La localisation de l'offre publique d'accueil et d'habitat des Gens du voyage

Une enquête qualitative et cartographique réalisée dans quatre départements la Gironde, l'Hérault, le Nord et la Seine-Maritime

Synthèse

Crédit photo : le PDG des Briqueteries du Nord - courrier adressé au président de la commission d'enquête publique/révision du PLUi de la Métropole de Lille (2019)

Historiquement les populations itinérantes ont toujours été perçues comme potentiellement dangereuses, il est ici question de décrypter les processus et arbitrages qui ont conduit à la relégation des Gens du voyage, dans les espaces les plus dévalorisés, perpétuant une discrimination ancestrale.

L'étude s'inscrit dans la continuité des réflexions et productions engagées par la commission habitat de la Fnasat-Gens du voyage et de travaux préexistants. En 2020, la Fnasat à la demande de la Commission habitat, sollicite Gaëlla Loiseau, sociologue, pour la réalisation d'une étude nationale relative à l'offre publique d'accueil et d'habitat destinée aux Gens du voyage. Peu avant, l'accident de l'usine Lubrizol a impacté les habitants de l'aire d'accueil de Rouen-Petit Quevilly (située à moins de 500 mètres du site Seveso), engendrant des initiatives de soutien et d'alertes, avec tout particulièrement les travaux de William Acker (Acker, W (2021). Où sont les Gens du voyage ? Inventaire critique des aires d'accueil. Editions du commun. 400pp).

Deux approches ont été privilégiées.

- Un **recensement** national de l'offre publique d'accueil et d'habitat, associé à un recueil de données relatives à leur environnement, réalisé par Loris Granal, urbaniste, recruté par la Fnasat. Ce travail permet d'expliciter les injustices socio spatiales (proximité des services, exposition aux risques et nuisances ou encore la situation dans la géographie locale). La cartographie a été utilisée comme support de travail pour être confrontée à l'expérience des acteurs impliqués (voyageurs, gestionnaires, agents des collectivités, etc.).
- Une **étude qualitative** réalisée par Gaëlla Loiseau dans quatre départements (Gironde, Hérault, Nord et Seine-Maritime) permettant d'apporter un contexte général, tout en analysant les processus et arbitrages politiques. Ces derniers mettent ainsi en exergue les choix de localisation, corrélés avec la restitution de l'expérience vécue par les habitants.

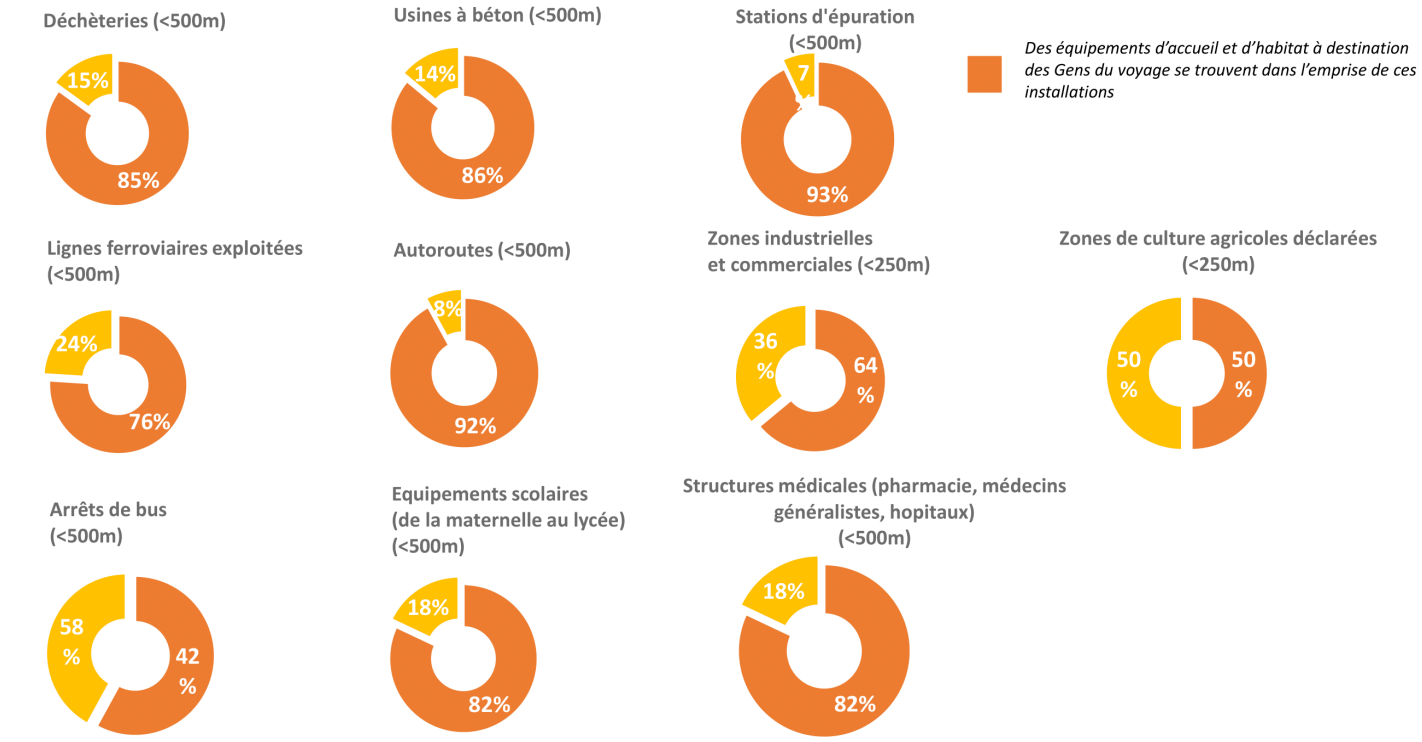
Tous deux ont travaillé de concert pour réaliser une enquête qualitative et quantitative qui offre une lecture complémentaire au travail mené par William Acker.

FNASAT GENS DU VOYAGE
Fédération Nationale des Associations Solidaires et d'Action avec les Tsiganes et les Gens du voyage

Un système de ségrégation qui altère la perception des risques auxquels sont exposés les Gens du voyage

Les lieux d'accueil et d'habitat sont globalement éloignés des centralités des communes d'implantation et relégués en dehors des zones d'habitat : les sites de l'enquête sont situés en moyenne à trois km du centre-ville ou à six minutes en voiture. A l'éloignement des aires s'ajoutent une mauvaise accessibilité physique des sites avec l'absence d'arrêts de transport en commun et une obstruction des franchissements : 56% des sites sont difficilement accessibles à pied et plus étrangement on constate une difficulté d'accès en convois (véhicule tracteur et caravane attelée) pour plus de 67% des sites.

Résultats chiffrés



L'éloignement des Gens du voyage institue une rupture d'égalité et donc des inégalités vis-à-vis de l'accès à l'ensemble des politiques publiques : culture, économie, santé, droits, etc. Les localisations, en dehors des zones d'habitat, ne visent pas l'inclusion des Gens du voyage dans la vie de la cité et entrainent au contraire leur **invisibilisation**. **La politique d'accueil et d'habitat des Gens du voyage est contreproductive au regard des enjeux d'insertion et de scolarité.**

La mise à l'écart des Voyageurs est un **fait social** qui prend notamment forme dans l'absence de mobilisation des riverains lorsque de nouveaux équipements polluants s'installent à leur proximité. La catastrophe technologique de Lubrizol permet d'opérer un tournant dans le processus de banalisation des préjudices subis par les voyageurs et de constituer un **problème public**. Les voyageurs sont néanmoins considérés comme responsables de cette situation de par leurs modes d'habitat et de par leurs choix professionnels. La délégitimation fait écran à tout possibilité d'empathie et d'approbation d'un dysfonctionnement plus général qui nécessiterait une forme de régulation, équivalant à une forme de dédouanement de la responsabilité collective.

La délégitimation repose sur trois facteurs

- **Le dispositif public d'accueil et d'habitat des Gens du voyage repose sur un impensé des risques corrélés au mode de vie en habitat mobile.** Le mode de vie des Gens du voyage est considéré comme étant à risque et c'est une composante de la population qui dans l'imaginaire collectif est perçue sous l'angle de la menace.

- De cet impensé découle une suspension du cadre réglementaire qui pourrait être appliqué au logement dès lors qu'il s'agit d'implanter une aire d'accueil, ou des terrains familiaux, pour les gens du voyage. Pour des zones, où la construction de logements est impossible, des équipements à destination des Gens du voyage peuvent être implantés, **la résidence mobile n'étant pas considérée comme un logement**.

- Ce dispositif de suspension des règles est consolidé par **l'assignation à la mobilité** sur laquelle repose le dispositif d'accueil des Gens du voyage. La localisation, à proximité de sources de nuisances, est justifiée par le fait que cette population est censée circuler, ce principe opère comme une norme d'usage de l'aire d'accueil. Pour les acteurs institutionnels et politiques, la fixation sur les aires a été érigée en problème public faisant ainsi reposer sur les voyageurs la responsabilité du dysfonctionnement de la politique publique d'hospitalité. **Il en résulte un aveuglement quant à la question de l'exposition chronique des usagers à toutes sortes de sources de nuisances, qu'ils circulent d'un équipement à un autre ou qu'ils demeurent sur le même site.**

Les inégalités environnementales au prisme du rapport au territoire

Les logiques institutionnelles qui président à la localisation des équipements

Le premier élément de discours opposé par des agents des collectivités repose sur la minimisation de l'exposition aux nuisances du fait qu'ils seraient égaux aux autres habitants par rapport à ces risques impactant le territoire. Selon cette logique, les Gens du voyage ne seraient pas plus touchés que les autres habitants. Il en découle un désintérêt collectif pour le vécu des gens du voyage par rapport à ces risques ancrés sur le territoire au nom du fait qu'ils seraient partagés par tous. Le second est celui consistant à justifier l'implantation de l'équipement parce que les familles étaient déjà présentes dans le secteur avant l'aménagement de l'équipement. Une argumentation qui permet d'éviter les conflits et d'imputer la faute et la responsabilité de la localisation sur les Gens du voyage.

La pénurie de foncier est avancée, de manière quasi-systématique, comme le principal obstacle à la concrétisation d'une opération d'accueil ou d'habitat des Gens du voyage. **Ce que cache l'expression souvent employée de « tension foncière » n'est souvent autre que la prétendue dévalorisation du foncier que susciterait l'implantation d'un tel équipement à proximité d'une zone d'habitat**. Le choix de l'éloignement des zones d'habitat permettrait d'esquiver de potentielles oppositions de riverains, ce qui implique une logique de suspension de la règle générale, avec par exemple des aires implantées sur des terrains inondables. Les voyageurs sont pris dans des logiques de domination où la seule expression attendue de leur part est celle de l'adhésion au projet.

L'État, en tant que chef de file de la mise en œuvre du schéma départemental, est régulièrement présenté comme responsable des problématiques rencontrées pour la localisation des équipements. Ces stratégies permettent de gagner du temps, voire de négocier des localisations douteuses. Par ailleurs, **les politiques publiques à destination des Gens du voyage, encadrées par la loi Besson du 5 juillet 2000 ont abouti à un modèle standardisé unique – les aires d'accueil – caractérisé par une injonction à la mobilité.** Les décisions prises aujourd'hui sont influencées par ce cadre de l'action publique provoquant une forme d'inertie ou de « dépendance de sentier » au niveau de la prise de décision et donc une impossibilité de changement puisque celui-ci implique un coût, financier et politique, trop élevé. La dépendance de sentier fait écran à toute possibilité de reconnaissance des modes de vie en habitat mobile dans toute leur diversité.

Les enjeux de reconnaissance des Gens du voyage, bafoués par la localisation

Les opérations destinées aux Gens du voyage sont vécues par les collectivités comme un **sacrifice** pour une population dont la présence est jugée illégitime et non comme un investissement visant l'amélioration des conditions de vie des voyageurs. La localisation engendre d'autres formes de coûts, notamment sociaux et humains, qui sont le versant invisible de ces investissements et de cette logique sacrificielle à l'œuvre dans la création de ces équipements. Les auteurs parlent de **création destructrice** pour qualifier la création des aires : « **De façon schématique, ce processus est gouverné par une logique de compression des risques dans des espaces périphériques où se trouvent reléguées et concentrées des activités de forte intensité (assainissement, industries, …). Les voyageurs qui fréquentent ces espaces sont donc enrôlés dans un « processus destructeur par le fait qu'ils soient rendus captifs d'externalités négatives** » (page 97).

L'éloignement dans des espaces concédés est en contradiction avec le projet d'hospitalité porté par la création de ces équipements, leur localisation limite les possibilités de rencontre et engendre une forme d'assignation. Les Gens du voyage, comme d'autres sont appréhendés à partir du caractère imprévisible, dangereux, rebutant qui leur est accolé, et que souligne l'affiliation de ces catégories de l'action publique à la sphère de la prévention et/ou de l'insertion.

Une nuance à cette localisation est apportée par le vécu de certaines personnes sur ces aires, pour lesquelles l'éloignement est recherché, si elles ne sont pas vulnérabilisées par une mauvaise accessibilité : accès dangereux, absence d'accès piétons, absence de transport en commun.

Les inégalités environnementales au prisme de la santé des Gens du voyage

Cohabitation avec les nuisances ressenties

La première nuisance est celle de l'accoutumance. **L'accoutumance procède d'une situation où il est impossible d'échapper à la nocivité environnante. Elle renvoie également au conditionnement des voyageurs à la relégation ; laquelle se traduit par des maux parfois difficiles à énoncer, tant la source de la nuisance reste floue, ou que les connaissances reposent sur le seul ressenti des personnes exposées**. Ainsi, ce n'est qu'en déployant des stratégies pour contrer ce mécanisme que les Gens du voyage peuvent en réchapper. La plupart d'entre eux procèdent à une évaluation des risques et choisissent, dès lors que leur situation socioéconomique et leur capital social le leur permettent, de bannir certains équipements qu'ils jugent infréquentables au regard de leurs propres critères socio-environnementaux

Quelles sont les nuisances ?

Le questionnaire révèle que 38% des équipements sont situés à proximité d'une ou plusieurs sources de pollution. La donnée la plus remarquable est celle qui vient préciser que **cette proximité est inférieure à deux cent cinquante mètres pour 69% de ces équipements.** L'équipement lui-même en tant que lieu stigmatisé peut être le vecteur et l'instrument d'un processus de relégation qui se traduit également dans les corps et dans les comportements.

Nuisances sonores. Elles sont principalement dues à la proximité des axes de circulation et des zones industrielles. L'effet de l'accoutumance est particulièrement important sur les équipements jouxtant des axes de circulation mais si les résidents peuvent s'accommoder tant bien que mal d'une nuisance fréquente, une nuisance moins constante (soirs de matchs, chantier, etc.) peut constituer une gêne bien plus importante.

Nuisances olfactives. 7% des sites se trouvent à proximité de stations d'épuration avec en plus des usines qui produisent des odeurs, des fumées, etc.

Poussières et particules. De nombreux équipements sont exposés aux émanations de pots d'échappements, aux poussières et aux gaz à effet de serre. Si les retombées de poussières et particules constituent des nuisances chroniques sur les aires d'accueil, les tentatives de reconnaissance des dommages sanitaires qu'elles engendrent restent peu convaincantes du fait de leur volatilité d'une part et de leur caractère soluble d'autre part.

Vibrations et rongeurs. Des cas de vibrations à proximité des sites industriels (concasseries, etc.) ont été rapportés. La présence des rongeurs est constante et omniprésente sur l'ensemble des équipements visités.

Ondes électromagnétiques. L'exposition aux champs électromagnétiques se situe dans l'angle mort des perceptions des nuisances environnementales d'une manière générale, et plus encore sur les aires d'accueil où elle constitue l'une des nuisances les plus manifestes qui pourrait bien être croissante du fait de la prolifération des antennes relais de téléphonie mobile.

Pesticides. Il s'agit d'un risque difficile à établir car les pratiques des agriculteurs peuvent être fluctuantes. Dans les quatre départements enquêtés, 50% des équipements sont situés à moins de deux cent cinquante mètres d'une zone de cultures agricoles déclarées. Il s'agit de la plus grande nuisance potentielle s'il s'avérait que les cultures sont effectivement pulvérisées de pesticides

L'implantation d'une aire d'accueil, ou d'un terrain familial, ne comporte aucune restriction réglementaire vis-à-vis de l'exposition aux nuisances sonores, de la proximité d'une station d'épuration ou bien de l'exposition aux pesticides, **du fait que la caravane ne soit pas reconnue comme un logement.**

La négligence publique de la santé des voyageurs

D'une façon générale, les Gens du voyage sont peu informés des nuisances environnantes par les référents ou responsables des équipements publics où ils résident, alors qu'ils suspectent à partir de leurs sens (bruits, odeurs, picotements, maux de tête…) des problématiques sanitaires et/ou environnementales. **Pour pouvoir être en mesure d'émettre une revendication ou une plainte il faut pouvoir nommer la nuisance et en identifier la source.** La plainte est l'aboutissement d'un processus, le plus souvent collectif d'énonciation d'une intolérance, qui trouve sa source dans les signaux émis par les corps faisant office de pièces à conviction, de preuves portées à connaissance des autorités et de la société civile. Plusieurs éléments font écran à la possibilité d'expression des Gens du voyage.

Ils sont appréhendés comme un public ayant des pratiques à risque. Le fait qu'une partie des Voyageurs vivent et travaillent « avec les entreprises », recyclage, ferraillage qui sont aussi à la source des nuisances auxquelles ils sont exposés sur ces terrains est un argument qui leur impute une responsabilité et permet d'atténuer la réalité d'une surexposition de ces populations aux pollutions environnementales. Cette question du travail exercé par les Gens du voyage vient donc, d'une certaine manière, parasiter la considération des inégalités environnementales auxquelles ils sont assujettis

La lutte pour l'accès à un espace de vie temporaire représente un pan important de la survie en milieu hostile, et pèse lourdement sur les conditions de vie des Gens du voyage. C'est pourquoi, la question de la localisation et de ses risques reste bien souvent un critère subalterne dans le choix des espaces de vie face au besoin impérieux d'avoir une place avec un raccordement à l'eau et l'électricité.

L'incertitude et la confusion, omniprésentes à propos des nuisances auxquelles les voyageurs sont exposés sur les aires d'accueil, engendrent des attitudes de déni, de détournement de l'attention, de minimisation ou au contraire d'extrapolation des risques. Elles favorisent la survenue de l'anxiété et du stress auxquels les voyageurs sont déjà tout particulièrement exposés lorsqu'ils font halte en dehors des aires.

Les politiques publiques en matière de santé des Gens du voyage se sont focalisées sur les pratiques de ce public, qu'elles soient économiques, professionnelles, alimentaires, d'accès aux droits, sans que les aspects environnementaux ne soient jamais évoqués. **Il apparaît pourtant que l'état de santé des Gens du voyage demeure préoccupant.**

P E R S P E C T I V E S

Reconnaître le droit à la ville, le droit à une diversité des modes d'habitat et la pleine citoyenneté des Gens du voyage

Vue de l'aire d'accueil de Massy (91) – Antoine le Roux

Les Gens du voyage sont autant des habitants permanents de résidence mobile que d'un territoire. Ces personnes sont ancrées en des lieux, qu'elles pratiquent ou non une mobilité.

L'enquête confirme que la politique d'accueil et d'habitat destinée à ce public est défaillante. Plutôt que d'avoir permis la reconnaissance des Gens du voyage en tant que citoyens et habitants, celle-ci a engendré un système de mise à l'écart systématique et un traitement catégoriel ségrégatif avec leur lot d'inégalités notamment environnementales.

Depuis plusieurs années, la Fnasat-Gv appelle à la reconnaissance de la résidence mobile comme tout ou partie d'un logement. Cette reconnaissance doit permettre :

- d'appliquer les mêmes règles en termes de localisation que celles du logement et donc de permettre la localisation des équipements dans des zones d'habitat ;
- de systématiser la prise en compte de ce mode d'habitat dans les documents de programmation et de planification ;
- d'appliquer les dispositifs publics de la politique du logement aux habitants de la résidence mobile d'habitat permanent ;
- d'expertiser les freins à l'accès au crédit immobilier et à l'assurance habitation et d'y apporter des réponses concrètes.
- De bénéficier des mêmes droits et obligations que les occupants de logement classique (chèque énergie, allocations logement, etc..).

La Fnasat-Gv demande l'instauration d'**un droit au logement prenant en compte la mixité et la diversité des modes d'habitat** et le **respect du droit d'aller et venir dans de bonnes conditions sans insécurité juridique.**

Bien plus qu'un principe, pour pallier une situation de rupture d'égalité, ces droits doivent être mis en oeuvre par le développement d'une offre qualitative. Celle-ci se décline par le développement de lieux de stationnement et d'espaces de vie adaptés à la diversité des besoins des habitants de résidences mobiles et par l'inscription de la prise en compte de cette diversité dans les documents d'urbanisme.

Faire de la localisation un enjeu majeur partagé par tous

La localisation des équipements à destination des Gens du voyage, produit des politiques publiques, est problématique à plusieurs niveaux : santé publique, économique, citoyenneté, accès aux droits, etc.

Une réflexion doit être menée et des solutions apportées à l'encontre des localisations dangereuses, ou inacceptables, au regard de la législation relative au logement et à la santé. Cette réflexion est à construire avec les acteurs locaux et les usagers.

De surcroît, la lutte contre les inégalités environnementales et contre les risques sanitaires doit être la priorité de la stratégie nationale en matière de santé.

Solliciter la Fnasat-Gv et son réseau

La Fnasat et son réseau se tiennent à disposition des pouvoirs publics pour partager son expérience et ses compétences en ingénierie afin d'élaborer une politique publique garante de justice sociale et environnementale. Les pouvoirs publics peuvent également compter sur ce réseau pour contribuer à déconstruire les représentations auprès des décideurs et techniciens afin de favoriser le vivre-ensemble. Cette démarche contribuerait à favoriser l'inclusion sociale et territoriale de ces publics

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

Contacts

Stéphane Lévêque, directeur, s.leveque@fnasat.asso.fr
Clément Larhantec, responsable du pôle Habitat, c.larhantec@fnasat.asso.fr
Associations membres de la commission Habitat : Adav, Adept, AdapGV 86, AGSGV 63, Alotra, Artag, Centre social les Alliers, Tsigane habitat, Voyageurs 72, Amitiés tsiganes, Association Gadjé Voyageurs 64.