

L'habitat des Gens du voyage en Ile-de-France

2022 - L'habitat des Gens du voyage dans une impasse !

Il est difficile d'actualiser le diagnostic préalable au schéma régional de l'habitat et de l'hébergement tant la situation est tombée dans une léthargie profonde. Les besoins des voyageurs restent en effet dans l'angle mort des politiques publiques d'habitat, les données sont peu disponibles et insuffisamment fiables.

Une des demandes du précédent diagnostic était pourtant de créer une connaissance précise et partagée à cette échelle, cette ambition a été mise à mal par la fin de financement de l'observatoire de l'Essonne, créé en 2011 à l'initiative des services de l'Etat, du conseil départemental et de l'association départementale gens du voyage de l'Essonne (ADGVE). Ni l'observatoire régional de l'habitat et de l'hébergement ni les schémas départementaux n'ont pas pallié à ce manque de connaissance. Le bilan est néanmoins le suivant.

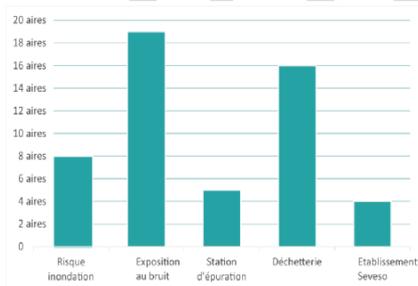
Des constats désespérants

Entre 2016 et 2022, le nombre de logements adaptés aux besoins des Gens du voyage est passé de 129 à 229 dont 93 en cours de réalisation. Le nombre d'opérations de terrains familiaux locatifs publics est passé de 7 en 2016 à 8 en 2022.

Ces réalisations sont insuffisantes considérant les besoins d'au moins **6 054 ménages** en habitat adapté, terrains familiaux locatifs ou amélioration de l'habitat.

La diversité du mal logement reste la même qu'en 2016.

L'itinérance contrainte (ou errance) caractérise une situation où les personnes vivant de manière permanente en caravane ne se déplacent plus volontairement mais y sont contraintes faute de lieu d'installation décent pour leur habitat mobile. La précarité de ce mode de vie se caractérise par des expulsions répétées et révèle le manque d'un lieu d'installation durable (de résidence principale). Ces ménages sont appréhendés comme des personnes de passage par les habitants, les élus et autres acteurs des territoires.



Fixation des ménages sur les aires permanentes d'accueil.

Rappelons que ces aires ne correspondent pas à une forme d'habitat et qu'elles ne prennent pas en compte des problématiques telles que le vieillissement de la population. Leur fermeture annuelle est une difficulté pour les familles qui se retrouvent pour certaines à devoir stationner de manière illicite à proximité pour être certaines de pouvoir accéder de nouveau à l'aire. De plus, pour 57 % leur localisation est inappropriée (voisinage, distance centre-ville) et 41% des aires sont exposées à des risques et parfois multi-exposées.

Ancrage sur des espaces urbains en transition. Au fil de la métropolisation, ces espaces disparaissent et les ménages sont poussés vers les marges de la ville. Les projets d'aménagement proposent rarement des solutions adaptées à ces ménages installés de longue date. Pour l'extension du port de Limay, par exemple, la présence des familles est reconnue dans le diagnostic par les opérateurs d'Etat mais les projets d'aménagement de cette zone les ignorent. Ces dénis impliquent souvent des expulsions ou des relogements précipités et inadaptés (Romainville, etc.).

Etc.

Quelle gouvernance ?

L'absence de gouvernance et de coordination n'arrange rien à la situation.

La coordination régionale est inexistante, le rôle du préfet de région est de coordonner les travaux d'élaboration des schémas départementaux et leur contenu, il doit également réunir une commission constituée des représentants de l'Etat dans les départements, du président du conseil régional et des présidents des conseils départementaux, ou de leurs représentants.

La DRIHL, dont le rôle est de diversifier la production et de permettre l'accès au logement de tous, présente un faible intérêt pour cette mission, son projet stratégique 2021-2026 n'en fait aucunement mention. Le bilan d'activité de la Drihl en Seine-Saint-Denis n'évoque aucune action pour ce public spécifique.

A l'échelle départementale, le Val-de-Marne ne dispose toujours pas de schéma d'accueil et d'habitat. Les schémas de Paris, des Hauts-de-Seine et des Yvelines sont obsolètes. La commission départementale de Seine-Saint-Denis ne s'est pas réunie depuis plusieurs années.

Pour la métropole, les compétences habitat et celle de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs n'ont toujours pas été transférées à l'EPCI, entraînant une déresponsabilisation et un jeu de ping-pong entre les collectivités qui attendent cette prise de compétence.

A l'échelle locale, l'absence de prise en compte ou sa partialité dans les PLU(i) et PLH(i) est toujours d'actualité.

La présence et l'habitat des Gens du voyage en Ile-de-France

La notion d'habitat est préférée à celle de logement lorsque l'on parle des Gens du voyage. Elle permet d'appréhender la relation de l'habitant à son espace de vie, aussi bien dans son occupation, son organisation que dans son appropriation.

L'habitat des Gens du voyage est à différencier de l'accueil qui concerne les équipements de gestion de la circulation de ces personnes. Malgré cette différenciation, l'habitat et de l'accueil sont complémentaires et l'articulation entre les politiques publiques dans ces domaines est nécessaire.

1. Définition

Dans sa forme, l'habitat des Gens du voyage est composé des résidences mobiles, les caravanes (qui peuvent être associées à des constructions légères et/ou en dur) et du lieu où elles sont installées, le tout porte la dénomination de terrain familial.

Un terrain familial¹ est ainsi une parcelle à usage privatif sur laquelle les caravanes sont installées en conformité avec le droit de l'urbanisme et avec les autorisations nécessaires. Pour rappel, l'installation de résidences mobiles ne peut être effectuée qu'en secteur constructible (article L144-1 du code de l'urbanisme) ou bien, à titre exceptionnel, en secteur inconstructible lorsqu'il s'agit d'un terrain familial locatif aménagé par une collectivité (article L123-1 du code de l'urbanisme). Le terrain familial peut être à dominance caravane ou bien d'habitat mixte. S'il accueille moins de six caravanes, il peut être demandé soit une autorisation de stationner (à renouveler tous les trois ans), soit une déclaration préalable (à vocation définitive), autrement, au-delà de six caravanes l'autorisation nécessaire est un permis d'aménager.

La forme de cet habitat est également étroitement liée à des pratiques sociales, familiales et/ou professionnelles : métiers exercés, vie en famille plus ou moins élargie, relation au reste du groupe,

¹ NB : préciser un usage détourné de la notion de « terrain familial »

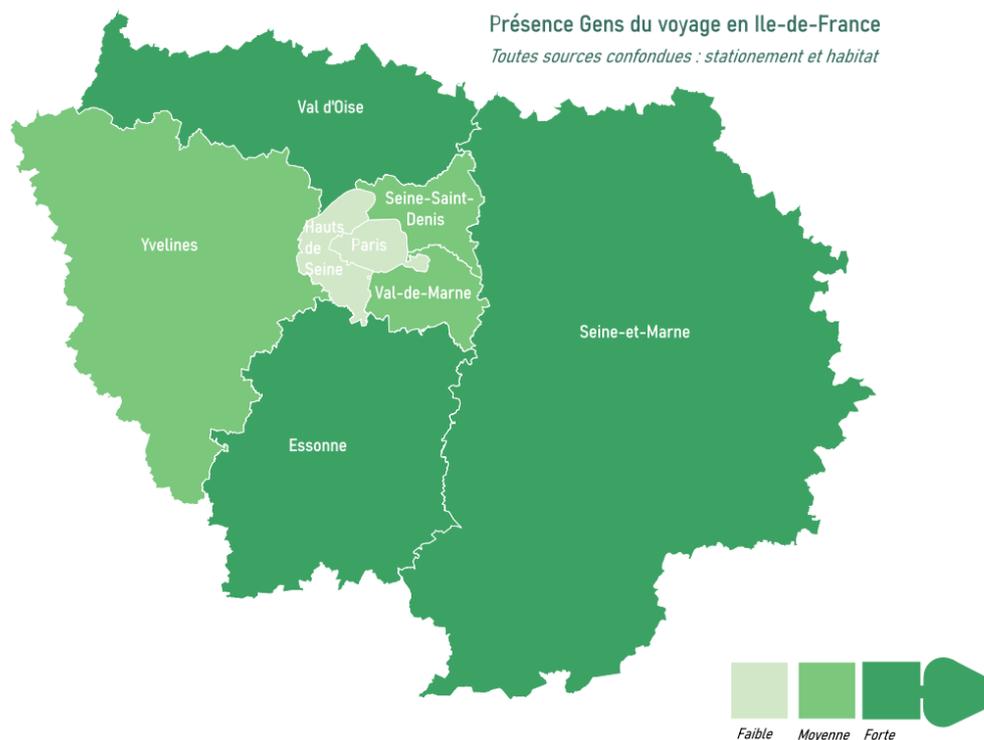
pratique ou non du voyage, etc. Il prend alors des formes très diverses, reflets de l'adaptation de chaque famille, chaque groupe ou ménage au lieu qu'ils habitent.

De cette adaptation de l'habitat des Gens du voyage, qu'il relève d'une initiative privée ou bien publique, provient le terme d'habitat adapté communément admis aujourd'hui.

2. Une présence historique et ancienne

Des témoignages écrits relatent l'arrivée à Paris et ses alentours des « bohémiens » et des « Egyptiens » qui datent de l'été 1427. La Seine-Saint-Denis et Paris apparaissent comme les premiers lieux d'installation.

(Source François de Vaux de Foletier - Historien)



Cette carte témoigne d'un ordre de grandeur de l'ancrage des Gens du voyage en IDF. Elle repose sur une vision partagée des différents modes de présences : des groupes itinérants, des groupes à la recherche d'un ancrage ou des groupes installés de manière permanente sur des lieux d'habitat (en propriété mais aussi sur des terrains publics ou sans droit ni titre)

Constat : Des ménages essentiellement présents dans les quatre départements de grande couronne (Essonne, Seine-et-Marne, Yvelines et Val d'Oise) et une tradition d'accueil importante en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne. Paris a toujours connu des stationnements de voyageurs sur ses territoires périphériques, en 2018 deux nouvelles aires d'accueil ont été créées. Pour autant, ces constats de présence ne disent pas tout de l'attractivité des différents territoires pour les Gens du voyage. Ils résultent en partie de l'impossibilité d'installation au regard d'opportunité à saisir mais aussi des méthodes de répression mises historiquement en œuvre contre les stationnements. C'est tout particulièrement le cas pour les Hauts-de-Seine dont les prescriptions du SD, basées sur les installations ou tentatives d'installation, apparaissent sans rapport avec les besoins. Il est utile de rappeler que les politiques d'accueil et d'habitat doivent trouver à se réaliser de manière égale dans tout l'espace francilien.

A souligner : Des limites administratives « poreuses » avec le passage des familles itinérantes surtout en grande couronne (Seine et Marne en particulier) par le passage d'un territoire à l'autre de ménages

en errance avec des besoins en habitat (selon les opportunités de stationnements sans droit ni titre et en fonction de leur territoire d'ancrage).

Des connaissances qualitatives essentiellement issues de l'expertise associative

- o Au cours du 20^{ème} siècle : présentation des logiques et mouvements d'installation

Identiques au reste de la population francilienne	Spécifiques
<p>Une attraction vers la capitale économique et des installations en petite couronne (marchés, commerces)</p> <p>Une main d'œuvre saisonnière dans les espaces ruraux de la grande couronne (maraichage)</p> <p>Une entrée de nombreux ménages dans le logement social ordinaire dans les années 60</p> <p>Dispersion des ménages suite à la résorption des bidonvilles</p> <p>Une accession à la propriété importante au cours des 30 glorieuses</p> <p>Un mouvement vers la grande couronne au fil de l'urbanisation et qui s'accroît récemment avec l'augmentation exponentielle du prix du foncier</p>	<p>Une perte de mobilité et surtout de moyens financiers suite à la seconde guerre mondiale, à l'assignation à résidence et à l'internement des Nomades tout au long de celle-ci</p> <p>Phénomènes de rejet importants, de paupérisation accrue qui s'illustrent aussi par des installations aux marges de la ville, dans ses interstices et au sein d'espaces dissimulés (bois/forêts)</p> <p>Un habitat oublié des politiques publiques nationales et locales qui renforce un système D et des contraintes dans l'accès à l'habitat</p> <p>Un habitat peu dense en antagonisme avec les logiques de densification des espaces urbains et en concurrence avec la protection de l'environnement dans les espaces naturels</p>

- o Paysage de la variété de situations

L'habitat pour chaque ménage est constitutif de nombreux éléments : vie familiale, activité professionnelle, santé, scolarisation, situation économique...

Constat :

- Une diversité de formes :



- De statuts :

Parmi les situations d'habitat des Gens du voyage, l'ensemble des statuts d'occupation en titre sont représentés (propriétaires occupants seuls ou avec hébergés, locataires déclarés),

ainsi que des situations précaires de locataires non déclarés, de personnes hébergées, ou encore d'occupants sans titre.

- Un rapport différencié à la mobilité :
D'un ménage à l'autre, la mobilité est volontaire ou subie, et les durées sont variables. De même, pour un même ménage, elle n'est pas linéaire dans le temps, elle peut varier d'une année à l'autre et au cours de son parcours résidentiel en fonction de la situation économique, de raisons familiales, de santé.
- Une variété de lieux d'installation :

Invisibles au sein du tissu urbain et pavillonnaire



Au sein d'espaces industriels, d'équipements, d'activités



Au sein d'espaces naturels (forêts, bois, vallées, champs)



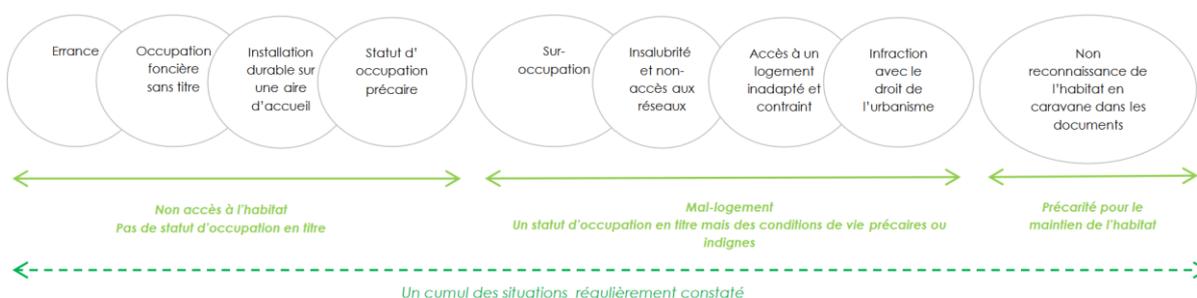
3. Des données quantitatives souvent minorées et difficiles à agréger

- Estimation générale : de 40 000 à 50 000 personnes dites Gens du voyage en Ile-de-France
- Données harmonisées à ce jour (détail en annexe 1) : plus de 30 000 « Gens du voyage » ancrés sur le territoire francilien en dehors des aires permanentes d'accueil (APA) et près de 800 ménages installés durablement sur ces dernières.
- Difficultés rencontrées :
 - Des méthodes de calcul et/ou recueil hétérogènes (enquêtes auprès des communes avec de faibles taux de réponse, recensement INSEE sans distinction entre les personnes sans domicile fixe, les bateliers et les gens du voyage., enquêtes sur des échantillons de ménages, estimation des besoins en habitat à partir du nombre de stationnements irréguliers, recensement gendarmerie).
 - Des résultats variables sur des mêmes territoires (annulation schéma départemental Val de Marne en partie pour cette raison) et hétérogènes dans leur ensemble (car exprimés soit en nombre de caravanes, en « famille », en « situation », en ménages ou en personnes).
 - Inexistence ou faiblesse de diagnostics locaux. Piètre qualité des études préalables à la révision des schémas départementaux d'accueil et d'habitat, par ailleurs rarement rendus publics.

➔ Un besoin de connaissance préalable et une nécessité de définitions afin d'aborder la question complexe de l'habitat des Gens du voyage.

4. Estimation des besoins en habitat

- Typologie de situations du nonaccès à la précarité du maintien de l'habitat en passant par le mal-logement



- Données chiffrées

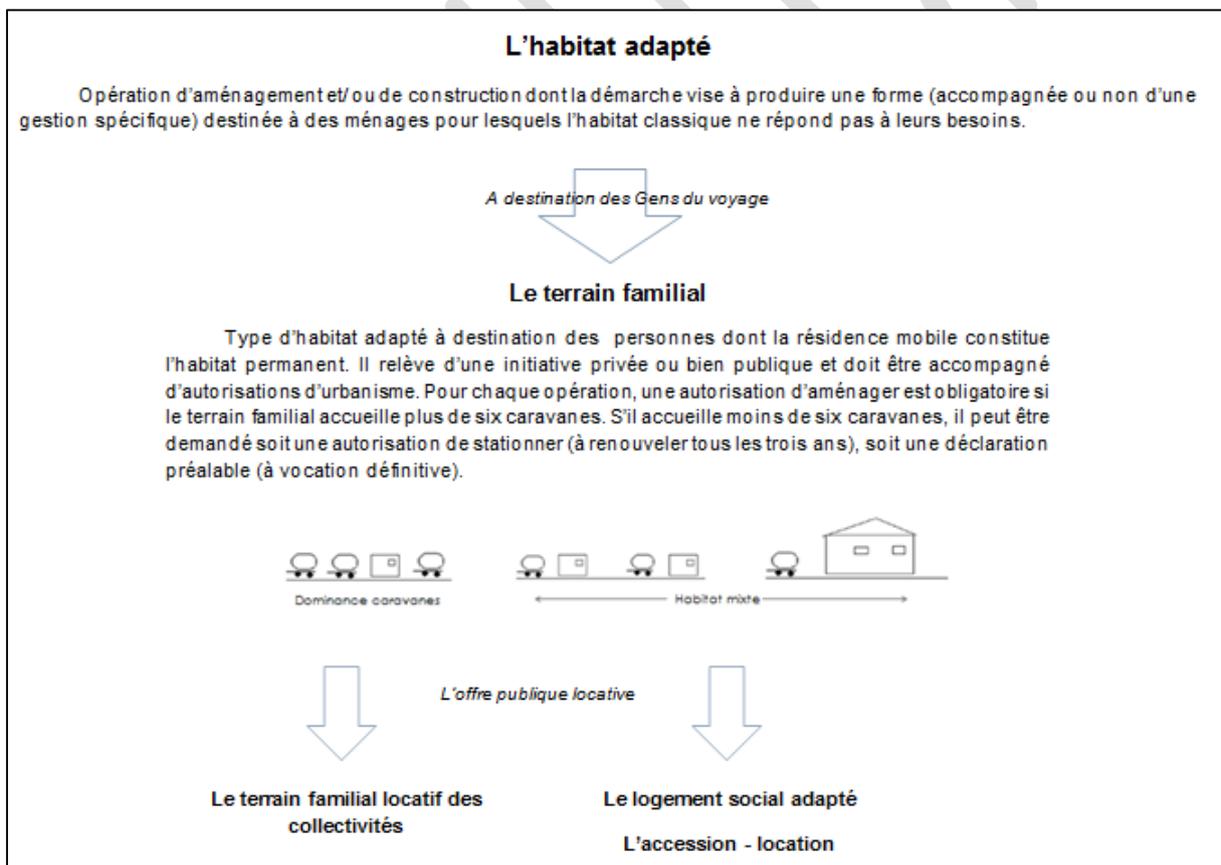
Les besoins en habitat sont estimés à ce jour par les associations franciliennes à minima pour **6 054** ménages. L'ensemble des situations prises en compte sont celles de nonaccès à l'habitat et de mal-logement. Il convient de souligner que de nombreuses situations dans ces deux grandes catégories ne sont pas connues des associations.

La politique publique pour l'habitat permanent en résidence mobile en IDF

1. Une inscription obligatoire dans les politiques locales de planification et de programmation

L'habitat des Gens du voyage, comme toute autre forme d'habitat, doit nécessairement faire l'objet d'une insertion urbaine et sociale dans un cadre de politiques publiques locales. Il s'inscrit principalement dans trois champs de ces dernières : l'urbanisme, l'habitat et le logement. Si dans le champ de l'urbanisme, l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme impose de déterminer les conditions permettant d'assurer : « [...] 2. La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habiter, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ; », les politiques de l'habitat et du logement doivent quant à elles s'inscrire face aux objectifs de mixité sociale, de non-ségrégation et programmer des réponses aux besoins spécifiques.

2. L'offre en habitat adapté à destination des Gens du voyage en Ile-de-France



Le logement social adapté aux Gens du voyage = un outil de droit commun

3 opérations en Essonne :

- Brétigny-sur-Orge = 27 logements
- Breuillet = 6 logements
- Ormoy-la-Rivière = 1 logement

3 opérations en Seine-Saint-Denis :

- Rosny-sous-Bois = 60 logements
- Saint-Denis = 7 logements
- Ile-Saint-Denis = 2 logements

1 opération en Seine et Marne :

- Saint Thibault-les-Vignes = 20 logements
- Nangis = 5 logements

2 Opérations dans le Val d'Oise

Herblay = 8 logements

En cours, opérations de la Butte Pinson : 93 logements

- Un financement de droit commun en PLAi.
- Une solvabilisation des familles par l'APL.

Les terrains familiaux locatifs des collectivités = un outil spécifique²

2 opérations dans le Val d'Oise :

- Pontoise = 8 parcelles pour 16 ménages
- Saint-Leu-la-Forêt = 3 emplacements

3 opérations en Seine et Marne :

- Meaux = 7 ménages
- Lagny-sur-Marne : 10 emplacements
- Tournan en Brie : 9 emplacements

1 opération en Seine-Saint-Denis :

- Bobigny = 4 ménages

2 opérations dans les Yvelines :

- Chatou = 5 emplacements pour 20 places
- Plaisir = 5 parcelles

- Un financement de l'Etat dans le cadre du décret n° 2019-1478 du 26 décembre 2019 relatif aux aires permanentes d'accueil et aux terrains familiaux locatifs destinés aux gens du voyage et pris pour l'application de l'article 149 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté.

² Décret n° 2019-1478 du 26 décembre 2019 relatif aux aires permanentes d'accueil et aux terrains familiaux locatifs destinés aux gens du voyage et pris pour l'application de l'article 149 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté

3. Les principaux documents de programmation et planification pour l'habitat des Gens du voyage en Ile-de-France (données 2016)

	Documents	Echelle Compétence
<p>URBANISME</p> <p>Répondre à l'ensemble des modes d'habiter présents et futurs</p>	<p>SDRIF</p> <p>SCOT : 24 soit 35% des communes</p> <p>PLU/POS - PLUi</p> <p>En France, 95% des documents d'urbanisme n'autorisent pas l'habitat-caravane (source ANGVC)</p> <p>Carte communale : 20 communes environ début 2013 situées à l'est du 77 et au sud du 91</p>	<p>Régionale Conseil régional</p> <p>Intercommunale EPCI</p> <p>Communale Mairies, EPCI</p> <p>Communale Préfecture</p>
<p>HABITAT</p> <p>Planifier l'habitat au sein d'un projet territorial</p>	<p>PDH : Aucun en IDF</p> <p>PLH : NC</p> <p>Un renvoi quasi systématique à la création d'aires d'accueil ≠ habitat</p>	<p>Départementale Préfecture, CG, EPCI</p> <p>Intercommunale EPCI</p>
<p>LOGEMENT SOCIAL</p> <p>Répondre aux besoins des plus précaires</p>	<p>Futur schéma régional de l'habitat et de l'hébergement</p> <p>PDALPD - PDALHPD</p> <p>75 : aucune mention</p> <p>77 : Reconnaissance ancrage et action de développement ou réalisation d'une offre en terrains familiaux locatifs.</p> <p>78, 91, 93 et 95 : Reconnaissance ancrage et action de développement ou réalisation d'une offre d'habitat adapté pour les Gdv</p> <p>94 : en fait peu mention</p> <p>92 : Rappel obligation de</p>	<p>Régionale Préfecture de région, Conseil régional</p> <p>Départementale Préfecture, CG</p>

		prise en compte par les documents d'urbanisme des besoins présents et futurs pour l'habitat des Gens du voyage. PDALPD définit les Gdv comme prioritaires s'ils quittent le mode de vie en caravane		
--	--	---	--	--

Malgré que l'habitat des Gens du voyage, comme toute autre forme d'habitat, doive nécessairement faire l'objet d'une insertion urbaine et sociale dans un cadre de politiques publiques locales, une réelle défaillance de ces dernières dans la prise en compte des terrains familiaux privés, des situations de mal-logement des Gens du voyage au sein des territoires, ainsi que dans la programmation d'une offre publique en habitat adapté à leur destination, reste à déplorer. Cette faiblesse de la réponse publique repose principalement sur le manque de connaissances préalables à l'élaboration de ces politiques, via leurs documents de planification et de programmation. Cette déficience des diagnostics permettant de quantifier et de définir les besoins est en partie le résultat d'une approche de "la question Gens du voyage" sous l'angle principal de l'itinérance et de la mobilité ou encore sous celle de la précarité. De ce fait, les réponses législatives³ renforcent l'incompréhension et masquent la diversité des besoins.

Parallèlement les méthodes de qualification des situations, de leur suivi ne sont pas partagées, il en résulte une forte disparité dans les diagnostics d'un document à l'autre.

En découle un déficit de programmation et d'offre publique spécifique réalisée ainsi que de prise en compte des terrains familiaux existants conduit à renforcer les difficultés rencontrées par les Gens du voyage, au développement de stratégies de la part des ménages vivant en résidence mobile pour trouver ou acquérir un lieu de vie, et à un rejet croissant de la part des collectivités et des habitants.

Une structuration et mutualisation nécessaires de la question de l'habitat des Gens du voyage à l'échelle régionale

- Créer une connaissance précise et partagée à cette échelle
- S'inscrire dans l'affirmation de la gouvernance du logement à l'échelle francilienne et de la Métropole du Grand Paris (Schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement - suivi des PLH, PDALHPD via le comité régional de l'habitat et de l'hébergement -, futures compétences de la MGP après adoption du PMHH).

○ Pallier à une approche institutionnelle en dents de scie depuis le début des années 2000 : Une volonté forte avait été portée par le préfet de région J-P Duport en 2001-2002, puis un rapport de l'IAU soulignait l'offre insuffisante et inadaptée aux Gdv en 2012, enfin une réunion du CRHH en septembre 2014 (enjeux futur Schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement) marquait un retour en arrière puisque les besoins spécifiques en logement des Gens du voyage étaient illustrés par une cartographie des aires d'accueil réalisées dans la région.

³Principalement à travers la Loi Besson du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des Gens du voyage

Département	Connaissance ancrage hors aires permanentes d'accueil (APA)							Ancrage sur aires permanentes d'accueil		Besoins en habitat (estimation à minima)
	Nombre de ménages ancrés (hors ménages ancrés sur APA)	Nombre de caravanes en itinérance contrainte	Nombre de ménages installés sur des terrains d'ancrage	Nombre de sites d'ancrage (un site = plusieurs terrains)	Nombre de terrains d'ancrage	Nombre de communes concernées par l'ancrage l'itinérance contrainte	Nombre de ménages identifiés par les associations avec un besoin en habitat (hors APA)	Nombre de places réalisées en APA	Nombre ménages ancrés sur APA (75% des emplacements en IDF)	
77	2000	Au moins 350 caravanes/ 200 familles sur 3 EPCI dans le sud de la Seine-et-Marne	1800	/	/	134	547	683	256	1400
78	1000	600	435	130	/	81	/	417	163	800
91	3350	375	2325	160	1000	63	1500	532	120	1656
92	80	50	27	6	/	2	70	30	15	85
93	1543	245	794	29	445	40	362	136	51	413
94	1000	283	858	/	200	29	/	71	27	400
95	2000	700	730	80	/	89	/	452	250	1300
Total ménages	10 973	2 453	6 969	405	1645	438	3029	2321	882	6 054

Ratio utilisé (méthode issue de l'Observatoire de l'habitat des Gens du voyage de l'Essonne)

1 ménage = 1,5 caravanes en moyenne
1 terrain = 3,1 ménages en moyenne

Sources chiffres :
Associations (observatoire ou connaissance interne)
Études diverses (diagnostics schéma, MOUS, associations, bureaux d'études)

Conversion