAS DEPARTEMENTAUX

Il convient de rappeler que les dispositifs d'accueil prévus dans le cadre des schémas départementaux, et destinés aux populations considérées comme itinérantes, ne faisaient a priori pas partie du champ de l'étude. Il apparaissait toutefois intéressant d'analyser de quelle manière les schémas départementaux avaient traité la question de l'habitat (dans le cadre des annexes ou dans une partie du schéma), et ce d'autant plus que les réponses apportées en termes d'accueil et d'habitat nous apparaissent devoir être envisagées comme complémentaires.

La question de la prise en compte des besoins en accueil des gens du voyage dans les politiques publiques renvoie à la question de l'identification et de l'expression de ces besoins. Un premier travail a donc été de voir de quelle manière l'évaluation préalable des besoins, dans le cadre de l'élaboration des schémas départementaux, rendait compte de ces besoins diversifiés en matière d'habitat.

La plaquette de présentation de la loi du 5 juillet 2000 éditée par la DGUHC précise à ce titre que « l'évaluation des besoins d'accueil des gens du voyage fait très souvent ressortir les besoins liés à la sédentarisation. Parallèlement à la mise en œuvre du schéma départemental, ces besoins peuvent être pris en compte et étudiés avec les partenaires concernés, dans le cadre des dispositifs de droit commun, notamment du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et du Plan départemental d'insertion (PDI) ».

Par ailleurs, la circulaire du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi du 5 juillet 2000 précise que des « annexes au schéma départemental peuvent [...] donner aux partenaires concernés les informations relatives aux aspects complémentaires de l'accueil des gens du voyage, notamment [...] les besoins en habitat des gens du voyage et, le cas échéant, les solutions proposées pour répondre à ces besoins »²⁰. Le contenu de ces annexes est précisé au titre VII de cette même circulaire, sur la base du constat que « les besoins en habitat des gens du voyage [sont] étroitement liés aux besoins en accueil des gens du voyage », et dans la perspective de « mieux appréhender la cohérence de la politique mise en œuvre concernant l'accueil et l'habitat des gens du voyage »²¹.

Lors de l'enquête menée auprès des DDE et DRE²² par la DGUHC concernant les schémas départementaux, 20 départements sur 90 réponses n'avaient pas fait d'évaluation, 17 avaient une étude en cours et 53 avaient procédé à une évaluation des besoins en habitat permanent des gens du voyage. Pour 24 d'entre eux cette évaluation était partie intégrante du schéma départemental d'accueil des gens du voyage.

²⁰ Circulaire UHC/IUH1/12 n° 2001-49 du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi no 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, Titre II, chapitre II.3.C

²¹ op.cit., Titre VII

²² Rapport au Conseil national de l'habitat 1999-2002, « La mise en œuvre du droit au logement et des dispositifs de la loi contre les exclusions », DGUHC, novembre 2004, op.cit.

Nous avons repéré, au travers de la lecture de 64 schémas départementaux, de quelle manière ceux-ci font état des besoins en matière d'habitat des gens du voyage ainsi que les pistes opérationnelles préconisées, en termes de mise en place d'outils de connaissance des besoins et d'articulation aux dispositifs de droit commun.

Il apparaît que tous les schémas étudiés évoquent d'une façon ou d'une autre la question de la « sédentarisation », de « la fixation », de « l'habitat permanent », mais de façon très inégale, et dans des optiques différentes. On peut ainsi distinguer trois types principaux de schémas dans la façon de poser le débat, et conséquemment d'avancer des propositions. Les schémas étudiés se répartissent à parts égales dans les trois catégories qui figurent dans le tableau ci-après :

<p>Des schémas ne prenant pas en compte les familles des gens du voyage sédentarisées</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Une vision marquée par une forte distinction entre itinérance et sédentarité • Une absence de qualification des besoins des sédentaires • Une absence de propositions opérationnelles
<p>Des schémas s'attachant fortement à la question de la « sédentarisation », mais dans le cadre d'une vision dichotomique des besoins et des réponses</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Une prise en compte des « familles sédentarisées ou en voie de sédentarisation » • Quantification et localisation des situations • Deux types de réponses : terrain familial et logement social adapté • Un biais : les réponses proposées conditionnent l'appréhension des besoins
<p>Des schémas rejetant la coupure « itinérants/sédentaires » et proposant une diversité de réponses coordonnées pour des besoins divers</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de rupture entre « itinérance » et « sédentarité » • Un continuum de situations diverses • L'identification d'un certain nombre d'éléments de blocage • « Une diversité d'offre en réseau pour répondre à la diversité des besoins » (Yvelines)

QUELLE PRISE EN COMPTE DANS LES DISPOSITIFS DU LOGEMENT ?

Il est apparu, lors des entretiens menés et des études de sites, que la prise en compte des besoins en matière d'habitat des gens du voyage dans les dispositifs de droit commun du logement s'opérait diversement en fonction des contextes, et était fortement corrélée :

- d'une part, à l'analyse des parcours de vie des groupes familiaux des gens du voyage installés et/ou circulant sur le territoire,
- et, d'autre part, à la capacité des acteurs locaux à appréhender ces réalités et les besoins d'habitat qui en découlent.

On constate ainsi une prise en compte différenciée de la question de l'habitat des gens du voyage dans les dispositifs publics et dans l'articulation de ceux-ci.

Nous proposons ci-après une clé de lecture de ces différentes approches et de leur capacité à produire des solutions aux besoins d'habitat des familles défavorisées des gens du voyage.

Elle prend en compte :

- d'une part, l'existence ou non d'une articulation entre les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage et les dispositifs de droit commun du logement (PDALPD, PLH), telle qu'elle est préconisée dans le Titre VII de la circulaire 5 juillet 2001 précédemment citée ;
- et, d'autre part, l'existence ou non d'une filière particulière, ou du moins d'un ciblage explicite, du public « gens du voyage » dans les dispositifs des politiques du logement.

1. Non-prise en compte spécifique des besoins d'habitat des familles défavorisées des gens du voyage dans les dispositifs des politiques du logement (PDALPD, PLH). Pas d'articulation entre le PDALPD et le schéma départemental d'accueil.

On a ici deux principaux cas de figure :

- a. Les besoins d'habitat sont effectivement pris en compte par les instances de droit commun (ex. montage PLAI) mais souvent de façon très ponctuelle et avec une adaptation minimum aux besoins d'habitat des familles (abandon de la caravane comme préalable, pas de gestion spécifique mise en oeuvre).
- b. Le PDALPD ne se saisit pas de la question de l'habitat des gens du voyage. Cette situation peut être renforcée par le positionnement des communes qui, lorsque la compétence d'accueil des gens du voyage est intercommunale, considèrent que tout ce qui est relatif aux gens du voyage ne relève pas de leurs compétences propres (approche catégorielle du public des gens du voyage).

2. Non-prise en compte spécifique des besoins d'habitat des familles défavorisées des gens du voyage dans les dispositifs des politiques du logement (PDALPD, PLH) mais dispositif spécifique faisant le lien entre le PDALPD et le schéma départemental d'accueil.

Mise en place d'un dispositif spécifique qui fait le lien entre le schéma départemental et le PDALPD. Ce dispositif permet de traiter une demande d'habitat spécifique mobilisant les dispositifs de droit commun.

3. Prise en compte spécifique des besoins d'habitat des familles défavorisées des gens du voyage dans les dispositifs des politiques du logement (PDALPD, PLH) avec une articulation forte avec le schéma départemental d'accueil.

Dans ce cas de figure, on peut rencontrer deux filières de prise en compte et de traitement des besoins :

- Ce qui relève de l'accueil et de la mise en œuvre du schéma,
- Ce qui relève des besoins en habitat - plan d'action spécifique dans le PDALPD.

Cette organisation présente une réelle capacité à produire des solutions opérationnelles, mais elle ne peut fonctionner que s'il existe en amont une bonne connaissance des besoins pour une orientation pertinente sur telle ou telle filière.

Notons que, pour ces deux dernières catégories de situations, persiste le risque éventuel de réponses d'habitat qui ne prendraient pas en compte le souhait de certains ménages de pouvoir continuer à voyager et pose la question de la place de la caravane dans les projets d'habitat. Par ailleurs, l'ensemble des acteurs rencontrés insiste sur l'importance de l'engagement personnel des représentants des pouvoirs publics dans l'animation de ces dispositifs spécifiques ou la prise en compte des besoins dans les dispositifs existants.

SITUATIONS RENCONTREES LORS DES ETUDES DE SITES

L'accès au logement social en Ile-et-Vilaine

On note dans l'agglomération rennaise quelques accès au logement social, généralement individuel, dans le cadre de PLA Intégration. Ces familles ont bénéficié d'une attribution via la commission locale de l'habitat de Rennes Métropole et, le plus souvent, d'un accompagnement social lié au logement. Il s'agit généralement de familles monoparentales, exclues du groupe des gens du voyage, qui n'ont pas d'autres solutions que d'abandonner la caravane. L'association d'insertion par le logement chargée du suivi de ces familles parle de cinq ou six accompagnements sociaux en 15 ans. Ces situations sont très difficiles à vivre pour les familles et nécessitent un important travail sur la capacité à habiter ainsi que l'attribution d'un produit logement correspondant au mieux au mode de vie de ces ménages.

En Seine-Maritime, un traitement catégoriel de la question des gens du voyage

La plupart des familles revendiquent une appartenance territoriale et souhaitent accéder à un habitat individuel, adapté au mode de vie en caravane, et éventuellement se déplacer de un à quatre mois l'été. Cette demande n'est jusqu'alors pratiquement pas prise en compte par le droit commun (PDALPD, PLH, CIL) mais renvoyée aux instances de mise en œuvre de la loi Besson²³. Or, le schéma départemental d'accueil des gens du voyage renvoie la question de l'habitat adapté aux instances de droit commun, mais celles-ci ne s'en sont jusqu'alors pas saisies.

En Haute-Savoie, un dispositif spécifique et innovant : le comité habitat adapté

Lors de la signature du schéma départemental de Haute-Savoie, et sous l'influence des associations et des élus du Chablais, une motion a été adoptée dans le cadre du schéma départemental, officialisant la création d'un « comité habitat adapté », ayant pour objet de traiter les besoins en habitat des ménages « gens du voyage » sédentarisés en situation précaire. Il est composé du conseil général, de la DDE, de la préfecture, de la DDASS et de l'association ALAP, qui en assure le secrétariat. Il fait le lien entre le schéma départemental et le PDALPD dans le traitement d'une demande d'habitat spécifique mobilisant les dispositifs de droit commun, et sur la base d'une liste de ménages identifiés par l'association. Son objectif est de favoriser les opérations d'habitat permanent, en terrain familial ou en montage PLAI.

Le vote de la motion relative au comité habitat adapté a permis de légitimer celui-ci et de donner un poids politique à ses actions. Cependant, de l'aveu de ses membres, son efficacité est avant tout fonction de l'investissement personnel de chacun de ses membres, et reste donc fragile et soumise aux changements d'affectation des uns ou des autres.

Dans le Bas-Rhin, un plan d'action « nomades sédentarisés » dans le PDALPD

²³ L'association locale Relais Accueil souligne par ailleurs que les problématiques d'illettrisme des gens du voyage ne sont pas prises en compte dans le plan régional de lutte contre l'illettrisme mais renvoyées au schéma départemental de mise en œuvre de la loi Besson, dont les acteurs de la lutte contre l'illettrisme sont absents. On voit bien alors que les associations spécifiques d'intervention sociale auprès des gens du voyage, si elles ne sont pas vigilantes, peuvent entretenir l'exclusion au lieu de jouer le rôle de passeur.

La question de l'habitat adapté n'est pas traitée en tant que telle dans le schéma, mais elle fait l'objet d'un plan d'action spécifique dans le PDALPD. Cette distinction témoigne d'une prise en compte locale différenciée des problématiques ainsi que des publics concernés, qu'exprime l'usage de deux terminologies distinctes, d'ailleurs reprises dans les intitulés de postes de la DDE : d'un côté les « nomades sédentaires » pour ce qui relève des besoins en habitat permanent, et de l'autre les « gens du voyage » pour ce qui relève de l'accueil et de la mise en œuvre du schéma. Le chapitre du PDALPD traitant des « nomades sédentaires » se décline en un plan d'actions visant à améliorer les conditions de vie des ménages repérés comme sédentarisés, ainsi qu'à favoriser la mise en œuvre d'opérations d'habitat auprès des communes concernées :

- *Régularisation des sites de nomades sédentarisés, notamment dans le cadre des procédures préalables à la création des PLU.*
- *Mise en place d'un Fonds d'intervention en faveur de l'humanisation des conditions de vie des familles sédentarisées, en partenariat avec la CAF, le conseil général et la FAP.*
- *Développement des réponses et des modes opératoires adaptés aux besoins et aux aspirations de cette catégorie de ménages (autoconstruction en structure bois, habitations légères de loisirs).*

La place des acteurs associatifs : approche de la question, partenariats et actions mises en oeuvre

On constate sur l'ensemble des sites une évolution du paysage associatif autour de la question de l'habitat des gens du voyage.

Plusieurs associations spécialisées ont développé en interne une compétence habitat (professionnalisation sur le montage d'opérations et la gestion), ou ont initié des partenariats avec un certain nombre d'opérateurs spécialistes de l'habitat.

Cependant, ce positionnement se confronte à un certain nombre de situations :

- Un marquage très fort du fait de l'antériorité des pratiques associatives (recherche de reconnaissance et de singularisation de la culture et de l'identité tsiganes, qui ne s'accorde pas toujours avec une volonté de traitement dans le cadre du droit commun),
- Une difficile mise en adéquation entre le mouvement associatif « oeuvrant auprès » des populations « gens du voyage » et les associations de voyageurs,
- Des influences diverses : place prépondérante des mouvements religieux dans la représentation des populations, mise en concurrence des différents réseaux par les pouvoirs publics.

L'évolution du paysage associatif se caractérise aussi par la diversification des acteurs impliqués, au premier rang desquels des opérateurs habitat (PACT...), et donc des réponses opérationnelles apportées.

Cette mobilisation et la production de réponses qui en découle, restent cependant marginales au regard des besoins constatés.

Concernant les activités des associations, si de nombreuses structures, initialement positionnées sur le volet de la défense des droits, ont développé des services spécifiques à destination des gens du voyage (centres sociaux, suivi RMI, etc...), certaines expriment aujourd'hui le souhait de voir ces missions relayées par les services de droit commun, afin de ne pas entretenir le traitement spécifique des publics, et par la même leur stigmatisation.

Cette approche amène par ailleurs certaines associations émergentes à développer leur activité autour d'un champ unique, comme celui de l'habitat, afin d'être identifiées par les ménages comme un partenaire des pouvoirs publics dans la mise en œuvre de projets d'habitat, et non comme un guichet d'aide sociale.

Enfin, d'autres structures, mobilisées dans le cadre de dispositifs publics, privilégient l'affichage d'un partenariat avec les pouvoirs publics dans la recherche et la production de réponses adaptées aux besoins d'habitat et d'insertion des gens du voyage, amenant ainsi des associations de défense des droits « généralistes » (MRAP, LDH) à se mobiliser sur le sujet de la discrimination à l'encontre des gens du voyage.

SITUATIONS RENCONTREES LORS DES ETUDES DE SITES

En Seine-Maritime, un repositionnement de l'association Relais Accueil

L'association Relais Accueil, créée au départ dans une logique paramunicipale, a fait évoluer ses missions d'une prise en charge catégorielle à une fonction de structure ressource, en relais du droit commun. Elle évite d'organiser elle-même des activités et privilégie la mise en lien du public et de l'offre de proximité. Elle envisage aussi de changer de locaux, les locaux actuels étant situés sur le terrain d'accueil de Sotteville, pour clarifier ce positionnement.

En Bas-Rhin, une spécialisation de l'association AVA Habitat et Nomadisme dans l'ingénierie de projet

Créée à la suite de la cessation d'activité de l'association APPONA en 2001, l'association intervient dans le domaine de la conception, du montage et du suivi d'opérations d'habitat pour les familles sédentarisées des gens du voyage sur le département du Bas-Rhin. Elle assure en outre une mission de coordination sociale sur les aires d'accueil du département. Elle se positionne donc comme opérateur et structure d'appui aux collectivités pour le montage d'opérations spécifiques, et non comme une association de promotion culturelle. Elle intervient également à ce titre sur des problématiques d'habitat non spécifiquement liées aux gens du voyage (grande exclusion, nouveaux migrants et « nomades urbains »).

En Haute-Savoie, l'exemple de l'ALAP

L'association se positionne fortement comme partenaire des pouvoirs publics dans la définition et la mise en oeuvre de solutions d'habitat adapté aux besoins identifiés. Son rôle de secrétariat dans le cadre du « comité habitat adapté » lui permet en outre d'assurer l'interface entre les pouvoirs publics, les différentes structures intercommunales et les associations locales. Ce positionnement est présenté comme un gage de crédibilité vis-à-vis des partenaires et des collectivités dans la recherche de solutions à apporter aux problèmes que peuvent poser les situations d'habitat des populations « gens du voyage ». Par ailleurs, l'association a développé un partenariat étroit avec un réseau d'associations locales, non spécialisées « gens du voyage », mais s'étant saisies de la problématique sous l'angle de la défense des droits et de la promotion des publics. A ce titre, elle joue un rôle d'interface entre le comité et ces associations, qu'elle rencontre une fois par mois pour les tenir informées de l'avancée des dossiers traités.

LES PRINCIPAUX RESULTATS DE L'ENQUETE PAR QUESTIONNAIRE : UNE PHOTOGRAPHIE DU PAYSAGE ASSOCIATIF ET DES ACTIONS MISES EN ŒUVRE

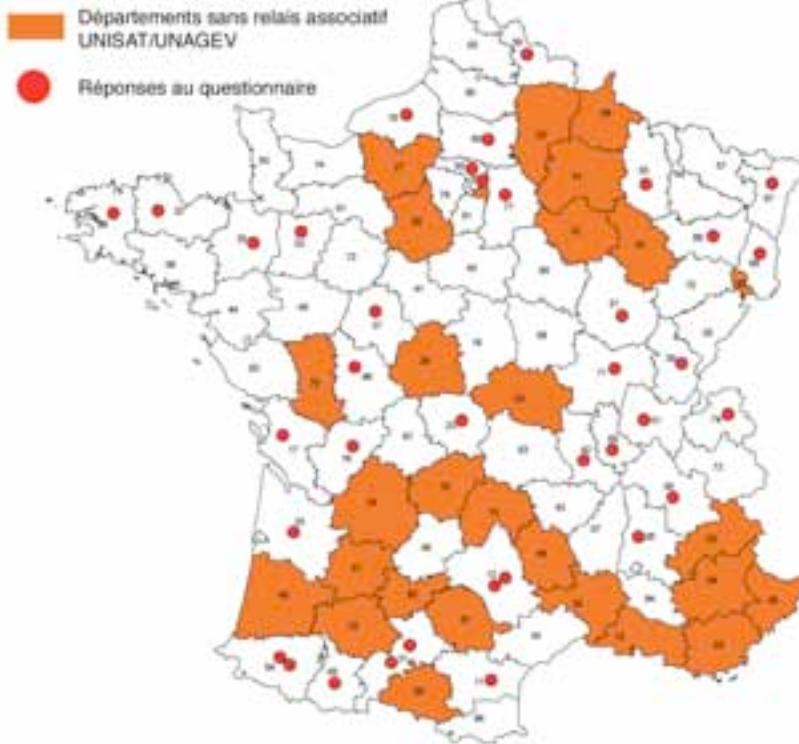
Afin de favoriser l'identification et la mise en commun des différentes approches autour de la question de l'habitat des gens du voyage, et d'analyser l'évolution des structures associatives, un questionnaire sur les besoins en habitat des familles défavorisées des gens du voyage a été soumis aux structures membres des réseaux UNISAT et UNAGEV (principalement constitués de structures adhérentes basées dans le Grand Ouest), ainsi qu'à différents autres acteurs associatifs préalablement identifiés. Ces deux réseaux étaient en pleine mutation au moment de l'enquête. En effet, en plus d'un renouvellement de leurs bureaux respectifs et des équipes de direction, ils ont fusionné en décembre 2004 avec l'association des études tsiganes pour former la FNASAT – Gens du Voyage.

Ce questionnaire était articulé autour d'un double objectif :

- *Établir un état des lieux des pratiques associatives au sein des réseaux UNISAT et UNAGEV, dans le but de mieux identifier les différents types de compétences et d'outils opérationnels ;*
- *Contribuer au repérage et au développement d'actions innovantes / pertinentes sur le territoire national, tant du point de vue de la mise en place de partenariats ou d'opérations spécifiques que du point de vue de la production de connaissance et d'identification des besoins.*

Les deux réseaux représentent plus de 80 associations et structures adhérentes (70 pour l'UNISAT et une quinzaine pour l'UNAGEV) dont la majeure partie se sont fédérées au sein de la FNASAT. L'état des adhésions au moment de l'enquête témoignait d'une réelle diversité de structures, tant du point de vue de leur statut, de leurs compétences, de leur taille et de leur mission, que de leur territoire d'intervention. Cette hétérogénéité des structures apparaît nettement à la lecture des questionnaires qui nous ont été retournés.

Les retours de l'enquête



Nous avons enregistré 37 réponses au questionnaire, soit un taux de réponse de plus de 40%. Les structures ayant répondu émanent de 34 départements répartis sur 16 régions.

Un fort taux de réponse a été enregistré dans certaines régions (Rhône-Alpes par exemple), témoignage d'une présence associative forte ainsi que d'une animation de réseau importante au niveau régional.

À l'inverse, plusieurs territoires apparaissent en creux suite à cette première enquête, telle que la région PACA, du fait de l'absence de structure associative fédérée au réseau national. Ainsi, 28 départements n'ont pas de relais associatifs UNISAT ou UNAGEV.

S'ils peuvent nous donner une idée du volume d'activité des acteurs associatifs, ainsi que du nombre d'actions spécifiques engagées sur les différents départements, les résultats enregistrés dans le cadre du questionnaire sont à considérer comme des informations « au dire d'acteur ». Le caractère déclaratif des réponses, notamment en ce qui concerne les données quantitatives, tant du point de vue du recensement des besoins que de celui des actions menées dans le cadre de l'habitat, nous oblige à une certaine mesure dans leur interprétation.

- Des structures qui interviennent sur des échelles géographiques variées (de l'agglomération au département ou la région), faisant apparaître des territoires « en creux », donc un repérage inégal des situations d'habitat.
- Dans le champ de l'habitat, peu de compétences en interne mais de nombreux partenariats (PACT-ARIM, associations spécialisées, bureaux d'études). Une professionnalisation de plusieurs structures (architectes / urbanistes, ou chefs de chantier).
- Sur la base des éléments fournis, plus de 10 000 ménages sont en contact ou suivis par les associations. Là encore, de fortes disparités apparaissent entre les différentes structures, fonctions des missions et des territoires d'interventions de celles-ci (de 8 à 2000 ménages selon les structures).
- Des budgets qui témoignent de la diversité d'action des différentes structures. Ils tournent en moyenne autour de 200 000 € (de 24 000 € à 700 000 €).
- Des blocages institutionnels signalés dans plusieurs départements, avec un renvoi systématique vers le schéma et les dispositifs d'accueil (Aveyron, Jura, Seine-Maritime, ...).

Identification des besoins et des situations d'habitat :

- Une connaissance des situations essentiellement basée sur le suivi des familles,

- De nombreuses MOUS, communales ou départementales,
- Concernant les dispositifs publics, le PDALPD apparaît comme un outil pertinent mais peu mobilisé. Quelques PLH ont intégré la problématique (Pau, Orléans, Montreuil),
- Des actions spécifiques de recensement des besoins menées localement par plusieurs associations, non suivies dans le temps faute de moyens,
- De nombreux terrains familiaux d'initiatives privées repérés, le plus souvent en zones non-constructibles,
- De nombreux ménages en logement social identifiés ou suivis par les associations.

Types d'actions et partenariats mis en place

- Près de deux tiers des structures déclarent intervenir au niveau de l'habitat. Ces interventions peuvent prendre différentes formes, de l'accompagnement social lié au logement à l'ingénierie sociale d'opérations de logement.
- Les actions assumées par les associations sont l'accompagnement social, la domiciliation et la médiation. Les problématiques de santé et de scolarisation transparaissent également de manière significative dans les questionnaires.
- Une forte présence aux commissions départementales consultatives des gens du voyage, ainsi qu'aux instances de suivi de la mise en place des schémas départementaux. En revanche, seules 5 associations déclarent participer au Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées.
- Des partenariats mis en place localement qui reflètent le développement des activités des associations concernant la question de l'habitat. Ainsi, si les acteurs de l'habitat semblent être bien repérés par les associations (PACT, bailleurs sociaux, SONACOTRA), peu de partenariats semblent avoir été développés avec des associations d'insertion par le logement ainsi qu'avec des collectifs relogement locaux.

Enseignements des réponses mises en œuvre / opérations d'habitat et dispositifs d'accompagnement

L'intervention des acteurs institutionnels et associatifs sur la question de l'habitat des familles des gens du voyage a permis depuis maintenant plusieurs années l'élaboration de différents types de réponses aux différents types de situations et de blocages repérés.

Celles-ci ont fait l'objet de différentes analyses et présentations, soit au titre des opérations innovantes mises en œuvre localement, soit au titre de la mobilisation des dispositifs de droit commun dans la formulation de réponses adaptées à la spécificité de la demande en habitat des populations concernées. On peut citer à ce titre l'étude d'évaluation commanditée par la DGUHC en 2002 aux CETE sur différentes expériences recensées sur le territoire national²⁴.

Certaines de ces actions s'inscrivent dans les dispositifs de droit commun, d'autres apparaissent comme innovantes, tant au niveau des outils que des partenariats mobilisés. Si l'étude ne visait pas au recensement exhaustif ni à l'évaluation de l'ensemble de ces actions et opérations sur le territoire national, les différents travaux menés, au travers des études de sites notamment, nous ont permis de repérer certaines d'entre elles, réalisées ou en cours de montage. Plusieurs de ces actions ont par ailleurs fait l'objet d'une présentation lors de la journée de travail du 1^{er} juin 2005.

²⁴ Habitat des populations issues du monde du voyage : Eléments de réflexion et de recommandations - Novembre 2002

NECESSITE D'UNE DEMARCHE ADAPTEE ET CONDITIONS DE REUSSITE DES ACTIONS EN FAVEUR DE L'HABITAT DES FAMILLES DEFAVORISEES DES GENS DU VOYAGE

L'analyse des choix opérationnels effectués, ainsi que celle de leur évolution au fil des différentes opérations qui ont pu être menées depuis une vingtaine d'années, amènent aujourd'hui l'ensemble des acteurs à préconiser l'adaptation de la démarche opérationnelle plutôt que de l'habitat dans le montage de telles opérations. D'une part, l'habitat que l'on qualifie d'« adapté » pour les gens du voyage ne correspond pas à une forme unique d'habitat mais, au contraire, à des formes très diversifiées ; d'autre part, il apparaît que le seul habitat ne saurait être considéré suffisant en termes de réponse aux besoins des familles, s'il n'est pas intégré dans une démarche plus globale d'insertion, nécessitant la constitution d'un partenariat local opérant, un suivi spécifique de l'opération ainsi qu'une gestion adaptée suffisamment longue ou pérenne.

En termes opérationnels, la variété de modalités rencontrées reflète la diversité des situations locales : échanges de terrains ou régularisations, lorsque les familles sont installées en zone inconstructible, aides à l'acquisition par la mobilisation de dispositifs existants (FSH), ou par la mise en place de dispositifs spécifiques (fonds d'aide, prêts missions sociales des crédits immobiliers), opérations en location-accession, relogement de familles dans le diffus, opérations en autoconstruction.

Il convient d'analyser les atouts et les limites de ces différents types d'interventions, ainsi que leur potentiel de développement, en particulier par leur inscription dans les dispositifs publics, afin d'en mesurer la reproductibilité.

- **Le préalable de la connaissance des besoins**

Sans outil pour qualifier et faire remonter les besoins, la construction de réponses à travers la mobilisation des dispositifs de droit commun s'avère tout à fait aléatoire, voire inexistante. Il est donc nécessaire de développer une démarche forte de connaissance des besoins, forcément complexe du fait des effets structurants de l'offre sur la demande. Par ailleurs, l'approche spécifique des besoins peut mettre en évidence des besoins qui ne sont pas spécifiques.

La connaissance des situations reste donc toujours à réinterroger et à refaire, que les familles voyagent effectivement ou non, et doit s'appuyer sur la création d'outils pour déconstruire la demande et mieux identifier les solutions pertinentes à mettre en place.

En Essonne, un programme qui évolue du fait de l'émergence progressive des besoins

Dans une opération de 27 pavillons en locatif à Brétigny-sur-Orge, l'association en charge de la MOUS fait état de fortes évolutions de la demande des ménages entre les débuts de la démarche (1999) et le dépôt du permis de construire de l'opération (2002), relativisant ainsi la question de l'expression des besoins. Le programme a évolué de 27 T1 en 1999 à 2 T1 et 25 logements du T3 au T5. Il y a tout un travail à faire avec les ménages pour dépasser les projections des familles en matière de projet d'habitat et le minimum vital qu'elles ont tendance à exprimer.

- **L'opportunité d'agir et la nécessité d'une volonté politique forte**

La volonté politique des élus apparaît comme une condition préalable indispensable pour la réussite de telles opérations. Celles qui ont pu être menées dans des délais relativement tenus ont bénéficié pour la plupart d'un engagement constant des élus locaux pour leur réalisation. Ainsi, à Thenay, dans l'Indre, le maire a été véritablement le porteur de projet dans l'opération en accession par SCI d'attribution de 6 ménages voyageurs sur la commune (voir plus loin).

Le calendrier électoral ainsi que les alternances politiques peuvent en revanche agir comme des freins à la réalisation et favoriser l'enlisement de certaines opérations, aboutissant à la démobilité des ménages inscrits dans les démarches de projet. Cependant, certaines situations de résorption d'insalubrité peuvent susciter une démarche de projet, dans le cadre par exemple d'opérations d'aménagement, et sur la base d'objectifs quantitatifs et identifiés. Ainsi, à Toulouse, le Nouveau Logis Méridional, assisté par le Pact-Arim de la Gironde, a procédé, suite à une inondation, au relogement de 58 familles installées sur une aire d'accueil temporaire, dans le quartier Saint-James.

- **La capacité à saisir les enjeux d'une offre diversifiée**

Chacune des solutions opérationnelles mises en œuvre, quelle qu'en soit la qualité, n'est viable sur le long terme que si elle s'inscrit dans une gamme de produits diversifiés, à savoir si elle est complémentaire d'autres réponses, créant une fluidité suffisante pour assurer des trajectoires résidentielles aux ménages.

- **Deux écueils principaux à éviter :**

- Créer une offre standardisée d'« habitat adapté » pour les gens du voyage,
- Considérer que, pour tous les ménages, la fixation sur un lieu d'habitat permanent signifie l'arrêt du voyage, soit la « sédentarisation » (question qui renvoie à la façon dont les ménages sont associés à la définition des projets). Ces réponses doivent être envisagées comme complémentaires, dans la perspective de la pluralité des besoins identifiés.

LES LEVIERS IDENTIFIES POUR L'ACCOMPAGNEMENT ET L'AMELIORATION DES REPONSES D'HABITAT D'INITIATIVES PRIVEES

Face à l'insuffisance de places en aires d'accueil et au constat du raidissement administratif et juridique concernant les opportunités de stationnement des caravanes, de plus en plus de ménages cherchent à développer des réponses individuelles d'habitat passant souvent par l'acquisition de terrains. Les difficultés liées au statut de la caravane (pas d'ouverture de droits aux allocations ni aux prêts immobiliers, contraintes réglementaires liées au stationnement), cumulées parfois à des contraintes financières pour des ménages aux ressources irrégulières ou insuffisantes, ou à des situations de discrimination, ont suscité la mise en œuvre locale de dispositifs et de réponses innovants.

Au-delà de dispositifs aujourd'hui bien repérés, tels que les prêts accordés par certaines CAF pour l'achat ou le renouvellement de caravanes, nous avons pu identifier, lors de nos différents travaux, un certain nombre de réponses visant à la pérennisation de l'habitat, par la mise en place de dispositifs opérationnels, financiers, mais aussi de conseils et de prévention.

- Prêts et subventions pour l'achat de caravanes

• **Les prêts pour l'achat de caravanes des CAF :**

En matière d'action sociale, il appartient aux conseils d'administration des caisses, au regard d'un diagnostic territorial local, de définir leur politique d'action sociale. C'est pourquoi, bien qu'intervenant dans le cadre d'orientations nationales d'action sociale, des disparités dans l'action des caisses peuvent être repérées d'un département à l'autre, voire au sein d'un même département lorsqu'il y a plusieurs caisses.

En l'absence d'aide au logement pour les caravanes non dépourvues de moyens de mobilité et pour solvabiliser la charge de logement au titre de l'achat ou du renouvellement des caravanes, certaines caisses ont fait le choix d'octroyer, sur leur dotation d'action sociale, un prêt caravane (sans intérêt) qui peut être assorti d'une subvention en faveur de leurs allocataires. Les disparités qui peuvent être repérées entre les 123 CAF ayant fait ce choix trouvent ainsi leur justification. Sur la période 2001-2003, 1/3 des caisses a versé ce type de prêts aux titulaires d'une caravane pour un montant variant de 600 à 10 000 € (sachant que pour 25 % de ces CAF, le montant du prêt était compris entre 1 000 et 2 000 € et pour 44 % d'entre elles, entre 3 000 et 6 000 €).

Ces prêts sont réservés aux familles allocataires et aux bénéficiaires du RMI ayant au moins un enfant à charge (certaines caisses mettent comme condition supplémentaire le fait d'avoir au moins 2 enfants).

Les familles allocataires peuvent par ailleurs prétendre à l'ensemble des aides financières individuelles figurant dans le règlement intérieur d'action sociale des CAF et notamment aux prêts à l'équipement mobilier et ménager, dès lors qu'elles remplissent les conditions d'attribution de ces aides.

Enfin, il convient de rappeler que ces initiatives relevant de libertés locales, la CNAF ne peut intervenir sur ce type de décision, ni créer un prêt caravane au niveau national.

• **Un système de fonds pour l'habitat des gens du voyage : l'exemple de l'ALPIL à Lyon**

L'association ALPIL, à Lyon, a constitué au niveau du département du Rhône un fonds expérimental d'aide à l'équipement pour des familles du voyage (fonds abondé par la Fondation Abbé Pierre et le Mouvement Lyonnais pour l'Aide au Logement). Initialement constitué de 15 244 € provenant de la FAP, ce fonds a progressivement été porté à 30 500 €, grâce à des apports successifs du MLAL.

Il a été mis en place suite au constat des difficultés que peuvent rencontrer les gens du voyage pour renouveler leurs caravanes ou améliorer leurs conditions d'habitat, dans la mesure où les seuls organismes qui leur accordent des prêts sont des marchands de caravanes ou des organismes de crédit qui ont des pratiques assimilables à l'usure. Il a pour but de faciliter l'achat de caravanes, mais peut être également mobilisé pour le financement de projets en autoconstruction / auto aménagement, l'achat de terrains ou d'habitations légères de loisirs (chalets, mobile homes...), ou l'achat de véhicules (liés à l'activité économique).

Entre 2000 et février 2004, 27 prêts ont été accordés, dont 9 sont d'ores et déjà soldés. Aucune créance non recouvrée n'est à déplorer.

Il n'y a pas d'intérêt perçu. Une garantie sur une prise de gage est prévue au contrat de prêt.

Le volume prêté est aujourd'hui de 76 400 €, soit 2 fois le montant actuel du fonds. Les montants des prêts évoluent entre 300 € et 4 575 €, soit une moyenne de 2 830 €. La mensualité moyenne est de 162 €.

Les prêts sont faits sur la demande directe des ménages en lien avec l'ALPIL, ou par le biais d'associations (ARTAG, SIGAV). Le fonds a permis la mise en place d'un relais partiel au niveau institutionnel.

- Prêts et subventions pour les montages immobiliers privés (acquisitions immobilières et foncières, construction, réhabilitation...)

• **Les prêts des Missions sociales du Crédit immobilier de France**

Le Crédit Immobilier de France, membre de l'Union Sociale pour l'Habitat, a acquis un savoir-faire particulier dans l'aide à l'accession sociale. L'arrêt des prêts PAP a favorisé sa réorganisation en deux pôles concurrentiels, le crédit et les activités immobilières. Suite à cette réorganisation, l'intervention sur les actions sociales et l'accession à la propriété des ménages à revenus modestes a été clairement identifiée par la mise en place des Missions sociales, structurellement abondées par une partie des dividendes de ces deux pôles. Les Missions sociales, qui sont en développement depuis 3 ans, sont encore peu impliquées dans les actions des SACI. Elles ont comme objet de jouer un effet de levier, là où les dispositifs habituels de crédits sont bloqués, et toujours dans le cadre d'un partenariat avec les acteurs locaux. Leur activité se décline autour de trois axes :

- Aide et mise en place de prêts (PAS, PTZ, combinés aux dispositifs tels que le doublement du PTZ, ...)
- Thématique HLM / renouvellement urbain, PSLA, copropriétés, démolition-reconstruction
- Plans départementaux, sortie d'insalubrité (axe sur lequel on retrouve la thématique « gens du voyage »).

Le prêt Mission sociale du Crédit Immobilier est un prêt sur fonds propres et sans prise d'hypothèque. Il permet d'emprunter jusqu'à 15 000 € (20 000 € en IDF) à un taux de 1% sur environ 15 ans. Ce prêt peut être associé à d'autres prêts réglementés et soumis à conditions (pouvant être difficiles à réunir pour des ménages vivant en caravanes, sans statut clair vis-à-vis du logement), tels que le PTZ ou le PAS. Il peut également être mobilisé en remboursement de factures de matériaux, ce qui permet d'envisager une implication de la famille dans la production de son habitat (autoconstruction, finition).

La prise de risque de l'établissement bancaire reste toutefois limitée dans l'octroi de ces prêts, du fait de l'obligation de ne prendre en compte dans le montage financier des opérations que les revenus déclarés des ménages, et ce, afin d'éviter leur surendettement. Il s'agit donc d'un système de production de masse de crédit contraint, prenant en considération des cas particuliers. Pour autant, il ne saurait s'agir de développer des produits spécifiques à des publics spécifiques, mais d'intégrer ces spécificités dans le cadre commun. Dans un système réglementaire de plus en plus contraignant et expulsif pour des ménages qui dérogent à la norme, les aides des Missions sociales prennent comme critère le cadre d'identification des PDALPD.

AU TITRE DES OPERATIONS REALISEES OU EN COURS, ON PEUT CITER :

- **En Ile-de-France** : le groupe ARCADE a développé avec l'association ADEPT, en Seine-Saint-Denis, plusieurs projets d'accession à la propriété pour des ménages « gens du voyage », mobilisant les prêts Missions sociales.
- **En Aquitaine** : Mise en place d'un dispositif d'accession sociale à la propriété par le Crédit Immobilier de France Les Prévoyants, en partenariat avec l'Association Départementale des Amis des Voyageurs (ADAV 33), le PACT de la Gironde, l'ADIL, les travailleurs sociaux (CMS, CAF...) et les élus locaux. Ce dispositif permet également les travaux de réhabilitation ou de construction, pour les propriétaires de terrains constructibles.
- **En Saône-et-Loire** : Dans le cadre de ses actions de résorption de l'habitat insalubre, la société de crédit immobilier Bourgogne Sud-Allier a accompagné plusieurs projets d'accession/amélioration de l'habitat, dans le cadre d'un partenariat avec l'association Le Pont.
- **À Thenay, dans l'Indre**, la mobilisation de la Société Anonyme de Crédit Immobilier de France Habitat Groupe 36 a permis la constitution d'une SCI d'attribution dans un projet d'accession sociale pour 6 familles du voyage, dont 4 bénéficiaires du RMI. Ce projet n'a toutefois pas mobilisé le prêt Mission sociale. Le montage en SCI permet le suivi des familles sur la durée de l'emprunt.

- **Fonds de garantie et sécurisation des prêts**

On peut également noter, au titre des actions d'accompagnement des ménages dans leur projet d'habitat, plusieurs initiatives de mise en place de fonds de garantie, visant à la sécurisation des prêts. Ces dispositifs ont été mis en place suite aux constats répétés du refus de prêts par les établissements bancaires à des ménages jugés « à risque » en termes de stabilité et de solvabilité.

La Fondation Abbé Pierre est ainsi intervenue dans plusieurs opérations portées par le CAL Creuse à travers le financement d'une dotation permanente pour permettre la mise en place de prêts par un établissement bancaire. Le CAL Creuse avait recensé des situations de ménages n'ayant pas assez de revenus pour compléter les aides aux travaux des propriétaires occupants. L'association prête directement des sommes allant jusqu'à 3 050 € mais ne peut aller au-delà sans prendre de risque. Il a donc été décidé, en accord avec le Crédit Immobilier qui accorde des prêts (limités à 15 000 €) aux ménages que lui présente l'association, que celle-ci propose de couvrir le risque par un fonds de garantie (doté par la FAP). Ce prêt peut être complété le cas échéant par d'autres financements. Une telle innovation pourrait faire l'objet d'un fonds de garantie financé par les pouvoirs publics qui permettrait la réalisation d'un nombre beaucoup plus important d'opérations.

- **Subventions, financements complémentaires**

On note également, dans de nombreuses opérations spécifiques conduites par des opérateurs associatifs tels que les PACT, la nécessité de faire appel à des financements complémentaires afin de viabiliser les plans de financements.

À ce titre, la Fondation Abbé Pierre est régulièrement sollicitée sur de nombreuses opérations en complément de financements, ainsi qu'en financement d'opérations ne pouvant faire l'objet d'aucune subvention plus « classique ». En effet, outre les interventions ponctuelles afin de permettre le bouclage d'opérations ou la sécurisation de prêts, la Fondation peut être sollicitée dans le cadre d'actions spécifiques et non prises en compte dans les montages opérationnels et les plans de financements ordinaires :

- Installation temporaire de chalets dans le cadre d'opérations de relogement,
- Achat d'équipement et de matériel dans le cadre d'opérations en autoconstruction,
- Aménagement et raccordements aux réseaux de terrains nus,
- Situations d'urgence, telles que la mise à disposition d'habitations légères de loisirs ou de caravanes, suite à un incendie ou à une expulsion.

Dans plusieurs cas, la réalisation des travaux ainsi financés a permis, par la suite, la mise en place d'une allocation logement. Ces actions mettent ainsi en lumière la difficile prise en compte des opérations spécifiques par les dispositifs de droit commun d'amélioration de l'habitat ou de logement social.

DIFFERENTS TYPES D'INTERVENTION DE LA FONDATION ABBE PIERRE

- **En Dordogne**, la FAP est intervenue auprès de plusieurs ménages par l'octroi d'une subvention afin de leur permettre d'avancer leur construction de façon à passer ensuite à un projet de finition grâce au prêt FSH (la fin de la construction étant considérée comme de l'amélioration de l'habitat). Ce type d'intervention est motivé par le fait que le ménage, déjà endetté, est dans une situation financière qui ne lui permet pas de mobiliser le FSH ou tout autre prêt. Dans plusieurs situations, le prêt FSH étant au plafond, la subvention FAP a également permis l'équilibre d'opérations en plus de la mobilisation du FSH. A noter que, dans deux cas, un apport personnel a permis de compléter le montage financier.
- **En Provence et en Alsace (projet de Mutzenhouse)**, la FAP est également intervenue pour soutenir des projets faisant appel à l'autoconstruction. Dans ce dernier cas, l'autoconstruction, accompagnée par l'association AVA Habitat et Nomadisme, a été financée par la mobilisation d'un ensemble d'aides en complément du prêt PAS (77%) : subvention FAP (9%), conseil général (9%), conseil régional.
- **Dans le Tarn**, un autre type de solution pour le financement d'opérations d'amélioration de l'habitat a été envisagé, par un montage avec un bail à réhabilitation. Le ménage, propriétaire, n'avait pas les moyens de financer les travaux ni d'accéder au crédit. Outre la subvention FAP (10%), le montage financier s'organisait de la manière suivante : subvention Département (34%), emprunt banque (54%), le reste étant couvert par l'apport du ménage (2%). Le bail à réhabilitation présente l'intérêt de réaliser des travaux avec la mise en location, sur 15 ans, au profit de la famille qui a la pleine propriété du bien à l'issue de cette période. Cette expérience n'a cependant pas pu aboutir dans le cas présenté à la FAP, suite à différents problèmes de rejet et de pressions diverses. Ce type de montage revêt cependant deux atouts : une aide à l'habitat évolutif, ainsi qu'un conventionnement de l'opération avec retour en pleine propriété.
- **Dans les Pyrénées-Orientales**, un chantier-école dans le cadre d'un bail à réhabilitation a également été soutenu par la FAP qui a complété le montage financier. Ce type de démarche, non spécifique aux gens du voyage, répond à la difficulté pour certains propriétaires de réaliser des travaux tout en participant à leur qualification professionnelle. Le développement de ce type de projet est une piste à envisager.
- **En Ile-de-France**, un autre dispositif avec un potentiel de répliquabilité, voire de changement d'échelle si l'expérience était reprise par un fonds d'intervention public, est la mobilisation du fonds URAVIF, doté par une subvention FAP (prêt pour travaux de 17 608 € + 610 € pour le dossier).

- Reconnaissance de l'habitat caravane dans les documents d'urbanisme

- **Les conditions de la régularisation foncière ou de l'échange de parcelles ; la création de zones compatibles avec l'usage de la caravane comme habitat permanent**

Sur la base du constat de nombreuses situations de « sédentarisation » sur terrain privé en infraction avec le code de l'urbanisme, du fait de l'interdiction de construire et d'habiter, ou de stationner des caravanes, plusieurs projets ayant pour objectif la régularisation de terrains dans le cadre des documents d'urbanisme ont pu être mis en place localement, mobilisant différents outils.

QUELQUES EXPERIENCES DE REGULARISATION

- **Sur la commune d'Herblay, dans le Val d'Oise**, plusieurs projets successifs de régularisation de situations ont été conduits par les différentes municipalités depuis les années 80, dans le cadre de la révision du POS. Ainsi, une première MOUS a permis dans les années 90 la régularisation de terrains privés en zones inconstructibles, par la création de zones autorisant la viabilisation des terrains, l'édification de constructions d'appoint et le stationnement de caravanes à usage d'habitation. Une deuxième MOUS a par la suite été mise en place visant à la régularisation des situations des ménages installés en zones U sans autorisation de stationner les caravanes, ainsi que les ménages en situation d'occupation sans titre. Cette seconde mission, qui a motivé une réactualisation du recensement des ménages, devait permettre la création de plusieurs zones spécifiques permettant des modes d'habitat diversifiés. Cependant le changement de majorité lors des dernières élections municipales a conduit à la remise en cause de la procédure par la nouvelle équipe. Certaines actions ont d'ailleurs été engagées visant à l'expulsion de ménages, sur la base du recensement effectué lors de la MOUS. Près de 1000 personnes étaient concernées par le projet.
- **Dans l'arrondissement du Bas-Chablais**, en Haute-Savoie, le SYMAGEV (syndicat mixte des gens du voyage sédentarisés ou non sédentarisés du Chablais) a mis en place plusieurs Projets d'Intérêt Général (PIG). Ce dispositif permet au préfet de porter modification aux documents d'urbanisme en vigueur sans nécessiter leur révision, en vue de la régularisation des situations d'habitat des ménages en zones inconstructibles par la création de zones spécifiques, sur des terrains dont le syndicat se sera porté acquéreur. Afin de ne pas provoquer de dynamique spéculative sur les terrains privés, une veille foncière a été mise en place ayant pour objectif de préempter les terrains concernés en cas de revente des parcelles.
- **En Loire-Atlantique**, la commune de Bouguenais a initié en 1993 un travail de régularisation de propriété et d'échange de parcelles, sur la base d'une impulsion politique forte de prise en compte de la spécificité de la population des gens du voyage, à égalité de droits et de devoirs, et d'un recensement précis des ménages concernés. L'opération a consisté en une négociation directe entre les services de la ville et les familles installées de longue date sur des terrains en zones agricoles. La commune a intégré la problématique de la sédentarisation dans son PLU afin de requalifier ces zones d'habitat en zones classées UdB, avec échanges de terrains dans les cas les plus problématiques vis-à-vis des zones agricoles. Un partenariat avec la SAFER a également été mis en place pour mieux prévenir les risques de nouvelles installations.
- **Dans le département des Hautes-Pyrénées**, une MOUS a été initiée sur la communauté d'agglomération du Grand-Tarbes, avec pour objectif de « proposer à toutes les familles en situation de résidence inadéquate sur son territoire, l'accès à des solutions en habitat dit adapté via une procédure de droit commun ». Cet objectif implique la régularisation des terrains familiaux privés les plus compatibles à une mise en conformité avec les prescriptions d'urbanisme, ou l'élaboration d'une procédure d'échanges de terrains pour ceux dont les situations n'apparaissent pas régularisables. Pour mener à bien ce projet, une ligne de garantie pour la sédentarisation des gens du voyage a été mise en place, afin de mobiliser les crédits bancaires dans le cadre d'opérations en accession. Cela a conduit à un partenariat innovant avec le crédit agricole, la caisse des dépôts et consignations, le bureau d'études CATHS assurant une mission de conseil technique.

- Au titre des actions ponctuelles de régularisation, il convient également de citer l'exemple de l'association AVA Habitat et Nomadisme dans le Bas-Rhin. Un ménage a acquis depuis plus de vingt ans un terrain situé en zone inconstructible dans la commune d'Erstein. Il y avait construit un cabanon, non raccordé aux réseaux. Le ménage s'étant acquitté de la taxe d'habitation sur ce terrain depuis son installation, l'association a pu faire reconnaître le terrain comme constructible par la commune. Un permis de construire a donc pu être déposé pour l'installation d'un mobile-home ainsi que d'une habitation légère de loisirs (HLL), afin de permettre aux enfants du ménage de rester sur le terrain.

Enfin, il faut rappeler les possibilités offertes par la circulaire de décembre 2003 relative aux terrains familiaux, qui prévoit la possibilité d'aménager des terrains bâtis ou non bâtis dans les zones constructibles, afin de permettre l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs, et ce qu'ils soient de statuts public ou privé. Elle apparaît ainsi comme un véritable levier par les acteurs associatifs car elle « crée du droit » par la reconnaissance de l'habitat caravane dans le cadre du droit commun.

- Fonction d'ingénierie et d'accompagnement au montage du projet

• **Les Maîtrises d'Oeuvre Urbaine et Sociale**

De nombreuses MOUS ont été mises en oeuvre localement sur la thématique des gens du voyage, dans un objectif de repérage des situations et d'identification de la demande en termes d'habitat. Si certaines de ces missions ont été engagées dans le cadre des études préalables aux schémas départementaux, la plupart affichent une visée opérationnelle importante, selon deux axes principaux :

- Sur la base de l'identification d'une situation d'habitat insalubre, mise en place d'une MOUS relogement qui prend en compte l'ensemble des ménages repérés. Les opérations qui en découlent sont pour la plupart portées par un opérateur social, comme à Toulouse (relogement de 58 familles en PLAI à Saint James par le Nouveau Logis Méridional), en Loire-Atlantique (MOUS sédentarisation de Nantes Métropole, dans le cadre d'une procédure de DUP), en Essonne à Brétigny-sur-Orge (27 pavillons, maîtrise d'ouvrage OPIEVOY), ou en Seine-Saint-Denis à Rosny-sous-Bois.
- Sur le territoire d'une commune ou d'une communauté de communes, programme de recensement des situations d'habitat et d'ingénierie de projets dans la production de réponses adaptées pouvant passer par une aide aux ménages dans la production ou la régularisation de leur habitat. C'est dans cette logique qu'a été mise en place la MOUS du Grand-Tarbes présentée ci-dessus.

Reste la question de la pérennisation de ces dispositifs dans le nouveau contexte créé par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et de leur financement.

- **Conseil juridique et partenariats locaux pour la prévention des litiges**

Face au développement d'acquisitions à des fins d'habitation de terrains en zones naturelles ou agricoles par des ménages des gens du voyage, différentes initiatives de prévention et d'aide sont mises en place, afin de les aider à définir et à réaliser au mieux, leur projet d'habitat. Ces actions nécessitent la mise en place d'importants partenariats locaux associant les professionnels de l'immobilier et les élus locaux, dans un souci de prévention et de conseil.

DES INITIATIVES INNOVANTES

Un projet de conseil juridique auprès des ménages exprimant le souhait d'acheter un bien immobilier ou un terrain dans le département de la Seine-Maritime.

Ce projet émane d'un faisceau de constats autour des situations rencontrées par les ménages dans le département : des familles qui revendiquent un ancrage local ; une demande d'acquisition importante, synonyme de sécurité plus que de sédentarisation ; une pénurie de foncier, notamment dans l'urbain et le périurbain, où se concentre la demande ; des acquisitions litigieuses dans les zones plus détendues ; un phénomène important de fixation forcée sur les aires de passages.

L'association Relais Accueil, qui est par ailleurs centre social, reçoit des demandes d'aides d'usagers pour la recherche de terrains, la négociation à l'achat ou la régularisation d'acquisitions litigieuses, et toutes autres formes de médiations, demandes pour lesquelles elle est incompétente. L'association a donc développé un projet d'information préalable auprès des ménages, portée par l'AIVS qui, dans le cadre d'une MOUS (CG, DDE), intervient déjà par des mesures individuelles d'accompagnement auprès de ménages en difficulté. Cette action s'inscrit dans une mission d'information et de prévention.

Cependant, il convient de noter que ce type de projet doit, pour être attractif, coupler un engagement des usagers à s'informer en amont du projet d'acquisition avec une aide publique à l'acquisition et l'accès au crédit. En ce sens, un autre axe du projet concerne l'information auprès des communes et des professionnels de l'immobilier (agents immobiliers, marchands de biens) dans un but de prévention des litiges.

Élaboration d'une charte visant à prévenir les acquisitions foncières en zones non constructibles dans le département de la Dordogne.

En Dordogne, la révision du schéma départemental a permis d'identifier des situations de sédentarisation de familles du voyage, dont certaines sont devenues propriétaires de terrains en zones agricoles ou naturelles, du fait d'un manque de moyens financiers ou du refus de vente de propriétaires en zones urbaines. Suite à ce constat, la mise en place d'un dispositif de prévention des acquisitions en zones agricoles par les ménages voyageurs a été posée par les élus comme préalable à la mise en œuvre du schéma départemental. Le dispositif mis en place vise ainsi à agir en amont des transactions foncières, selon un principe d'intervention s'inscrivant à la fois dans les registres du droit public comme du droit privé, dans un souci de régulation et de partenariat.

Une charte visant à prévenir tout projet d'habitat lié à des acquisitions foncières en zone non constructible sur les territoires de l'ensemble des communes du département a ainsi été rédigée et cosignée par l'ensemble des acteurs locaux en matière d'habitat et de politique foncière, au nombre desquels : le Conseil Général, la préfecture, l'Union Départementale des Maires, la Chambre des Notaires, la SAFER, le PACT ARIM de la Dordogne et la Chambre d'Agriculture.

Elle prévoit les modalités de mise en œuvre d'un dispositif partenarial de veille, assorti de prestations de services d'accompagnement technique et de conseil auprès des ménages et des élus, ce cadre de ressources mutualisé devant permettre aux parties de rechercher des solutions alternatives adaptées aux besoins des familles concernées, conformes au droit des sols et aux règles de l'urbanisme.

ATOUTS ET LIMITES D'OPERATIONS D'HABITAT PORTEES PAR DES ACTEURS INSTITUTIONNELS

Par l'analyse de ces différentes actions et des opérations qui ont pu être menées depuis plus de vingt ans dans le cadre de la recherche de réponses adaptées aux besoins en habitat des ménages des gens du voyage, et de l'évolution du cadre législatif régissant l'accueil et l'habitat des populations itinérantes, nous pouvons établir une première grille de lecture des éléments à prendre en compte ou à éviter dans la mise en œuvre de tels projets.

Ainsi que nous avons pu le constater lors de visites et d'entretiens sur sites, si les spécificités d'habitat des gens du voyage ont amené à une adaptabilité des réponses apportées, des réponses trop spécifiques peuvent également contribuer à renforcer la stigmatisation ou la précarisation du public concerné. Aussi, faut-il rappeler que le contexte des opérations et la prise en compte de leur environnement (insertion de l'opération dans le contexte urbain) doivent faire l'objet d'une attention particulière afin d'en garantir la pérennisation.

L'évaluation qu'autorise le recul sur plusieurs opérations, qualifiées d'exemplaires lors de leur mise en œuvre, nous amène donc à reposer la question du degré d'adaptation de l'habitat ainsi que celle des conditions à réunir pour en assurer la réussite dans le temps.

- Le foncier et la prise en compte de l'environnement

Comment susciter un intérêt suffisant au projet pour que les communes utilisent les outils fonciers au profit de ce type d'opérations ?

Comment favoriser des localisations pertinentes ? Quelles sont les conditions de réussite en termes d'insertion dans des sites urbains ou proches des sites urbains ?

La question du foncier et de l'environnement apparaît comme fondamentale concernant la problématique de l'accueil et de l'habitat des gens du voyage. Les besoins en surface, cumulés à une pression foncière d'autant plus forte que l'on se situe en zone urbaine, sont autant de freins à une bonne insertion des équipements d'accueil et des opérations d'habitat dans l'environnement urbain.

La loi du 5 juillet 2000 insiste à ce titre sur le fait que les aires d'accueil ne doivent pas être des équipements « extraterritorialisés », ce qu'elles sont encore trop souvent, générant une exclusion urbaine des populations. Par ailleurs, la mise en œuvre d'opérations d'habitat en lotissement traduit encore trop souvent le souhait de régler les problèmes d'habitat des gens du voyage in-situ, sur les lieux mêmes où les ménages étaient installés auparavant, ainsi que le rappelle Martine Chanal : « *On traite les situations sur les lieux mêmes où ont été repérées les populations, lieux de relégation le plus souvent, ce qui entraîne une assignation à résidence* »²⁵.

Ainsi que nous avons pu le voir précédemment, certaines communes se sont mobilisées autour de la régularisation et de procédures d'échanges de parcelles, par la création de zones spécifiques. Ce type d'opérations, tout en améliorant la situation de certaines familles, a toutefois tendance à la figer dans le temps et, de par l'inscription de zones spécifiques dans les documents d'urbanisme, peut également amener à une certaine forme de relégation géographique des ménages (voir exemple de Bouguenais en Loire-Atlantique).

- Le montage financier des opérations

Comment assurer un équilibre de financement pour des opérations dont le coût peut être plus élevé que celui d'une opération classique s'il y a un certain nombre d'adaptations ?

²⁵ Intervention lors de la journée de travail du 1er juin 2005.

Ainsi que nous l'avons relevé, les opérations d'habitat visant à l'ancrage de populations vivant en caravanes ne font l'objet d'aucun financement spécifique, et les financements de droit commun apparaissent le plus souvent inadaptés pour des programmes spécifiques :

- Solvabilisation limitée des opérations due à la faible surface construite et à la non prise en compte des caravanes dans le calcul de la surface,
- Coûts fonciers élevés dus à la nécessité d'espaces de stationnement importants,
- Non cumul des financements pour les opérations d'habitat sur une durée minimale de 10 ans.

DES SOLUTIONS DE FINANCEMENTS DIVERSIFIEES

Une adaptation et un couplage des procédures opérationnelles pour tenter de mieux répondre à l'ensemble des besoins.

Le bureau d'études CATHS s'est saisi des possibilités offertes par la circulaire de décembre 2003 sur les terrains familiaux pour proposer une méthode de projet permettant, à partir d'un diagnostic préopérationnel, d'envisager des réponses diversifiées faisant appel à différentes lignes de financement et adaptées aux évolutions du groupe familial. Il s'agit plus d'une adaptation de procédure que d'une adaptation de projet, dans des situations particulières et des problématiques de fortes densités de population en difficulté sur des zones contraintes. Afin de ne pas enfreindre le principe du non-cumul des financements sur une même opération, le projet consiste à aménager sur deux ou plusieurs parcelles contiguës et distinctes une opération de logement en PLAI autour de laquelle s'organise un ou plusieurs terrains familiaux. Plusieurs opérations sont aujourd'hui en cours de montage.

Un montage en accession ne faisant pas appel aux financements traditionnels du logement social. La SCI les Coteaux à Thenay

Dans le cadre de l'opération de 6 logements en accession à Thenay dans l'Indre, présentée ci-dessus, la SA d'HLM habitat 2036 et la société de Crédit Immobilier ont choisi de ne pas faire appel aux financements classiques du logement social. En effet, l'approche technique puis financière du projet les a amenés à retenir un prêt libre avec droit A.L. au lieu du financement d'Etat ouvrant droit à l'APL et ses contraintes de surfaces. Du point de vue financier, le choix s'est orienté dans le cadre du GIE sur la création d'une SCI d'attribution qui a emprunté 365 000 €, soit 60 800 € (400 000 Frs) par logement, ce qui incluait, outre le terrain (de 1300 à 1800 m²), les travaux et les honoraires, les frais de notaire, sans apport personnel. La SCI, constituée à l'origine par la SA HLM, la société de crédit immobilier ainsi qu'une société d'insertion, est aujourd'hui constituée des 6 ménages, après substitution. Celle-ci doit être dissoute après remboursement de l'emprunt. En revanche, le coût n'autorisait pas l'adjonction de garages aux pavillons.

- Démarche adaptée ou adaptation des opérations ?

Si le droit commun doit rester la règle, l'adaptation des opérations doit permettre de prendre en compte un certain nombre de situations intermédiaires, diversifiées et évolutives (durée de vie des opérations, place de la caravane, question de la décohabitation et de l'évolutivité de l'habitat...)

Ainsi que nous l'avons déjà relevé, la question de l'adaptation ne doit pas porter exclusivement sur l'adaptation physique d'un produit à un moment donné, mais sur les conditions de gestion dans le temps des produits et des trajectoires résidentielles des ménages. Il faut cependant noter l'écueil des opérations très spécifiques et qui ont pu être montées à minima, sans mise en place d'outil spécifique de gestion et de suivi.

DES OPERATIONS ADAPTEES AUX MODES DE VIE OU AUX REPRESENTATIONS ?

L'opération du Ruisseau Mirabeau, à Marseille, fut l'une des premières opérations d'habitat dit « adapté » pour les gens du voyage. Elle a été réalisée en deux phases : une première phase (RM 1) de 60 logements en PLATS en 1980, avec construction de cabanons de 28m² avec noyau central WC/douche et mezzanine, ainsi qu'une place de stationnement pour la caravane ; une seconde tranche (RM 2) en 1982 de 35 logements de 35m², sur terrain en ligne de fracture (passage de l'autoroute). Aujourd'hui, la suroccupation y est endémique (100 logements, 140 familles), les maisons y sont revendues entre les familles du fait d'une absence de gestion par le bailleur. L'évolution de la situation sociale et de l'image du quartier ont amené à une assignation à résidence des familles. On peut dès lors parler d'un produit habitat stigmatisant et non évolutif, d'une opération réalisée à moindre coût à l'époque sans analyse des trajectoires résidentielles des ménages et de l'évolution des besoins en matière d'habitat. (On peut à ce sujet se reporter à l'étude de l'ARHOME « Ruisseau Mirabeau : survol d'un mythe. Du modèle au ghetto »).

En Alsace : Les opérations de Mertzwiller (1990, 16 logements PLATS) et de Kaltenhouse (1992, 20 logements autoconstruits), qui ont pu être cités en exemple à l'époque comme opérations d'habitat adapté, présentent, quinze ans après, d'importants problèmes de dégradations du bâti (dans les projets autoconstruction), et de gestion, notamment en termes de décohabitation (à Mertzwiller, 100 personnes à l'origine, 140 aujourd'hui). Ces opérations permettent de dresser un premier bilan, révélant la difficulté qu'ont les opérateurs à prendre en compte le contexte sociologique et économique des familles. Ainsi, le traitement des espaces extérieurs et de l'environnement est pointé comme non adapté aux pratiques familiales et économiques des ménages : pas de possibilité de garer une ou plusieurs caravanes (l'abandon de celle-ci étant une condition à l'accès au logement dans bien des cas), pas d'aménagement d'aire de ferrailage, défaut de traitement des espaces collectifs et de la voirie. Par ailleurs, le choix de matériaux robustes, dans un souci de longévité des équipements, peu paraître selon l'association référente « à l'opposé du rêve d'habitat du gitan », celle-ci privilégiant dans le cadre de ses opérations les structures bois et le modulable.

Dans l'Ain, l'opération médiatisée des 4 poteaux à Bourg en Bresse (34 pavillons locatifs en milieu urbain) fait l'objet d'une bonne évolution. Il semble toutefois que le problème de la décohabitation des jeunes se pose, du fait de l'exiguïté des parcelles qui n'autorise pas l'installation d'une seconde caravane sur les terrains.

En Ile-de-France : Concernant le projet de Rosny, en cours de réalisation, l'association ADEPT parle de risques importants en termes de gestion, lors des décohabitations et des rotations qui auront lieu au sein du lotissement. Cela pose la question de l'adaptation du droit commun et du produit banalisé dans lequel on cache sa culture et du problème des opérations de relogement sur site, dans des lieux souvent impropres à l'habitat : « on vous donne quelque chose de normal dans un endroit anormal ». Face à ce constat d'une réponse qui se veut banale tout en maintenant les populations « à part », la décohabitation pose le problème du lieu, donc du projet global et de la gestion de projet dans le temps.

En Seine-maritime, 9 maisons de 48 m² avec des aménagements complémentaires différenciés, réalisées à Saint-Nicolas d'Aliermont dans l'arrondissement de Dieppe, vers 1995. Treize ménages bénéficiaires en majorité du RMI étaient concernés. Il s'agissait de familles plus ou moins sédentarisées sur un terrain sans aucun aménagement sur la commune de Saint-Nicolas. Elles aspiraient à rester sur place et à pouvoir accueillir leurs familles de passage en caravanes. L'évolution de cette opération est devenue problématique. Les charges et responsabilités d'entretien à terme ont été insuffisamment pensées. La municipalité a changé, la voirie n'est plus entretenue, les habitations se sont dégradées, les familles souffrent de nouveau de leurs conditions d'habitat. La dimension insertion sociale et professionnelle des habitants, bien ciblée dans le projet de départ, n'a pas été portée au-delà de la réalisation des produits logement.

- Le suivi et la gestion des opérations, garants de l'insertion sociale des ménages

Au-delà de l'aspect immobilier des opérations, il apparaît primordial de bien définir en amont les outils de gestion et de suivi. Plusieurs des opérations citées ci-dessus ont connu des difficultés du fait d'un défaut de gestion, ou d'une « démission » du bailleur dans le suivi des attributions et la maintenance des opérations. Ceci est d'autant plus important que de nombreuses opérations sont réalisées dans des zones isolées des zones urbaines.

De la même manière, l'adhésion de la famille au projet d'habitat dans le cadre de son projet de vie (insertion sociale, professionnelle...) semble être primordiale à la bonne conduite des opérations. Cependant, cela pose la question de la réattribution des logements en cas de départ d'une des familles d'origine dans le cas d'opérations en lotissement.

Ainsi, dans l'opération de Thenay, qui a été menée sans l'aide d'aucune association spécifique, un architecte a été mis à disposition des ménages, qui leur a demandé de dessiner leur maison. Quel que soit le nombre d'enfants, les ménages ont tous demandé une chambre pour les parents, une chambre pour les garçons et une pour les filles. De fait, l'opérateur a décidé de ne pas faire appel aux financements d'Etat pour ne pas être confronté aux contraintes de surfaces habitables. Sur le principe d'une même cellule de base, chaque ménage a présidé à l'organisation interne de son logement, ce qui donne cinq T4 et un T3, à surfaces maîtrisées. Afin de faciliter l'approbation de l'habitat, ce sont les futurs accédants qui ont réalisé les travaux d'aménagement extérieurs : clôtures grillagées, aménagement des allées et plates-formes stabilisées, plantation d'arbustes et de gazon, réalisation et pose des barrières d'accès aux terrains. Par ailleurs, le montage en SCI présente l'avantage de permettre d'envisager l'accompagnement et la gestion dans le temps d'une accession à la propriété.

D'autres formes de montages ont pu être envisagées sans faire l'objet d'expérimentation à ce jour. Ainsi, le groupe de travail qui avait été réuni par la DDE du Val d'Oise en 2001, avait envisagé le montage d'opérations en résidence sociale, sur le modèle des « Foyers-soleil », afin de sécuriser la prise en compte du coût du suivi social lié au logement dans le montage d'opération.

Quelques opérations de lotissements, telle que l'opération Saint-James à Toulouse, ont également fait l'objet d'un travail particulier avec les familles en amont, puis pendant l'entrée dans les lieux des ménages. Cependant, le manque de recul ne nous permet pas de porter un regard sur cette initiative.

Enfin, des opérations en diffus ont été menées avec des bailleurs publics en lotissement en Saône et Loire sur le secteur de Macon/Tournus, les caravanes étant remisées en dehors des zones d'habitat (6 ménages relogés), ce qui permet d'éviter le caractère stigmatisant de regroupement des opérations en lotissement.

Ces pistes restent toutefois peu développées et pourraient faire l'objet de préconisations par les acteurs associatifs.

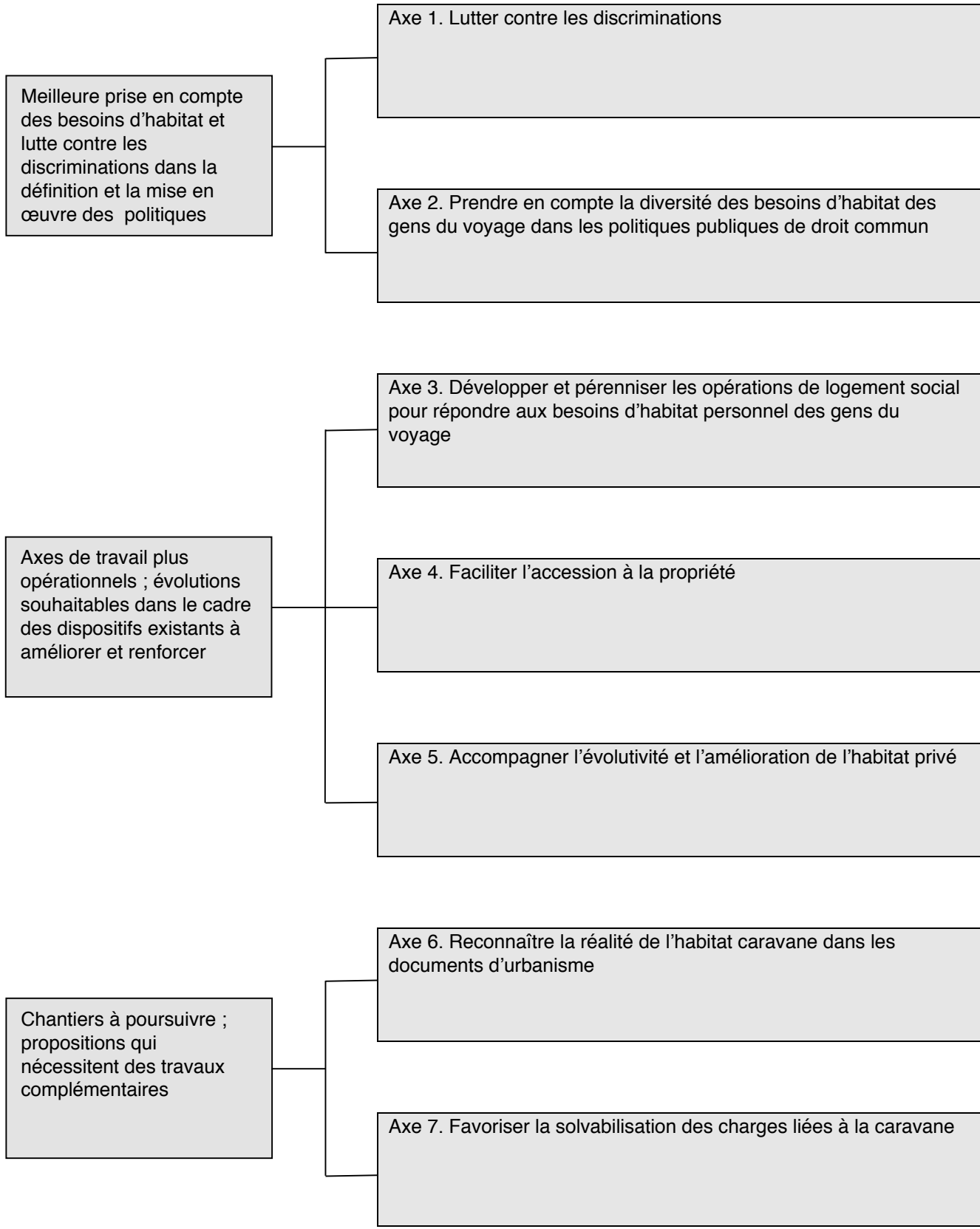
C. Sept axes de propositions pour une meilleure prise en compte des besoins et un développement des réponses opérationnelles

La troisième phase de l'étude a permis l'émergence d'un certain nombre de pistes de travail visant à une meilleure prise en compte des besoins en habitat des gens du voyage par les dispositifs de droit commun ainsi qu'à un développement des réponses opérationnelles, dans un objectif de lutte contre les discriminations et de diversification de l'offre.

Ces propositions ont fait l'objet d'une discussion collective lors d'une réunion du comité de pilotage le 1^{er} juillet 2005. Leur mise en œuvre implique maintenant une appropriation effective de ces pistes de travail par les membres du comité de pilotage et les autres acteurs de la question. En tout état de cause, le positionnement et la conduite du changement par rapport à chacune de ces propositions (interpellation, décision réglementaire ou financière, poursuite d'une démarche de réflexion...) relèvent de la responsabilité de chacun des membres du comité de pilotage en fonction de ses compétences et de ses priorités. Ces axes de travail et ces pistes de propositions sont donc présentés sous la seule responsabilité de l'équipe d'étude.

On peut cependant d'ores et déjà classer ces propositions et pistes de travail selon trois ordres de niveaux d'intervention :

- les axes de travail visant à une meilleure prise en compte des besoins d'habitat et à la lutte contre les discriminations dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques,
- les axes de travail plus opérationnels concernant la production d'offre qu'il s'agisse de soutien aux initiatives privées ou de réponses portées par les acteurs institutionnels, à savoir les évolutions souhaitables à moyen terme dans le cadre des dispositifs existants à améliorer et à renforcer,
- et les chantiers à poursuivre qui sont la question de la reconnaissance de l'habitat caravane au regard du droit de l'urbanisme et des dispositifs d'aide au logement. Autant de propositions qui nécessitent encore des travaux complémentaires (évaluation juridique, mesure des impacts) pour permettre de réelles avancées.



Axe 1. Lutter contre les discriminations

o Rappel des principaux éléments de constats

- Des pratiques discriminatoires relevées localement (refus de vente, refus d'assurance, ventes abusives de terrains non constructibles, etc...),
- Des discriminations indirectes du fait de l'inadaptation des dispositifs aux besoins d'habitat des gens du voyage,
- Des communes qui interdisent le stationnement des caravanes sur l'ensemble du territoire,
- Recrudescence des actions de la part de collectivités à l'encontre de ménages durablement installés, au motif de la création d'aires d'accueil ou de la révision des documents d'urbanisme.

1.1. Mission d'alerte et de mobilisation des différents partenaires

- Mobilisation de la Commission Nationale Consultative des Gens du Voyage sur la question des discriminations,
- Prise en compte des gens du voyage parmi les publics prioritaires de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité (HALDE),
- Soutien aux associations de défense des droits.

1.2. Soutien aux ménages victimes de discriminations au regard de leur projet d'habitat dans le cadre de médiation, recours administratif ou recours judiciaire

- Information et orientation des ménages (COPEC – commission pour l'égalité des chances),
- Saisine de la HALDE,
- Soutien aux associations de défense des droits.

1.3. Rappel aux communes de leurs obligations, en termes :

- D'accueil, au titre du schéma départemental d'accueil des gens du voyage (loi de juillet 2000),
- Et d'habitat diversifié devant répondre aux besoins présents et futurs en matière d'habitat (loi SRU portant modification de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme).

Partenaires	Préfecture, représentants locaux de l'Etat, DDE Direction Générale de l'Action Sociale Commission Nationale Consultative des Gens du Voyage Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité Associations défense des droits / Réseaux associatifs Gens du Voyage Commissions pour l'égalité des chances Justice
-------------	--

Axe 2. Prendre en compte la diversité des besoins d'habitat des gens du voyage dans les politiques publiques de droit commun

o Rappel des principaux éléments de constats

- Des besoins d'habitat personnel, avec des degrés d'adaptation divers (ex. type terrain familial, avec habitat caravane), qui se heurtent à un traitement catégoriel de la question des gens du voyage :
 - dans certains départements, renvoi de l'ensemble des besoins quasi exclusivement sur les instances de mise en œuvre de la loi de 2000 (mise en œuvre des aires d'accueil),
 - faible prise en compte par les politiques sociales du logement en particulier dans les PDALPD,
 - faible prise en compte par les politiques de l'habitat et les politiques d'attribution (PLH, CIL),
 - des problématiques fortement marquées par une prise en compte culturaliste et spécifique de la population dans la construction de réponses habitat,
 - partenariats peu développés avec les acteurs locaux de l'habitat,
 - absence de recensement suivi des besoins en logement social adapté et terrains familiaux,
 - prise en compte des besoins de manière ponctuelle au vu des situations locales repérées, qui s'appuie bien souvent sur la seule capacité des acteurs associatifs à repérer et qualifier les besoins entraînant ainsi des disparités territoriales.

- Des besoins d'accueil pour une période donnée qui se heurtent à :
 - une difficulté de plus en plus grande à stationner hors des aires d'accueil,
 - une offre en aires d'accueil insuffisante en nombre, avec d'importantes disparités territoriales,
 - une offre en aires d'accueil globalement de faible qualité : peu de diversification des types d'aires, faible niveau de confort, faible intégration urbaine...,
 - une forme d'extra-territorialité des aires d'accueil : difficultés pour la prise en charge des familles par les services sociaux municipaux et départementaux, pour l'accès à la scolarisation sur la commune...,
 - une tendance des aires à être occupées en permanence par des ménages du fait d'une absence de réponse adaptée à leurs besoins d'habitat.

- Des besoins en accueil et en habitat personnel qui ne sont pas concurrents les uns des autres mais complémentaires : souhait des familles d'accéder à un habitat personnel et de pouvoir continuer à voyager une partie de l'année.

2.1. Enregistrer au niveau départemental, au même titre que les autres demandes, la demande en logement social adapté et terrains familiaux, créer et gérer des obligations corrélatives

- Enregistrement de la demande ; par exemple, au sein d'un dispositif du numéro unique comportant plus de renseignements que le dispositif actuel,
- Prise en compte de ces demandes dans les accords collectifs départementaux, par les contingents préfectoraux, etc...,

2.2. Mieux inscrire les besoins d'habitat des gens du voyage dans les Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées, traiter cette question comme relevant du champ de la politique de logement en direction des défavorisés²⁶

- Renforcement des PDALPD par une prise en compte de la demande en habitat personnel (logement social adapté et/ou terrains familiaux),
- Définition d'un plan d'actions en fonction des situations locales : régularisation foncière, fonds d'intervention pour l'amélioration de l'habitat, programmation de terrains familiaux au titre de la circulaire de 2003, etc...,
- Meilleure prise en compte de certains besoins spécifiques dans les FSL (caravanes, raccordements, accompagnement des ménages, etc...),
- Appui sur les acteurs locaux de l'habitat : réseau PACT, associations départementales et/ou régionales HLM, partenaires fonciers, etc...,
- Consultation de la commission départementale consultative des gens du voyage au titre de l'élaboration du PDALPD,
- Création d'obligations au niveau des PLH au travers de l'articulation PLH/PDALPD, prise en compte dans le porté à connaissance de l'Etat élaboré en amont des PLH.

2.3. Mieux inscrire la problématique de l'habitat personnel des gens du voyage dans les Programmes Locaux de l'Habitat et par voie de conséquence dans la définition des délégations conventionnelles de mise en œuvre des aides à la pierre aux EPCI et aux Départements délégués

- Traiter la question dans le cadre des obligations relevant du décret du 4 avril 2005 qui renvoie, dans la définition du contenu minimal des PLH, aux besoins répertoriés dans le cadre du PDALPD,
- Définition d'un plan d'actions en fonction des situations locales : aide au montage d'opérations, intervention foncière des collectivités locales, etc...,
- Inscription des problématiques de l'habitat des gens du voyage dans les dispositifs d'observation de l'habitat résultant des obligations d'observation d'évaluation en continu et de suivi devant accompagner la mise en œuvre des délégations conventionnelles,
- Nécessaire cohérence du Plan Local d'Urbanisme avec le PLH.

2.4. Développer l'ingénierie et les partenariats pour la mise en œuvre de réponses locales

- Mobilisation des acteurs locaux de l'habitat,
- Développement et renforcement des outils de Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale,

²⁶ La définition du public relevant de la loi Besson place bien les besoins d'habitat, permanent ou non, des gens du voyage dans le champ des dispositifs définis par la loi du 31 mai 1990 (PDALPD, FSL). Art.1 : « Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence ».

2.5. Mieux prendre en compte les besoins d'habitat des gens du voyage dans les Plans Départementaux d'Insertion

- Renforcement de la dimension « insertion par le logement » dans les contrats d'insertion

2.6. Promouvoir la mise en œuvre des schémas départementaux en intégrant l'offre d'accueil dans un dispositif global de réponses d'habitat diversifiées aux besoins en habitat des gens du voyage

- Dans le respect de certaines conditions :
 - Offre diversifiée en nombre de places, temps de séjour, etc...,
 - Offre répartie de manière équitable sur le territoire,
 - Intégration urbaine et sociale.
- En mobilisant les préfets de régions dans une perspective d'harmonisation des politiques d'accueil entre départements.
- En ouvrant les commissions départementales consultatives des gens du voyage aux acteurs locaux de l'habitat (associations d'insertion par le logement, réseau PACT, associations départementales et/ou régionales HLM, etc...) et en les mobilisant lors de l'élaboration et du suivi des PDALPD.

Partenaires	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction Direction Générale de l'Action Sociale Préfet de régions et de départements Conseils généraux Communes et EPCI Réseaux associatifs Gens du voyage Réseaux associatifs Habitat Bailleurs HLM Commission départementale consultative des gens du voyage CAF
-------------	--

Axe 3. Développer et pérenniser les opérations de logement social pour répondre aux besoins d'habitat personnel des gens du voyage

o Rappel des principaux éléments de constats

- Des opérations peu nombreuses au regard des besoins
 - Difficulté à appréhender les besoins : accent mis sur la problématique de l'accueil au détriment de la prise en compte des besoins d'habitat personnel des gens du voyage,
 - Difficulté à faire aboutir les opérations : réticences des élus et du voisinage, coût du foncier, évolution du projet des familles...

- Des opérations d'habitat avec des limites dont il faut tirer les enseignements
 - Des opérations caractérisées par une logique de traitement « in-situ » des situations : montage des opérations sur les sites occupés par les ménages, prise en compte des groupes dans leur ensemble sans proposition de solutions alternatives favorisant la décohabitation,
 - L'abandon de la caravane comme préalable à de nombreuses opérations,
 - Des réponses à des situations données qui ne prennent pas en compte le caractère évolutif des ménages (décohabitation) et de l'habitat (retour éventuel de la caravane),
 - Des opérations jugées exemplaires dont l'évolution dans le temps témoigne de lacunes en termes de gestion.

3.1. Inscrire comme objectif prioritaire la production d'une offre d'habitat adapté portée par des acteurs institutionnels

- Parmi les réponses aux besoins d'habitat des gens du voyage, inscrire la production de logements sociaux adaptés et/ou de terrains familiaux au titre de la circulaire de 2003 comme un objectif prioritaire dans les PDALPD et dans les PLH.

3.2. Ne pas considérer que, pour tous les ménages, la fixation sur un lieu d'habitat personnel signifie l'arrêt du voyage

Implications notamment :

- quant à la place de la caravane dans le projet d'habitat,
- quant au projet global d'insertion et d'accompagnement social lorsqu'il est nécessaire.

3.3. Ne pas créer une offre d'habitat standardisée

- Degré d'adaptation plus ou moins important qui ne saurait être standardisé ; pas de catalogue de réponses possibles.

- Association des ménages dans la conception des opérations,
- Inscription du projet d'habitat dans un projet d'insertion plus large, accompagnement social,
- Prise en compte du caractère évolutif des ménages : décohabitation,
- Prise en compte du caractère évolutif de l'habitat : retour éventuel de la caravane, ou au contraire abandon définitif de la caravane au profit d'un habitat en dur,
- Intégration urbaine des opérations et qualité de l'aménagement des espaces extérieurs.

3.4. Associer le plus en amont possible l'organisme gestionnaire dans la conception du projet

Définition du contenu et des coûts :

- De la gestion des charges et responsabilités d'entretien,
- Du suivi social des opérations.

3.5. Mobiliser des financements adaptés aux besoins diversifiés d'habitat des ménages et des groupes

- Mobilisation des financements PLAI,
- Combinaison des financements PLAI et terrains familiaux locatifs,
- Mobilisation éventuelle de financements spécifiques intégrant les coûts liés à la gestion de proximité et au projet social (ex. financements type résidence sociale).

3.6. Définir un cadre évolutif de la réponse en terrain familial locatif vers une autre forme d'habitat : accession, construction dans un cadre maîtrisé, etc...

Partenaires	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction Préfets et DDE Conseils généraux Communes et EPCI Bailleurs sociaux Associations d'insertion par le logement Réseaux associatifs Gens du Voyage
-------------	---

Axe 4. Faciliter l'accès à la propriété

o Rappel des principaux éléments de constats

- Des ménages qui n'ont pas accès aux prêts immobiliers du fait de :
 - leur mode d'habitat (hors de la norme du logement traditionnel),
 - et/ou du caractère irrégulier de leurs ressources.

- Des ménages qui reportent leur achat en zones inconstructibles du fait :
 - des discriminations subies,
 - du coût élevé des terrains constructibles,
 - de l'absence de dispositif d'aide à l'achat de terrains nus.

4.1. Développer les réponses d'accès sécurisé à la propriété par :

- Une mobilisation des outils tels que le PSLA ou le montage en SCI d'attribution, qui offrent l'avantage de garantir le suivi des ménages sur la durée de l'accès,
- Une mobilisation des prêts « missions sociales » des Crédits Immobiliers,
- La création éventuelle d'un fonds pour la mise en place de prêts bonifiés, couplés éventuellement à une subvention, sous certaines conditions (accompagnement social lié au logement par exemple). Financeurs éventuels : conseils généraux, communes, EPCI.

4.2. Envisager un assouplissement des critères dans le cadre de négociations avec les établissements bancaires

- Sur la capacité de remboursement des ménages et sur l'habitabilité du projet d'habitat à financer,
- Sous des conditions éventuelles : dispositif de prévention des litiges, accompagnement social, etc...

4.3. En complément, envisager la mise en place d'un fonds de garantie pour faciliter l'accès au crédit des ménages

- Financeurs éventuels : conseils généraux, communes, EPCI.

4.4. Mettre en place des dispositifs de prévention par rapport à l'achat de terrains inconstructibles

- Développement des partenariats locaux avec les professionnels et les acteurs de l'immobilier, des politiques locales de l'habitat et des politiques foncières (SAFER, établissements publics fonciers, notaires, etc...)

Partenaires	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction Crédits Immobiliers de France Autres établissements bancaires Conseils généraux Communes et EPCI Chambres d'agriculture SAFER Etablissements publics fonciers Notaires Associations d'insertion par le logement Réseaux associatifs Gens du Voyage CAF
-------------	---

Axe 5. Accompagner l'évolutivité et l'amélioration de l'habitat privé

o Rappel des principaux éléments de constats

- Des ménages avec de faibles revenus qui ne leur permettent pas :
 - de faire évoluer leur habitat caravane vers un habitat en dur (construction),
 - ni d'améliorer leur logement s'ils sont propriétaires d'un terrain avec bâti.
- Problématique qui n'est pas spécifique aux gens du voyage mais à un ensemble de ménages défavorisés.

5.1. Dans le cas de terrains nus, fonds de crédit (éventuellement couplé à une subvention)

- Pour :
 - le raccordement aux réseaux,
 - l'installation de modules d'habitat (HLL, etc...),
- Financeurs éventuels : conseils généraux, communes, EPCI, CAF,
- Proposition qui pourrait être appréhendée en lien avec la proposition de développement des fonds pour l'achat de caravanes.

5.2. Dans le cas de terrains nus, dispositifs d'autoconstruction accompagnée

5.3. Dans le cas de terrains avec bâti, amélioration de l'habitat :

- Mobilisation de fonds de type FSH,
- Prêt à l'amélioration de l'habitat CAF,
- Montages de type bail à réhabilitation,
- Autoréhabilitation accompagnée, chantier-école.

Partenaires	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction CAF et MSA Conseils généraux Communes et EPCI Opérateurs Habitat Réseaux associatifs Gens du Voyage
-------------	--

Axe 6. Reconnaître la réalité de l'habitat caravane dans les documents d'urbanisme

o Rappel des principaux éléments de constats

- Nombreuses ambiguïtés liées au statut de la caravane, reconnue comme une résidence permanente mais non comme un logement,
- La plupart des terrains familiaux sont en infraction aujourd'hui au regard de la législation du fait des constructions qui s'y trouvent (dispositions actuellement prévues dans les campings et parcs résidentiels de loisirs, mais non sur les parcelles individuelles),
- Refus de stationnement des caravanes sur l'ensemble de certaines communes alors même qu'elles ne satisfont pas à leurs obligations sur les aires d'accueil.

6.1 Renforcer les contrôles de légalité des PLU qui ne peuvent interdire le stationnement des caravanes sur l'ensemble du territoire d'une commune

6.2 Réaffirmer les obligations des communes en matière d'habitat diversifié devant répondre aux besoins présents et futurs d'habitat (loi SRU portant modification de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme)

6.3 Clarifier le cadre législatif et réglementaire concernant le statut des terrains - publics ou privés - et les autorisations d'urbanisme pour l'aménagement et le stationnement

Dans le cadre :

- des stationnements de passage,
- des aires d'accueil et autres terrains aménagés type campings,
- des stationnements de plus de 3 mois dans l'année sur terrains privés : autorisation qui soit moins précaire que l'actuelle autorisation de stationnement et qui permette de faire valoir des droits (ex. par rapport aux raccordements aux réseaux ou à l'allocation logement dans l'hypothèse de l'ouverture de celle-ci aux caravanes).

Cette proposition pourrait s'envisager dans le cadre de la réforme du permis de construire.

6.4 Développer les études de faisabilité pour l'échange ou la régularisation de terrains privés non conformes aux dispositions d'urbanisme

- Dans des conditions à définir, par exemple : l'ancienneté de la situation,
- Avec des mesures afin d'éviter les phénomènes spéculatifs, par exemple : droit de préemption en cas de revente par les ménages.

6.5 Clarifier et développer les possibilités d'implantations en zones agricoles et naturelles dans le cadre de dispositifs encadrés

- Projets d'intérêt général (PIG),
- Mise en place de zones réservées (zones UdB, « camping à la ferme »).

Partenaires	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction Préfets Communes et EPCI Chambres d'agriculture SAFER Réseaux associatifs Gens du Voyage
-------------	---

Axe 7. Favoriser la solvabilisation des charges liées à la caravane

o Rappel des principaux éléments de constats

- La caravane, qui est considérée comme pouvant constituer l'habitat permanent de ses utilisateurs, n'est cependant pas reconnue comme logement, interdisant ainsi tout accès aux allocations logement ou aux prêts immobiliers,
- Des disparités territoriales au regard des prêts disponibles pour l'achat ou le renouvellement de caravanes (prêts CAF, Fondation Abbé Pierre, etc...),
- Un recours aux crédits à la consommation pour l'achat de caravanes qui contribue au surendettement des ménages.

7.1. Poursuivre la réflexion sur l'ouverture aux caravanes de l'allocation logement :

- Réaffirmer la pertinence d'une telle démarche par rapport aux besoins des familles défavorisées des gens du voyage,
- Mesurer les atouts et les risques de l'ouverture de l'allocation logement à toutes les caravanes,
- Définir une méthode : attaquer la notion de résidence et le lien avec le permis de construire ou fonctionner par un système de dérogations.

7.2. Envisager la prise en compte systématique des charges liées à la caravane par les Fonds de Solidarité Logement

7.3. Rappeler et mieux inscrire le principe de la non-application du forfait logement pour le versement du RMI

- En faveur des allocataires justifiant d'un remboursement d'un emprunt pour l'achat de la caravane, du paiement d'un loyer pour la location du terrain sur lequel elle stationne,
- Ou lorsque les conditions de stationnement de la caravane sont considérées comme très précaires (accès à un point d'eau et à l'électricité seulement).

Partenaires	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction CNAF/CAF et MSA Conseils généraux Communes et EPCI Réseaux associatifs Gens du Voyage
-------------	---

Liste des personnes et des structures associées

Membres du comité de pilotage et personnes ressources rencontrées

AUGER Anne-Marie	ANGVC
BADOUARD Annie	DGUHC
BÖNE Frédéric	ANGVC
BOTTON Didier	FNASAT
CHAILLOU François	Fondation Abbé Pierre
CHANAL Martine	Communauté Urbaine de Lyon
DAVID Catherine	DGUHC
D'HONT M.	ASNIT
DURAND Véronique	Réseau IDEAL
ETIENNE Véronique	Fondation Abbé Pierre
GARONNE Marc	DGAS
GUEGAN Christelle	CNAF
HENNION Isabelle	DGUHC
LE PRIELLEC Joseph	FNASAT Ouest
MALEVERGNE Eric	FNC PACT-ARIM
MAZET Patrick	DGUHC
MONNIN Luc	CATHS
ROBERT Christophe	Fondation Abbé Pierre
SAINT-JULIEN Sylvette	Commission nationale consultative gens du voyage
SIX Bruno	Fondation Abbé Pierre

Pour les études de sites

Personnes rencontrées dans le Bas-Rhin

BRANDT Michel	Communauté de Communes de Sélestat
FRANK Catherine	C.U.S
GEYER Pascal	ARIM DOMIAL
GILLE Marie-Hélène	Personne ressource
HEUBEL Claudine	CG 67
LHERMITTE Anne	SONACOTRA
ROUTHIER-FAIVRE Bertrand	AVA Habitat et Nomadisme
SIMONIN Cécile	AVA Habitat et Nomadisme
TROCME Rémi	CG 67
VILLEM Muriel	AVA Habitat et Nomadisme
CORNEC Christiane	DDE
KOELTGEN Chantal	CAF du Bas-Rhin

Personnes rencontrées en Haute-Savoie

AUBEL Odile	ALAP
HERISSON Pierre	Sénateur de Haute-Savoie, Président de la commission nationale consultative des gens du voyage
MURGAT Maurice	SA Mont Blanc
NEPLAZ Bernard	SIGETA
FALCONNET Agnès	Syndicat mixte des gens du voyage du Chablais
GOYENECHÉ Yves	Préfecture de Haute-Savoie
MAGNIN Renée	DDE
AMFION Mme.	Ville de Gaillard
	Bazar sans Frontières
	Association SRI
	2C2A

Personnes rencontrées en Ile-et-Vilaine

ASCON Jean-Charles	Ulysse 35
AUVERGNE Valérie	Alphadi
CROISSANT Gabriel	CAF
GERAY Philippe	Rennes Métropole
PEDRON Robert	Ulysse 35
TERTRAIS Sébastien	Ulysse 35

Personnes rencontrées en Seine-Maritime

AURIAU Jean-Louis	Régie nouvelle 76
DEREDEC Mathilde	Relais Accueil
DUPUIS Jacques	ASNIT
FREMONT Martine	Régie nouvelle 76
JUE Didier	Communauté d'Agglomération de Rouen
ROUSSEL Mme	Conseil Général de Seine-Maritime
SAWADA Gisèle	Relais Accueil

Personnes rencontrées en PACA

COLOMBE Jean-Pierre	Extra-Muros - ARHOME
FOUREST Alain	Rencontres Tsiganes
KLUMP Denis	AREAT
STREFF Nicole	Lieux Dits

Pour les rencontres régionales

Personnes associées dans le cadre de l'étude de sites et de la rencontre régionale Ile-de-France du 15/12/05

ALMY Philippe	Groupe Arcade
BARANTON Lydie	ADGV 77
BRIENS Patrick	UDH
CASTILLO Jésus	ADGVE
D'EAUBONNE Isabelle	AGDV 77
GAILLARD Dominique	OPIEVOY
HUGUET Jérôme	Sociologue
HULOT Michel	ADVOG
KOBLIK Ariane	ADEPT
LEVEQUE Stéphane	ASAV
LACROIX François	ADGVE
NERY Michel	PACT ARIM 78
SCIARLI Martine	ADEPT
VACHEZ Marie-Claude	URAVIF
VASSEUR Valérie	ADVOG

Structures associées dans le cadre de la rencontre régionale Grand Ouest du 25/10/04

AMAV	Mayenne
CCAS de Brest	Finistère
Itinérance	Côtes d'Armor
Tsigane Habitat	Indre-et-Loire
Ulysse 35	Ile-et-Vilaine
UNAGEV	Ile-et-Vilaine

Structures associées dans le cadre de la rencontre régionale Rhône-Alpes du 25/10/05

ADAAR	Drôme Ardèche
ADGVA	Isère
ADSEA	Ain
ALAP	Haute-Savoie
APMV	Isère
ARIV	Loire
ARTAG	Rhône
ASSAGEV	Savoie
CCAS de Dijon	Côte d'Or
CCAS de Macon	Saône-et-Loire
Chambre Syndicale des Crédits Immobiliers de France	Paris
DIALOGUE	Ain
Le Pont	Saône-et-Loire
SACI Bourgogne Sud-Allier	Saône-et-Loire

Structures associées dans le cadre de la rencontre régionale Grand Sud Ouest du 10/02/05

ABGV	Pyrénées Atlantiques
ADAV 33	Gironde
ARAV	Aveyron
CCPS	Haute-Garonne
Communauté d'Agglomération de Pau	Pyrénées Atlantiques
GIE CATHS	Haute-Garonne
SAGV65	Hautes-Pyrénées

Personnes rencontrées dans le cadre de la journée de travail PACT-ARIM du 05/04/05

BERTSCH Delphine	PACT ARIM 78
CESBRON Frédéric	PACT ARIM 31
JONEAU-DECOMBIS Angèle	PACT H&D 33
MALEVERGNE Eric	FNC PACT-ARIM

Liste des participants à la journée de travail du 01/06/05

ALMY Philippe	Groupe ARCADE
AUBEL Odile	ALAP
BADOUARD Annie	DGUHC
BOTTON Didier	FNASAT
CASTILLO Jésus	ADGVE
CESBRON Frédéric	PACT ARIM 31
CHAILLOU François	FAP
CHANAL Martine	Communauté d'agglomération du Grand Lyon
COLOMBE Jean-Paul	Extra - Muros
COSTILLE Julien	SAFER IDF
DAVID Catherine	DGUHC
DESJARDINS François Xavier	SONACOTRA
GAMBRELLE Jean-Marie	Chambre Syndicale des Crédits Immobilier de France
GARONNE Marc	DGAS

GAUTHIER Sylvie
GUEGAN Christelle
HENNION Isabelle
KOBLIK Ariane
LE PRIELLEC Joseph
MALEVERGNE Eric
MAZET Patrick
MERIAU – FARSAT Françoise
MONNIN Luc
PLUCHON Bernard
POUPET Patrick
ROBERT Christophe
ROUTHIER-FAIVRE Bertrand
ROUY Sarah
SAINT-JULIEN Sylvette
SAWADA Gisèle
SCIARLI Martine
SIX Bruno
TERTRAIS Sébastien
URBAN Guy
VACHEZ Marie Claude

URAVIF
CNAF
DGHUC
ADEPT
FNASAT
FNC PACT-ARIM
DGHUC
CNAF
CATHS
AURES – MOUS Habitat Nantes Métropole
HABITAT 36
FAP
AVA Habitat et Nomadisme
Ville de Montreuil
Comité de suivi du plan de cohésion sociale
Relais Accueil
ADEPT
FAP
Ulysse 35
Chambre syndicale des Crédits Immobilier de France
URAVIF