

# **Recherche-action sur l'habitat léger et mobile**

*De la complexité des formes de « cabanisation »  
aux réponses opérationnelles  
mobilisables par les acteurs*

**Rapport  
de 1<sup>ière</sup> phase**

**Mai 2016**

# Table des matières

<b>Introduction</b> .....	<b>3</b>
<b>Objectifs de la recherche</b> .....	<b>4</b>
<b>Méthodologie</b> .....	<b>6</b>
<b>I. Contexte et éléments de définitions</b> .....	<b>10</b>
1. Une diversité de formes d’habitat et de modes d’habiter	10
2. La cabanisation dans le contexte Languedocien	19
3. La prise en compte dans les politiques d’urbanisme et de logement	22
<b>II. Description des terrains étudiés et de leurs problématiques :</b> .....	<b>31</b>
1. Pays Cœur d’Hérault	31
2. Poussan – Mèze	33
3. Le Vigan	38
4. Gigean	40
5. Squats de Montpellier	43
<b>III. Éléments d’analyse transversaux :</b> .....	<b>47</b>
1. Des échelles de tolérance variables	47
2. Des modes et cadres d’intervention qui restent à construire	50
3. Les scénarios d’intervention proposés sur les territoires d’étude	55
Bibliographie indicative	62

## Introduction

Au plan national, diverses formes d'habitats légers et mobiles parfois éphémères, constituent aujourd'hui la résidence principale de nombreux citoyens : gens du voyage, néo-travailleurs et saisonniers occupant des caravanes ou camions aménagés, personnes vivant en habitats légers, en yourte, à l'année dans des campings ou sur des terrains privés n'autorisant pas l'implantation d'habitat. Dans son dernier rapport, la fondation l'Abbé Pierre estime à environ 137 000 personnes dans ces types d'habitat. Localement la notion de « cabanisation » est communément employée pour évoquer ces phénomènes de logement. Depuis le rapport parlementaire de Jean-Louis Léonard et Pascal Got, la question des habitats légers et mobiles n'a cessé de s'ébaucher comme une thématique publique et de recherche. En témoigne l'extension dans le cadre de la loi ALUR du régime appliqué aux résidences mobiles à l'ensemble des habitats légers et démontables qui entrent de ce fait dans la « diversité de l'habitat ».

Naturellement, les statuts d'occupations, les « choix » du mode d'habiter, les parcours résidentiels, les aspirations entre ces modes d'habitats et la sociologie des ménages qu'ils concernent sont très variés. Pour certains ménages, ces choix d'habitat sont la perpétuation de pratiques coutumières, pour d'autres elles sont une étape de repli ou un dernier recours dans un parcours résidentiel précaire. Certains y expriment le choix délibéré de changer de mode de vie, quand d'autres y revendiquent une démarche volontaire de rupture avec les modèles dominants de logement, d'établissement humain, de rapport à l'environnement... Mais souvent, on observe que l'affirmation du choix de ce type d'habitat est en fait une construction qui permet de légitimer sa position.

Indépendamment des différences sur leurs appartenances sociales ou culturelles, ces ménages ont en commun d'être confrontés par leur mode d'habiter à **d'importants obstacles administratifs et techniques pour accéder aux droits** (domiciliation, scolarisation, santé...) et aux éléments de confort essentiels du logement (accès à l'eau, à l'électricité, à l'assainissement).

Ce phénomène pose d'importants problèmes en termes de conditions de vie des habitants (chauffage), voire de péril (localisation dans des zones inondables, incendie). La cabanisation s'envisage de manière assez différente selon les territoires : avec des présences anciennes devenues de véritables installations, ou des abris plus provisoires de ménages rencontrant des difficultés pour accéder au logement social. Ces pratiques se veulent aussi pour de nombreux ménages des réponses à l'exclusion, à la désocialisation et à la misère, même si elles peuvent aussi agir comme des trappes à pauvreté.

De l'autre côté, les acteurs publics de ces territoires sont souvent en difficulté pour connaître et agir auprès des populations concernées. Ces situations leur posent des difficultés réglementaires, urbanistiques, environnementales, sociales et politiques difficiles à résoudre.

La mobilisation des pouvoirs publics sur le sujet est souvent centrée sur la répression de ces modes d'habitat et les besoins de ces occupants restent assez méconnus des acteurs locaux.

La variété de ces situations appelle la prise en compte de la complexité. En effet, au-delà de la conformité ou non avec la loi, chaque situation est différente et s'appuie sur un système local<sup>1</sup> propre, avec ses enjeux spécifiques.

La définition de solutions de résolution de ces situations et la pérennité de l'intervention passe avant tout par une association forte de l'habitant tout au long du projet. Plus que l'adaptation technique ou architecturale des conditions de logement, c'est la démarche de production de la réponse qui doit être adaptée (concertation et place de l'habitant, multiplicité des compétences techniques et sociales mobilisées, implication des élus dans le projet).

L'émergence future de projets d'amélioration ou de relogement d'habitats légers ou mobiles nécessite donc un socle de connaissances préalable partagé par les acteurs locaux :

- Sur les besoins exprimés par les habitants,
- Sur les caractéristiques sociales/ enjeux techniques et réglementaires des situations considérées,
- Sur les compétences sociales et techniques comme les dispositifs financiers mobilisables.

## Objectifs de la recherche

Dans une première phase d'analyse, en 2015, nous proposons la mise en œuvre d'une étude qualitative sur la diversité de l'habitat léger et mobile dans le Languedoc Roussillon à partir de 4-5 situations représentatives à la fois de la diversité des formes d'implantation dans leur environnement (Rural, littoral...) mais aussi de la diversité des formes d'habitats non-ordinaires concernés (habitat en résidence mobiles de gens du voyage ou de saisonniers ou voyageurs, habitat léger ou démontable de « cabaniers », habitat en résidence de loisirs ou mobil-home de personnes vivant en camping à l'année...).

Cette approche de terrain présentait plusieurs vocations :

- Etudier qualitativement une sélection de situations représentatives de la diversité des formes d'habitat léger et mobile en présence et des enjeux locaux, qualifier les situations d'habitat et caractéristiques de mal logement pouvant en découler pour une meilleure appréhension par les politiques locales du logement et leurs domaines d'investissement.
- Illustrer les conditions matérielles d'habitat, des motivations qui les sous-tendent les choix de résidence, les statuts d'occupation et les problématiques locales soulevées par ces implantations.

---

<sup>1</sup> Référence aux systèmes d'acteurs locaux développés par Patricia Loncle, « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie* [Online], N°2, vol. 2 | 2011, Online since 01 July 2011, connection on 08 September 2014. URL : <http://sociologie.revues.org/947>

- Mieux comprendre les motivations objectives et subjectives des acteurs publics concernés par l'habitat léger, leur mode d'appréhension des occupants d'habitat léger/ de traitement des situations et les arguments sous-jacents.
- Affiner la connaissance des situations et l'aide à la décision des collectivités et institutions, dans l'optique d'une prise en compte de ces situations d'habitat dans les politiques locales de logement, ou pour la définition de solutions adaptées aux besoins des occupants, prévenir les litiges susceptibles de découler de ces différentes formes d'habitat qui ont principalement en commun une fragilité de définition juridique.
- Mettre à disposition des services décentralisés de l'Etat, des EPCI et communes des données et analyses complémentaires à leur expertise pour l'élaboration de leur PDALPD/ SCOT/ PLH/ PLU.
- Evaluer la diversité des ressources/ compétences techniques, sociales et politiques réellement mobilisables pour répondre aux problématiques rencontrées et les moyens de leur mise en synergie.
- Définir et partager avec les partenaires de l'étude une méthodologie d'observation et d'animation partenariale pouvant être reproduite dans d'autres situations, ou élargie à d'autres départements.
- Par les présentations et diffusions des résultats, créer un premier espace d'échange entre acteurs (habitants, élus et techniciens) sur l'habitat léger et mobile dans le Gard et l'Hérault.
- Impulser/ stimuler les volontés d'agir des acteurs locaux ; aussi bien les habitants que les décideurs locaux dans leurs réflexions d'intervention.

La manière dont a été conduite l'étude a été déterminée par la nécessité de construire son objet du point de vue « institutionnel ». En effet, les questions soulevées et générées par l'existence de l'habitat léger et mobile sur le territoire sont nombreuses et difficilement appréhendées au sein des institutions partenaires de l'étude. La variable de la « mobilité » a rapidement été délaissée au profit de celle de l'ancrage irrégulier. La posture de départ du Leris a été de saisir les logiques d'acteurs (institutionnels et habitants). Ainsi le choix des situations étudiées a reposé sur plusieurs critères : la reconnaissance de la problématique par la collectivité et les institutions concernées et la manière dont la collectivité se « saisit » du problème. Ce sont donc des habitats « précaires », des habitats « légers », des habitats « illégaux » dont il a été question au long d'une étude qui porte sur un phénomène historiquement et localement connu et repéré à travers le terme de « cabanisation » qui, dans le vocabulaire juridique, se traduit en termes de « construction illégale » et inclut les installations d'habitats mobiles (caravanes, mobile-homes...). Le phénomène le plus ancien et le plus emblématique de ce qui s'apparente à une forme de « droit coutumier » est celui de la construction illégale réalisée à l'insu des systèmes de contrôle administratif routiniers, avec une dose de tolérance variable de la part des édiles locales selon la gêne « publique » ou électoraliste occasionnée et les éventuels conflits d'intérêts que recouvre (ou dévoile) ce type de pratique. Dominique Crozat (2016) décrit parfaitement ces cas de figure qu'il décrypte comme des stratégies visant à faire discrètement bouger la norme. Nous avons constaté tout au long de notre étude cette relative « invisibilité » ou difficulté de lecture du phénomène par les élus ou agents des collectivités que nous avons rencontrés, dès lors qu'il n'était associé à aucune catégorie socialement et/ou administrativement « construite » telle que celle de « gens du voyage », SDF ou même tout simplement « jeunes » ou « néo-ruraux » voire « yourteux ». La DDTM de l'Hérault indique

à ce sujet que les procédures pénales engagées par les collectivités ciblent à 60% les caravanes des gens du voyage. Preuve s'il en est de la difficulté d'appréhender le public et les problématiques de logement dans leur diversité en dehors des catégories d'intervention construites par les politiques publiques.

Cette première phase d'analyse a donc vocation à être suivie d'une phase d'expérimentation opérationnelle sur les territoires étudiés. Des pistes de travail seront donc proposées en partie III du rapport avec des scénarios d'intervention sur chacun des sites présentant des opportunités d'intervention.

## Méthodologie

### ▪ Choix des terrains et phasage de la mission

Un comité de Pilotage (COFIL) comprenant les partenaires financiers de l'étude (Fondation Abbé Pierre Languedoc Roussillon et DDCS de l'Hérault) ainsi que la DDCS du Gard, les DDTM et les services des Conseil Départemental du Gard et de l'Hérault s'est réuni à 3 reprises entre janvier 2015 et janvier 2016. Son rôle était le choix initial des terrains d'enquête à partir des propositions du LERIS, le suivi de mission, l'orientation de l'étude, la stratégie de communication de l'étude. Il valide l'achèvement de chaque phase et ré-orienté éventuellement le contenu des phases suivantes.

Deux comités techniques (Cotech) ont été organisés au cours de l'étude. Ils comprenaient les partenaires associatifs ou personnes ressources engagés sur les territoires, des élus et services compétents des collectivités. Leur rôle est la réflexion partagée sur la méthodologie, le suivi de mission, le traitement des données, la faisabilité des projets ...

Le LERIS a identifié une pré-sélection d'une dizaine de sites potentiels pour l'étude. Les terrains proposés devaient être représentatifs de la diversité des caractéristiques de cabanisation que l'on peut rencontrer sur les deux départements. Ce nombre sera ensuite ramené aux 5 sites finalement retenus par le copil et présentés en partie II du présent rapport :

- Pays Cœur d'Hérault
- Poussan – Mèze
- Le Vigan
- Gigean
- Squats de Montpellier

Ces sites sont différents par les modes d'occupation (propriétaires, sans titres, locataires), mais également par le type de relations qu'entretiennent les habitants avec l'environnement local, et inversement par les modes de gestion de la part des pouvoirs publics locaux.

Sur chaque site, nous nous étions fixés de rencontrer un échantillon d'habitants de 5-6 ménages afin de cerner les usages et rapport à l'habitat des occupants, faire un diagnostic de leurs conditions d'habitat et recueillir leurs attentes. La conduite de la mission nous a amené à ne pas réaliser d'entretiens directement avec les ménages afin de ne pas susciter de craintes et/ ou d'espoirs de relogement dans cette première phase, et ce avant que la commune concernée ne s'engage et soutienne la démarche dans une réflexion opérationnelle.

Dans cette 1<sup>ière</sup> phase, la mission s'est donc concentrée sur l'analyse des enjeux de secteurs sur chacun des sites et comprenait une approche de mobilisation et de réflexion partagée avec les partenaires institutionnels via les COPIL et COTECH.

- Un premier volet de mission visait donc la définition des outils méthodologiques, la communication sur la mission, la mobilisation partenariale et la sélection des sites après échanges avec les collectivités et institutions.

Sources / méthode :

- Analyse des études existantes sur la cabanisation/ l'habitat léger ou mobile dans et hors Région LR > *Etude juridique des statuts et définitions actuelles des différentes formes d'habitat*
- Analyse critique des PDALHPD et des PLH concernés > *Analyse comparée de la prise en compte dans les documents de diagnostic et de programmation du logement,*
- Entretiens individuels ou collectifs avec services concernés > *Approfondir les logiques/ postures des différents acteurs.*

- Un second volet de mission visait l'étude des sites retenus

Sources / méthode :

- Etude des documents d'urbanisme, des politiques du logement et d'aménagement du territoire > *localisation, environnement des sites, prise en compte dans la planification urbaine,*
- Visites de sites > *nombre de ménages, historique du lieu, problématiques et contraintes de sites,*
- Entretiens avec les communes et/ ou EPCI > *Projets des communes et orientations politiques sur le sujet, évaluer les volontés politiques affirmées d'engager des démarches d'amélioration ou de soutien des ménages concernés, cerner les besoins d'accompagnement des collectivités.*

- Un troisième volet de proposition de scénarios visait à partir de l'étude des enjeux, ressources et acteurs mobilisables à projeter des pistes d'action opérationnelles.

Sources / méthode :

- Réunions de COTECH et COPIL + Recueil d'expériences hors région LR > *Evaluation des compétences mobilisables, les solutions développées, des outils et ressources d'ingénierie, identifier les pistes opérationnelles, les dispositifs et aides financières mobilisables par les particuliers ou les collectivités pour améliorer les conditions d'habitat,*

*cibler les acteurs mobilisables dans les domaines du logement (opérateurs, bailleurs), dans la maîtrise d'œuvre, pour développer des solutions d'amélioration de l'habitat.*

- **Outils d'analyse : la grille des échelles de tolérance**

Point de départ de notre étude, nous souhaitons cerner **comment les logiques territoriales questionnent l'intervention publique concernant l'habitat précaire**<sup>2</sup>.

Nous nous sommes donc attachés à relever la nature et les justifications des tolérances ou intolérances à l'égard de ces formes d'habitats. Il existe en effet des espaces de tolérance<sup>3</sup> qu'il convient d'appréhender dans leur globalité. Cette approche permet de dépasser une logique qui enfermerait des personnes dans un type d'habitat pour les réinscrire dans un tissu et un système local.

Considérer ces espaces de tolérance dans leur globalité revient donc à analyser les modes d'implication ou modèles d'action des différents acteurs, notamment publics (élus ou institutionnels), dans le traitement de ces situations d'habitat. Il s'agissait donc, au-delà de cerner les différents paramètres (réglementaires, politiques, sociaux, environnementaux...) qui interviennent dans leurs décisions, de comprendre comment et sur quels fondements les acteurs hiérarchisent, priorisent ces paramètres en fonction de leurs compétences, de leurs mandats, responsabilités ou encore contraintes territoriales.

Nous avons donc construit une grille des formes de tolérance / logiques territoriales que nous pouvions appréhender sur les territoires initialement envisagés et retenus. Cet outil à vocation à évoluer notamment au contact d'une réflexion opérationnelle attendue à la suite de cette 1<sup>ière</sup> phase et par l'échange avec les habitants.

---

<sup>2</sup> Par habitat précaire nous entendons toute forme d'habitat dont les formes, l'implantation et la légalité se situe en dehors des circuits classiques et normés de production. Nous regroupons ici la cabanisation, les habitats en yourte, camion, l'habitat permanent en camping...

<sup>3</sup> Voir à ce propos nos travaux POUJOL Virginie, 2006, « *De l'auto organisation à l'autonomie, de nouveaux modes d'intervention sociale. Étude d'une initiative d'habitats autonomes* », en ligne : <http://www.leris.org>



▪ **Tableau 3 : LERIS / Echelle de tolérance vis-à-vis de l'habitat léger et mobile, précaire. Typologies des logiques d'action**

Niveau de tolérance	Ni vu ni connu (volontaire ou absence réelle de connaissance)	Attitude légaliste	Tolérance dans les faits	Acceptation et accueil	Acceptation circonstanciée
<b>Discours</b>	<i>Pas de discours sur la question, absence visibilité, négation de ces formes d'habitat (il n'y en n'a pas chez nous alors que des situations existent).</i>	<i>Aucune implantation tolérée depuis x années, la norme du logement c'est le bâti et l'offre standardisée</i>	<i>« Je sais bien..., mais quand même... » Discours ambivalents.</i>	<i>Modalités d'intégration étudiées, discours politique qui prend en compte les populations concernées</i>	<i>Discours de catégorisation des situations selon des typologies de publics ou de mode d'installations qui légitiment certains contre d'autres</i>
<b>Faits / actions des pouvoirs publics</b>	<i>Pas d'actions,</i>	<i>Destruction des habitations, préemption, expropriations</i>	<i>Mise en place d'aménagement (transport scolaire, ramassage ordures...)</i>	<i>Adaptation du PLU, pastillage</i>	<i>« A la tête du client » ou suivant l'enjeu de site</i>
<b>Justification des actions</b>	<i>NC</i>	<i>« Pas de deux poids de mesures dans l'accès à la propriété foncière », « ne pas créer de précédent », aspect paysagé et architectural</i>	<i>Pour limiter les désordres et permettre à tous d'accéder aux services publics</i>	<i>Exemple : Politique de lutte contre l'exclusion, cadre législatif incitatif</i>	<i>Suivant degrés de légalité d'installation admis, suivant appréhension du public concerné (anciens/ nouveaux habitants, locaux : étrangers...)</i>
<b>Contraintes locales présentes par les pouvoirs publics</b>	<i>Exemple : Manque de foncier, méconnaissance des dispositifs d'action, ...</i>	<i>Exemple : contraintes environnementales, risques naturels, ...</i>	<i>Enjeux électoraux freinant l'action ou la volonté politique</i>	<i>Difficulté d'accès au foncier</i>	<i>Nombre trop important de ménages concernés par du mal logement. Stratégies différenciées respectant les enjeux de planification urbaine locale</i>
<b>Exemples de territoires</b>	<i>Pays Cœur d'Hérault</i>	<i>Frontignan</i>	<i>Béziers, Vias</i>	<i>La Grand Combe, Bédarieux, Pignan, Gigean, St Brès</i>	<i>« Cabanes de Pérols », Le Vigan, Poussan - Mèze</i>
<b>Posture des habitants, mobilisation et positionnement des acteurs locaux</b>	<i>Pour vivre heureux vivons cachés</i>	<i>Attitude défensive qui dépend du capital social et économique</i>	<i>Neutralité</i>	<i>Interpellation &amp; implication de services sociaux, de santé ... Empathie des riverains</i>	<i>Organisation en associations d'usagers ou de défense</i>
<b>Type d'habitat majoritaire</b>	<i>Cabanisation, habitats en mazets</i>	<i>cabanisation</i>	<i>Cabanisation, gens du voyage sédentarisés</i>	<i>Yourte</i>	<i>Cabanisation banalisée</i>
<b>Evolution des typologies d'habitat ou des modes d'occupation dans le temps</b>	<i>Aménagements limités car non autorisés, précarisation du statut, faible amélioration des conditions d'habitat, potentiel développement anarchique</i>	<i>Pas d'évolution ou évolution cachée</i>	<i>Précarité de statut et de typologie d'habitat, pas de possibilité d'évolution &gt; paupérisation</i>	<i>Vers la définition des besoins et de solutions adaptées avec appui des pouvoirs publics</i>	<i>Evolution des habitats au gré des moyens financiers des habitants</i>

# I. Contexte et éléments de définitions

## 1. Une diversité de formes d'habitat et de modes d'habiter

Notre objet d'étude, la « cabanisation », est caractérisée par une diversité d'appellations. Certains auteurs parlent d'« habitats non ordinaires » (Cadoret, 2013; Bernardot et al., 2014) appuyant la marginalité des formes adoptées, d'autres d'« habitats temporaires » (Jeanjean et Sénépart, 2011, Cousin et Loiseau, 2016) renvoyant à la temporalité, la mobilité et la réversibilité des habitats ainsi désignés. Gaspard Lion insiste à juste titre sur le caractère « incertain » des demeures construites et occupées par les SDF des bois parisiens. C'est donc son **caractère protéiforme** qui dessine la compréhension générale des habitats désignés sous ces différentes appellations. D'une part ces habitats répondent à un processus de fragilisation socio-économique qui peut « toucher n'importe qui, n'importe quand ». D'autre part, cette solution alternative ou temporaire fait l'objet d'une politique répressive qui suppose l'acceptation du « risque d'expulsion » comme préalable à l'adoption de ce type d'habitat, et l'intégration de ce risque dans le mode de vie.

Jusqu'à une période récente, le phénomène de la cabanisation faisait principalement référence à de petites cabanes de pêcheurs, en bordure de mer ou des étangs (Lassure, 2008-2009), voire par extension à l'utilisation résidentielle pleine ou épisodique de mazets construits au milieu des vignes ou simplement en garrigue (Marconot, 1997).

Aujourd'hui, le phénomène est marqué par le « développement anarchique de l'urbanisation qui entraîne un mitage de l'espace et une relative dégradation des milieux », et la cabanisation est surtout vue comme une « urbanisation diffuse dans des secteurs communaux inconstructibles ». Dans un rapport de 2004 sur la cabanisation en Languedoc-Roussillon la Mission interministérielle d'aménagement du littoral définissait le phénomène comme « Occupation et/ou construction illicite à destination d'habitat permanent ou temporaire, de stockage ou de loisirs, sur une parcelle privée ou appartenant au domaine public ou privé d'une collectivité ».

**Suivant cette définition et en reliant le phénomène à l'impossibilité d'accéder à un logement « normal », du fait de sa rareté, du prix de l'immobilier ou de l'absence d'offre adaptée aux besoins exprimés par les populations, la notion de cabanisation peut être entendue comme s'appliquant à toute solution alternative au logement social** par l'occupation de cabanon, mobil-home, caravane ou tout équipement mixte, bâti ou non, parfois sans autorisation de stationnement, sans permis de construire, bref dans une illégalité indubitable mais largement partagée. On se trouve alors du côté de la multitude de réponses privées, auto-organisées et échappant à l'autorité publique.

La cabanisation peut ainsi concerner non seulement des personnes en situation d'exclusion, mais aussi tous ceux dont la situation économique ou sociale est un obstacle à l'accès au logement. Sans se rendre directement visible dans l'espace public. Le phénomène se manifeste en milieu rural comme dans le centre des villes, les banlieues et les zones touristiques et, d'une manière plus générale, sur tous les territoires qui connaissent une pénurie de logements accessibles, gagnent par là même des territoires de plus en plus éloignés des villes.

La nouveauté de ce phénomène réside donc autant dans l'importance du nombre des situations repérées que dans leur diffusion dans le corps social et sur le territoire.

- **Des motivations, des pratiques d’habitat et des parcours résidentiels variés**

L’appellation couramment employée de « phénomène de cabanisation » renvoie à une logique structurée autour de stratégies de négociations de la norme (Crozat, 2016 et Cadoret, 2013) développées ou soutenues par un ensemble d’acteurs locaux (habitants, élus, agents des collectivités, notaires, gérants de terrains de camping, services de l’Etat, constructeurs et vendeurs d’habitats légers et mobiles, etc.). Les motivations qui concourent à l’existence et la pérennisation de ce phénomène sont hétérogènes et ont évolué avec le temps. Tout d’abord, en ce qui concerne l’appellation de « cabanisation », elle est employée essentiellement pour désigner des pratiques d’habitat informel développées sur les littoraux (Cadoret, 2013 : 127), à savoir historiquement des territoires productifs (pêche, ostréiculture), aujourd’hui caractérisés par une activité touristique importante dont la saisonnalité peut aller jusqu’à plus de 6 mois dans l’année (Etude CREAI-ORS, 2012). Généralement inclus dans des périmètres de protection réglementée (patrimoine et environnement) et frappés de risques importants (inondations, incendies), ces territoires littoraux sont qualifiés de « fragiles » de par leur aspect « mouvant » (assèchement périodique des étangs, érosion des côtes, submersion, modification des écosystèmes lagunaires...). Les implantations humaines (qui ont été impulsée par l’Etat dans le cadre de la Mission Racine de 1963), si elles restent surveillées ou soumises à dérogations sont néanmoins nécessaires au développement économique de la région Languedoc-Roussillon. « Paradoxalement, la station va rapprocher le littoral des aires urbaines en construction, sur le plan de la distance physique (les nouvelles routes littorales unissent les villes aux stations), mais aussi dans le monde des représentations et de l’imaginaire, car le désir de rivages se trouve renforcé par des images véhiculées, au point que le littoral va devenir un espace désiré pour habiter » (Volle, 2006 : 192). Ajoutons que le tourisme languedocien est un tourisme populaire et « de masse ». C’est ainsi que l’hôtellerie de plein air mais aussi la petite restauration de bord de mer, ont connu un développement important durant la 2ème moitié du XXème siècle<sup>4</sup>. De telle sorte que la caravane, le mobil-home, mais aussi la paillote font désormais partie intégrante du paysage littoral « traditionnel » de la région. Chacune des grandes villes (sur l’axe Nîmes-Perpignan) en pleine extension périphérique et reliées entre elle par un axe autoroutier incontournable du sud de la France dispose de sa station balnéaire, dont certaines exercent une activité touristique à l’année. « Les espaces tampons entre les pôles balnéaires imaginés dans les années 1960 deviennent aujourd’hui des lieux privilégiés de développement de cette urbanisation illégale. (...) Ces espaces sont autant d’opportunités pour les cabaniers recherchant des terrains situés à l’écart de la foule et à proximité des commodités. » (Cadoret, 2013 : 130). Par ailleurs le marché de l’habitat léger et mobile ne tarit pas<sup>5</sup>. Ainsi, la cabanisation est intégrée dans une véritable économie adossée à l’industrie du tourisme, qui séduit une clientèle de plus en plus large et qui se manifeste

---

<sup>4</sup> Guy Puech, qui fut directeur général de la SCET, (Société centrale de l’équipement du territoire), filiale de la Caisse des dépôts et consignations de 1963 à 1970, dans une présentation faite à l’académie des sciences et des lettres à Montpellier souligne que de 36000 en 1963, les campeurs sont passés à 800 000 dès 1977 (Puech Guy, « La mission Racine et l’aménagement du littoral », intervention dans le cadre de la journée intitulée « Rencontre sur le littoral du Languedoc-Roussillon : aménagement, passé, avenir », 19 et 20 novembre 2009, Montpellier). Son intervention fait également apparaître le chiffre de 2,5 millions de touristes dans la région en 1963, alors qu’en 2013, Christian Bourquin affirme que le tourisme languedocien représente 15 millions de visiteurs.

<sup>5</sup> Un nouveau marché, celui de la tiny house (sur roues), est en train de conquérir le département de l’Hérault : <http://france3-regions.francetvinfo.fr/languedoc-roussillon/herault/sans-permis-de-construire-autonomes-et-mobiles-les-tiny-house-arrivent-dans-l-herault-929855.html>

notamment des transactions de mobiles-homes implantés dans des campings, une spéculation sur les terrains agricoles comprenant un mazet cadastré susceptible d'être agrandi, une multiplication des changements d'affectations d'anciens bâtiments viticoles ou ostréicoles et des installations et constructions illicites (sans permis ou en contradiction avec le permis délivré). Enfin, la crise économique ajoutée au coût élevé et au manque de logements (notamment sociaux) dans la région ont engendré des stratégies de débrouille allant de la location d'appartements des stations balnéaires à la location ou l'achat de caravanes, chalets ou mobiles-homes pour y vivre à l'année dans les campings ou sur des parcelles privées.

Démêler la question du « passage à l'acte » pour des infractions qui engendrent des sanctions pénales est délicate pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les habitants « délinquants » peuvent adopter simultanément plusieurs postures. Les personnes implantées dans le territoire de longue date et disposant d'un réseau social étoffé font valoir une logique coutumière considérant pouvoir disposer d'un certain nombre de « droits acquis ». A ce sujet, probablement que la mémoire locale marquée par la mutation de milliers d'hectares de terres ingrates en terres lucratives (dans le cadre du vaste chantier d'aménagement du littoral languedocien de 1963 à 1983) préfigure une telle représentation de leur territoire par les autochtones. Les habitants nouvellement arrivés ou ne disposant pas de réseaux suffisamment solides laissent planer le doute quant à leur niveau de connaissance des règles et font prévaloir un rapport subjectif à la légalité (Ewick et Silbey, 2004). Cette posture dévoile d'une certaine façon la faiblesse de la règle d'urbanisme par rapport à la règle coutumière. Les uns et les autres vont parfois jusqu'à revendiquer une posture transgressive invoquant « l'état de nécessité » (Mesini, 2011) et/ou la défense d'un mode de vie. Sur le plan administratif, l'action des services de l'Etat reste diligentée par l'intérêt général. Ainsi, le caractère social des situations d'habitat illicite, notamment la présence d'enfants, vont influencer sur la décision de poursuivre ou non les habitants. De même que le risque ou l'impact porté à l'environnement ou au patrimoine sont autant d'éléments influant. Ensuite, le caractère constitutionnel du droit de propriété suppose que seule une juridiction peut décider du sort d'une construction illicite. Les condamnations prononcées ne sont pas toujours dissuasives. Ainsi, certains propriétaires aisés préfèrent assumer le montant des astreintes journalières<sup>6</sup> plutôt que d'exécuter la décision du juge.

La part du coût du foncier dans la valeur de l'immobilier n'a cessé d'augmenter depuis la seconde moitié des années 1990. Ce que Joseph Comby désigne comme « le retour de la trappe foncière » (Comby, 2015) contribue probablement à positionner l'habitat léger et mobile comme une réelle alternative pour parer à l'endettement et à la précarité de l'habitat. Soulignons que l'ensemble des habitants « légers » (qu'ils soient propriétaires ou non du terrain qu'ils occupent) concède que la valeur de leur mode de vie réside dans la possibilité offerte par leur habitat d'entretenir un rapport privilégié à l'environnement extérieur. Le développement des technologies d'autonomisation (énergie solaire, assainissement autonome, outils de communication mobile...) a permis de rendre envisageable un mode de vie revendiqué sous l'appellation de « simplicité volontaire » (Bonnafox et Mesini 2016) dans un contexte économique où les enfants des baby-boomers sont contraints de réfréner leur désir d'accéder à la propriété. Les parcours résidentiels ont été fortement marqués ces dernières décennies par l'augmentation des séparations conjugales qui ont engendré notamment des retours vers le locatifs pour des baby-boomers ayant été propriétaires (Bonvalet et Bringé, 2013), mais aussi parfois des

---

<sup>6</sup> Cependant la mesure répressive a été renforcée par la loi ALUR (n° 2014-366 du 24 mars 2014) faisant passer les astreintes journalières d'un montant maximal de 75 euros à un montant maximal de 500 euros (cf. art L 480-7 du Code de l'Urbanisme)

phénomènes de « filiations inversées » (Pruvost, 2013) où les parents se laissent séduire par les aspirations écologiques de leurs enfants. Bien souvent, dans ces cas de figure, c'est l'ensemble du système sociétal qui est remis en cause et la question du logement est appréhendée dans une démarche globale incluant une modification du rapport au travail, à l'environnement immédiat et aux pratiques de consommation (Pruvost, 2013). Dans des contextes de simplicité revendiquée ou de première nécessité, l'investissement prioritaire des ménages répond à des besoins domestiques immédiats (protection des intempéries, accès à l'eau et à l'électricité). Ainsi, l'acquisition d'un habitat léger et mobile répond à un besoin temporaire pour faire face à un épisode de transition (rupture conjugale, perte d'emploi, besoin de mobilité pour trouver un emploi, retraite...). Son coût abordable (de 500 à 5000 euros selon Bonnafoux et Mesini) permet d'envisager ce « passage difficile » dans une certaine sérénité. Cependant, l'adoption de nouvelles habitudes inhérentes au mode de vie « léger » engendrent parfois une reconfiguration « identitaire » à travers le lien qui se tisse au lieu de vie et à ses contraintes. La dimension affective de l'habitat ressurgit d'autant plus fortement dès lors que les habitants interviennent directement dans la modification et l'amélioration de leur espace domestique. A ce titre, l'auto-construction lorsqu'elle permet de réduire certaines contraintes, liées notamment au règlement d'urbanisme, est un critère subjectif de valorisation de l'habitat en lui-même et de l'expérience de l'habiter (Bonnafoux et Mesini, 2016). Le contournement de la contrainte (qu'elle soit économique, environnementale, administrative, matérielle ou juridique) par la débrouille et parfois l'ingéniosité fait partie intégrante du mode de vie en habitat léger. C'est ainsi que **le dilemme récurrent entre « choisi » ou « subi » à propos de ces habitats ne peut être tranché puisque c'est de cette tension qu'émerge et se façonne la démarche « alternative » de ces habitants** : tous subissent des contraintes importantes et tous tentent d'y remédier à hauteur de leurs moyens. L'autonomisation dans laquelle ils sont, de fait, engagés se manifeste également par des situations revendiquées de non recours aux droits sociaux (Poujol, 2006). Ce qui pose le problème de l'identification des personnes et familles concernées par d'éventuelles difficultés sociales et de logement par les pouvoirs publics. Les gens du voyage sont moins exposés à ce type de difficultés par un statut juridique spécifique qui induit une organisation des services administratifs visant à prendre en compte leur mode de vie en résidences mobiles. Ainsi, la pratique de la domiciliation, nécessaire à toute personne résidant en habitat informel, est routinière chez les gens du voyage et leur permet de percevoir l'intégralité de leurs droits sociaux (couverture sociale, maladie...). Cet état de fait participe probablement à ce que la figure du « gitan » soit régulièrement mise en exergue lorsqu'il s'agit d'aborder le sujet de la cabanisation (Poujol, 2006). Même si les populations gitanes et les gens du voyage font partie intégrante du « système cabanisé », ils sont loin d'en être les seuls acteurs. Cependant, les pouvoirs publics ne disposent pas d'indicateurs autres que le caractère illicite de l'installation pour décrypter les situations de cabanisation. Ce qui limite leur possibilité d'entrer en relation « sereine » avec ces habitants qui restent souvent discrets sur le territoire (Buhot et Gérard, 2012 : 68). Par ailleurs, les détenteurs de moyens de coercition mais aussi de l'aménagement du territoire (services de l'Etat et Conseils départementaux) considèrent que la « cabanisation » relève de la seule responsabilité des communes ; des maires donc, qui se retrouvent seuls à endosser les responsabilités d'un phénomène qui fait « système » comme nous l'avons indiqué. Certains d'entre eux vont choisir en priorité de régler les situations qui font « consensus », à savoir des situations où les habitants sont déjà bien identifiés et appréhendés par leur « condition marginale ». Ces situations concernent majoritairement les gens du voyage sédentarisés.

## ▪ Une multiplicité de formes d'habitat

Le dernier rapport sur l'état du mal-logement en France en 2014 de la Fondation Abbé Pierre s'appuyant sur les données du recensement 2006 de l'INSEE fait état de 40 000 logements et 85 000 personnes vivant **en habitations de fortune** entendus ici comme les cabanes, caravanes immobilisées, baraques de chantier, locaux agricoles aménagés, mobil-homes immobilisés dans des campings, construction provisoires, etc... Trois-quarts de ces logements seraient des constructions provisoires et mobile-homes, 20 % n'auraient ni douche ni baignoire, environ 10 % seraient surpeuplés, soit 10 fois plus que la moyenne.<sup>7</sup>

Selon les données INSEE, les habitations mobiles terrestres (caravanes, mobile-homes, roulottes, etc.) concerneraient à minima 87 000 personnes. L'INSEE ne se prononce pas sur le caractère choisi ou contraint de ce mode de vie, ni sur les conditions de logement en découlant. Les gens du voyage qui constituent la majorité du public concerné par l'habitat mobile, qu'ils soient itinérants ou ancrés sur un territoire, représentent selon des estimations variables (liée à l'absence de statistiques ethniques en France) entre 250 000 et 450 000 personnes. Toutefois, toutes les personnes reconnues sous l'appellation administrative gens du voyage ne vivent pas en habitation mobile. Pour pointer le caractère partiel et approximatif des données statistiques sur l'habitat mobile des gens du voyage, on peut rappeler qu'en 1999<sup>8</sup>, le secrétaire d'Etat au Logement Louis Besson indiquait en présentation de la future loi du 5 juillet 2000 *relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage*, que l'on pouvait estimer à 70 000 le nombre de gens du voyage itinérants, à environ 70 000 le nombre de semi-sédentaires pouvant rester plusieurs mois sur un même lieu et à plus de 100 000 celui des sédentaires, **soit a minima 240 000 personnes dites gens du voyage concernées par des habitations mobiles.**

Les gens du voyage rencontrent des difficultés de plus en plus grandes pour stationner ont recours à l'achat de terrains privés non constructibles pour s'assurer une certaine sécurité, notamment pour passer les mois d'hiver. Cependant, comme le rappelle l'ANGVC, les communes n'ont que très rarement prévu un zonage spécifique pour l'installation des caravanes et tendent plutôt à dissuader les gens du voyage d'acheter sur leur territoire par des stratégies plus ou moins offensives (refus de raccordements, préemption des terrains ciblés par les voyageurs). L'attrait touristique du littoral languedocien a fait de cette région une destination de choix pour les forains en quête d'une issue vertueuse au déclin de leur activité dans les centres urbains. Les grands parcs d'attractions foraines présents sur les stations balnéaires contribuent à dynamiser l'économie présentielle<sup>9</sup> de la région. Ils drainent au même titre que l'ensemble des activités touristiques de la région des travailleurs saisonniers qui ont besoin de s'installer temporairement et privilégient des modes d'hébergements à titre gracieux (sur terrains privés) ou peu onéreux (sous-location d'une parcelle ou d'une caravane sur un terrain privé).

---

<sup>7</sup> Fondation Abbé Pierre, les chiffres du mal logement en 2014. [http://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/content-files/files/19e\\_reml\\_dossier - les chiffres du mal-logement en 2014.pdf](http://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/content-files/files/19e_reml_dossier_-_les_chiffres_du_mal-logement_en_2014.pdf)

<sup>8</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/11/projets/pl1598.asp>

<sup>9</sup> L'économie présentielle « est une notion forgée par Laurent Davezies et Christophe Terrier pour décrire une économie basée sur la population réellement présente sur un territoire qui peut varier rapidement, et qui à la fois produit et consomme. Elle se distingue de l'analyse économique classique qui est basée sur les lieux de production traditionnels (usines, services, etc.). Le terme est également utilisé par l'Insee. » (source : wikipédia)

Le secteur agathois est très concerné par une résidentialisation à l'année en habitat mobile (caravane ou mobile-home) sur terrains privés.

D'autre part, le marché fleurissant du camping-car<sup>10</sup> séduit énormément de retraités, au point que certains choisissent d'en faire leur résidence principale<sup>11</sup>. Même si l'usage du camping-car reste en majorité une pratique saisonnière, on voit émerger des formes de revendications similaires à celles que peuvent porter les gens du voyage (lutte contre la discrimination par la signalisation routière à l'entrée des villes, refus d'être assignés à des lieux de stationnement relégués ou mal entretenus, etc.). Ils sont par ailleurs visés par le même type de critiques que les gens du voyage (habitat considéré comme une gêne visuelle, mode de vie jugé opportuniste et irrespectueux des habitants sédentaires, etc.). Cependant, bien qu'elles n'aient pas de caractère obligatoire les aires de camping-caristes sont aménagées sur certaines communes qui n'ont pourtant pas rempli leurs obligations d'accueil des gens du voyage. Des arguments économiques qui ne « passent » pas lorsqu'il s'agit de promouvoir l'accueil des gens du voyage, sont portées haut et fort par des associations de camping-caristes<sup>12</sup> qui ont un rôle de lobbying important du fait qu'elles regroupent les acteurs économiques de la filière du camping-car (allant du constructeur à l'utilisateur). Ainsi, le camping-car se distingue de la caravane et du mobil-home par une stratégie marketing portée par l'ensemble des acteurs économiques qui communiquent exclusivement autour de l'usage « touristique » de ce véhicule de loisirs et évitent tout rapprochement avec son caractère « habitable », qui pourtant apparaît de plus en plus dans les contentieux auxquels ils doivent faire face. Le camping-car en effet constitue parfois comme une étape vers l'habitat léger du type mobile-home.

La lutte contre l'habitat en résidence mobile de loisirs a démarré dans les années 1970 lorsque des pouvoirs publics ont commencé à soulever des problèmes sanitaires sur les terrains de campings plus ou moins bien équipés. C'est à cette période que France Poulain (2009) fait coïncider la naissance du camping-caravaning sur parcelles privées, les campeurs jugeant qu'ils seraient moins ennuyés par les questions de normes sur des terrains dont ils auraient la propriété. Si ce phénomène semble être en régression aujourd'hui, on observe néanmoins une progression de l'habitat permanent de loisirs sur parcelles privées qui, tout en restant encore très minoritaire, inquiète les maires du fait qu'il engage leur responsabilité d'élus garant de la protection des citoyens (Buhot et Gérard, 2016). Clotilde Buhot et Yann Gérard font état d'un « argumentaire de proximité domestique » chez ceux qui tolèrent cette pratique sur leur commune (entretien régulier des parcelles et rôle économique).

L'importance du nombre de terrains de camping en France<sup>13</sup> octroie à ces infrastructures publiques ou privées un rôle subsidiaire mais non marginal dans l'économie résidentielle. S'il est de plus en plus

---

<sup>10</sup> Avec ses « 405 400 véhicules en 2014, le parc français représente plus d'un quart du parc européen qui compte 1,55 million de véhicules » (Cf. Rapport parlementaire n°2936 du 2 juillet 2015 présenté par Jeanine Dubié et Philippe Le Ray sur l'évaluation de la politique d'accueil touristique, p. 73)

<sup>11</sup> <http://www.lemondeducampingcar.fr/tourisme/pratique/leur-experience-du-camping-car-frederic-et-martine-vivent-a-l-annee-dans-leur-camping-car.html> et <http://rue89.nouvelobs.com/2012/01/12/ils-vivent-heureux-au-camping-un-choix-menace-par-la-loi-228280>

<sup>12</sup> Ainsi, récemment le président du Comité de Liaison du Camping-car (CLC) s'exprimait en ces termes : « Aujourd'hui nous sommes plus de 430.000 équipages français à circuler en France, hors nos amis camping-caristes étrangers, qui viennent visiter notre pays. Avec un budget quotidien de 30 à 40 euros, cela représente 13 à 17 millions d'euros dépensés dans les communes. » (Chapenoire, 2016).

<sup>13</sup> « La France s'est imposée ces dernières années comme l'un des leaders mondiaux de l'hôtellerie de plein air puisqu'avec 8 200 établissements et 910 000 places, elle compte un tiers des campings en Europe, ce qui en

prisé par les travailleurs en déplacement<sup>14</sup>, le recours aux terrains de camping, pour se loger toute l'année, est également une « solution » d'habitat très précaire qui ne saurait être quantitativement contenue dans la catégorie INSEE d'habitat de fortune. Ce sujet de **l'habitat permanent en terrain de camping a été abordé lors des comités de suivi de notre étude et il est apparu que les acteurs réunis autour de la table savent que l'hiver tout le parc saisonnier du littoral est loué**. Cette connaissance issue du travail de terrain des membres du comité de pilotage de la mission doit être mise en corrélation avec la proximité des stations balnéaires avec les grandes villes du département et bien entendu le déficit de logements sociaux dans la région. Suivi partiellement par la statistique publique le phénomène n'est appréhendé aujourd'hui que par des enquêtes de terrain auprès des gestionnaires. Toutefois on peut illustrer l'ampleur du phénomène à partir des données du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, qui a estimé dans une étude du CNRS de 2005, que **100 000 personnes vivaient à l'année en camping ou mobil-home installés en parc résidentiel de loisirs ou camping** (hors marinières et gens du voyage).

Selon une étude menée par la Mission Interministérielle d'Aménagement du Littoral entre décembre 2005 et juillet 2006<sup>15</sup> **le développement de l'habitat permanent dans les campings ne concernerait que 300 familles sur le littoral du Languedoc Roussillon**. On peut cependant estimer que cette donnée est largement minorée dans la mesure où seuls les campings du littoral étaient visés par l'étude (soit 345 campings sur plus de 800 que compte la région) et que parmi cet échantillon, seulement 60 gestionnaires ont été enquêtés directement. D'autre part l'habitat permanent étant strictement interdit dans les campings, on peut imaginer que les gestionnaires communiquent très peu sur la réalité du phénomène. L'étude fait également état du basculement de nombreux campings vers de nouvelles logiques résidentielles voisines ou synonymes de l'habitat permanent en camping :

- **l'apparition de « quartiers » de campings artificialisés isolés du tissu urbain** qui posent le problème d'un « semblant » d'urbanisation de zones classées agricoles ou naturelles dans les PLU. La seule limite à une urbanisation de fait de ces espaces est l'obligation de conservation de la mobilité des habitations de loisirs installées, de moins en moins respectée dans la mesure où nombre d'occupants sont propriétaires de leurs mobil-homes.

- **l'apparition de campings « parcs de résidences secondaires »** : Avec la flambée de l'immobilier touchant le marché des résidences secondaires, le mobil-home devient une alternative compétitive sur ce créneau. Certains gestionnaires se sont spécialisés dans la commercialisation de mobil-homes sur des terrains de campings qu'ils équipent en conséquence, et certains de ces quartiers ont tendance à devenir autonomes.

Cette multitude de réponses privées, auto-organisées et/ou échappant à l'autorité publique, recouvre également les formes d'occupation illicite à fin d'habitation de terrains ou bien immobiliers publics et ou privés.

Egalement dans l'angle mort de la statistique publique, de nombreuses personnes sont aujourd'hui contraintes de vivre en « squat », dans des logements ordinaires mais sans titre d'occupation. Si les

---

fait le premier parc du continent, devant l'Allemagne et le Royaume-Uni et le deuxième mondial, derrière les États-Unis » (cf. Rapport de l'Assemblée nationale n°2936 du 2 juillet 2015 présenté par Jeanine Dubié et Philippe Le Ray sur « l'évaluation de la politique d'accueil touristique », p. 72).

<sup>14</sup> <http://www.ot-campings.com/Dossiers/Basse-saison-accueillez-ouvriers-et-VRP>

<sup>15</sup> *Campings sur le littoral ; quel avenir ?*, étude rapportée dans les cahiers Transport aménagement en Languedoc Roussillon, Direction Régionale de l'Équipement, Languedoc Roussillon, n°35- mars 2007



squats sont difficilement quantifiables en raison de leur caractère illégal et éphémère, il est également difficile à qualifier précisément les publics qui les occupent et leurs besoins. Y vivent principalement des jeunes sans ressources, des demandeurs d'asile, des familles défavorisées en attente d'un logement social, des personnes souffrant de toxicomanie, des personnes sortant d'institutions...

Dans l'Hérault, les données des accueils de jour ainsi que les statistiques du Samu social estiment à environ 300 le nombre de personnes qui seraient effectivement sans logement ni hébergement stable, contraintes de passer la nuit dans la rue ou en squat dans la région de Montpellier.

Pour les personnes ou ménages en situation de grande marginalité et d'exclusion sociale, les abris de fortune de type bidonville sont les premières solutions d'habitat spontané. Les cabanes de tôles, de palettes et de bâches se développent dans des terrains vagues, dents creuses urbaines, dans les friches industrielles, dans les secteurs *non aedificandi* qui bordent les grands axes routiers ou ferroviaires.

Si ces nouveaux bidonvilles concernent principalement des familles (souvent avec enfants) arrivés de Bulgarie ou de Roumanie, ces conditions d'habitat très précaires (absence de sanitaires, d'accès à l'eau, à l'électricité) et dangereuses (accidents liés au chauffage au bois, à l'éclairage à la bougie...) n'excluent pas quelques sans domiciles fixes isolés rejetés ou rejetant les filières de l'hébergement social. Selon un état des lieux réalisé à la fin du premier semestre 2013 par la Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL), **environ 17 000 personnes vivent dans près de 400 bidonvilles en France**. Il reste difficile de prendre la mesure du phénomène des bidonvilles, les populations qui y vivent étant d'autant plus complexes à appréhender qu'elles sont soumises à une importante mobilité, sous la menace permanente d'expulsions de terrains. Sachant que ces expulsions ne font qu'aggraver la situation des familles, repoussées toujours plus loin des villes et de ses services (accompagnement social, établissements scolaires, services de soins...).

#### ▪ Les difficultés qui découlent des conditions d'habitat léger et mobile

Les caractéristiques de mal-logement rencontrées par les occupants d'habitat légers et mobiles prennent des formes très variées allant de l'inadaptation du logement aux besoins du ménage à l'insalubrité de l'habitat. Les formes de mal logement observées varient selon la nature de l'habitation et ses caractéristiques propres (Mobil home, résidence mobile, résidence démontable, abris de fortune), son statut d'occupation (propriétaire, sans titre, locataire, hébergé) et son lieu d'installation (terrain viabilisé et équipé, terrain en zone naturelle ou agricole, dent creuse urbaine...).

L'étude BRL de 2004 « Connaissance et identification de la cabanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon » avançait que sur les 5000 cabanes recensées sur les 54 communes du littoral soumises à la loi littoral:

- 70% soit environ 3500 unités disposaient d'une alimentation électrique
- Seulement 15% soit environ 750 cabanes disposent de l'accès à l'eau potable,
- Seulement 6% soit environ 300 cabanes disposent de l'assainissement

Souvent en secteur isolé ou non constructible, l'habitat léger et mobile est peu raccordé aux réseaux. Pour l'accès à l'électricité, les occupants sollicitent bien souvent des raccordements provisoires (compteurs chantier) normalement relevés par ERDF après un an et trois mois et espèrent leur reconduction tacite, ou bien se raccordement collectivement à un même point d'alimentation (légal ou non).

Le raccordement à l'eau et à l'assainissement qui impliquent des travaux et autorisations directement municipales ou intercommunales, est plus difficile à obtenir et souvent non sollicité par les occupants qui développent des solutions alternatives (fosses autonome, puits et pompage dans la nappe phréatique...) qui nécessitent normalement elles aussi des autorisations.

A l'éventuelle illégalité d'installation liée au droit des sols, ou à l'absence de déclaration d'installation d'habitat mobile ou léger sur le terrain, peut alors s'ajouter une illégalité d'aménagement qui incite nombre d'occupants concernés à se faire de plus en plus discrets vis-à-vis des autorités locales, et donc de fait des services de droit commun des mêmes collectivités.

Quand bien même certains ménages vivant en habitat léger et mobile rencontrent des difficultés économiques pour améliorer leurs conditions d'habitat sur le terrain dont ils sont propriétaires, ce sont avant tout les statuts d'occupation et les possibilités d'installation permises par le droit des sols qui conditionnent les possibilités d'aménagements futurs. Comme nous le verrons plus bas, les possibilités d'installation d'habitat léger ou mobiles sont réduites à la fois par la faible reconnaissance de ces types d'habitat dans la réglementation nationale de l'habitat et de l'urbanisme, mais aussi au niveau local par la « quasi inexistante » prise en compte de ces modes d'habitat dans les documents d'urbanisme des communes.

Certains ménages, occupants sans titre du terrain sur lesquels ils sont installés, où hébergés chez un tiers, subissent un statut d'occupation très précaire. C'est le cas notamment de gens du voyage vivant en résidence mobile victimes soit, du retard pris dans la réalisation des aires d'accueil pour itinérants, soit du manque d'habitat adapté répondant à leur souhait d'ancrage territorial (sans forcément renoncer à l'habitat permanent en résidence mobiles).

Les ménages dont l'installation ou l'aménagement du terrain n'est pas conforme à la réglementation renoncent à se faire domicilier sur le terrain où ils vivent ou en sont empêchées. C'est le cas notamment des occupants de camping à l'année que la loi n'autorise pas à élire domicile sur des terrains dits de "loisirs" ou de "tourisme". La non domiciliation des ménages participe un peu plus de « l'invisibilisation » de ces publics et occasionne d'importants non recours aux droits.

La plupart de ces habitats n'étant pas reconnus comme logement, mais seulement comme domicile (ce qui est le cas des résidences démontables et mobiles constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs), ils n'ouvrent pas droit au bénéfice des aides au logement pour supporter la charge liée à la location d'un emplacement pour son installation, liés à l'acquisition de l'habitation ou au remboursement d'un prêt d'accession à la propriété.

Enfin, de par leurs milieux d'implantations, les habitas légers et mobiles semblent plus exposés aux risques d'inondation (20% des cabanes recensées par l'étude BRL sont installées dans des sites soumis à des risques d'inondation) et aux risques incendie (en Languedoc-Roussillon, un nombre important d'habitat légers et mobiles sont situés en garrigue, dans des zones d'accès difficile ou non localisées par le SDIS).

## 2. La cabanisation dans le contexte Languedocien

- **Un phénomène à mettre en parallèle du contexte socioéconomique et de l'offre de logement<sup>16</sup>**

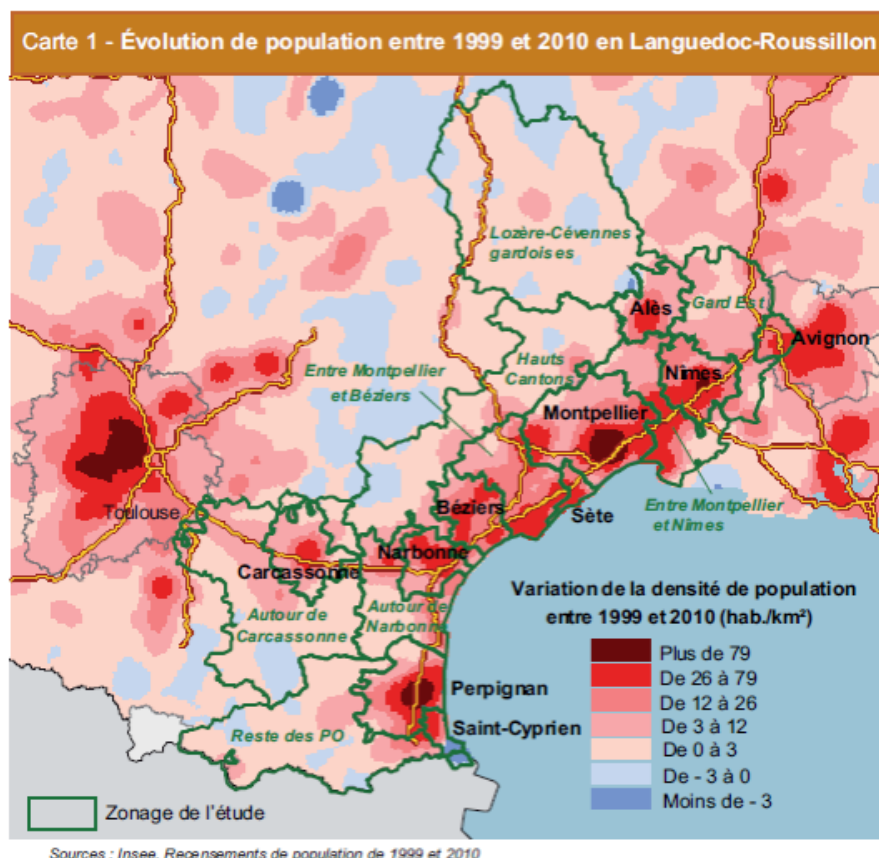
Le Languedoc Roussillon est la région de France métropolitaine, après la Corse, connaissant la plus forte croissance démographique (en moyenne +31 000 habitants par an sur la période 1999-2010) expliquée en grande partie par son solde migratoire qui la situe au 1<sup>er</sup> rang des régions les plus attractives de France.

La région connaît une forte concentration de sa population sur le littoral (90% de la population occupe 5% du territoire régional) et des écarts très importants de densité de l'habitat au m<sup>2</sup> entre le littoral et l'arrière-pays.

Sur la période 2006-2011, on observe également une diminution de la taille moyenne des ménages liée à une forte hausse du nombre de personnes vivant seules (+ du tiers des ménages). La population

est également plus âgée que la moyenne nationale avec 27 % de plus de 60 ans contre 23,7% au niveau national.

Du point de vue économique, la région présente un taux d'activité inférieur à la moyenne où prédomine l'économie préentielle<sup>17</sup> au détriment de l'économie de production et une faible densité d'emplois principalement concentrés dans les bassins de Montpellier, Perpignan et Nîmes.



<sup>16</sup> Pour compléter le chapitre ci-dessous, voir *L'état du mal logement en Franc, Languedoc Roussillon, un Eclairage régional 2015*, Fondation Abbé Pierre et INSEE, *Repère synthèse pour l'économie du Languedoc Roussillon*, n°2 - février 2014.

<sup>17</sup> L'économie préentielle répond aux besoins de la population présente sur un territoire, qu'il s'agisse de résidents ou de touristes. L'emploi présentiel se retrouve notamment dans les activités liées à l'éducation, la santé ou encore l'administration publique.

Au 2<sup>nd</sup> trimestre 2015, le taux de chômage est de 14,1% contre 10,3% de la population active pour la moyenne métropolitaine à la même période.

Le revenu régional médian par unité de consommation est de 17 265€ contre 19 918€ en France métropolitaine. La région compte une part importante de bénéficiaires du RSA (9% en 2012) et son nombre d'allocataires de l'allocation spécifique de solidarité progresse plus rapidement que la moyenne nationale. En 2010, le taux de pauvreté est supérieur à la moyenne nationale dans tous les départements de la région et 500 000 des 2,6 millions d'habitants se situent sous le seuil de pauvreté (de 964€/mois par unité de consommation).

Le parc locatif social de logement du Languedoc Roussillon est faiblement doté (9,5% du parc des résidences principales contre 15,5 pour la France métropolitaine) et inégalement réparti sur le territoire

**Carte 2 - Revenu fiscal médian par unité de consommation en 2010**



Sources : Insee et DGFIP, dispositif Revenus fiscaux localisés des ménages © Ign 2014

avec une concentration sur l'Hérault et sur les 3 principales agglomérations (Perpignan, Montpellier, Nîmes). En 2013, ce parc social est à moitié composé de PLUS (Prêt Locatif à Usage Social). Malgré un effort de production accentué ces dernières années pour le logement très social en PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration), l'offre de location sociale en direction des ménages les plus modestes est très en deçà de la demande (66 000 demandes de logements sociaux en attente en 2013).

Le marché immobilier est globalement tendu dans la région ; l'augmentation des prix du marché et la faiblesse des ressources des ménages conduisent à un décrochage. En 2013, les prix de vente moyens du neuf s'élevaient à 3 400€/m<sup>2</sup> dans le Gard et à 3 700€/m<sup>2</sup> dans l'Hérault.

Dans une région dont le parc de logement est pourtant composé à 58% de

propriétaires (en 2011), l'accession à la propriété est devenue aujourd'hui quasiment impossible pour les ménages modestes. Etant donné le manque de logements sociaux, le parc privé reste indispensable pour répondre aux besoins sur certains territoires et particulièrement pour la demande de petits logements. Pourtant les difficultés d'accès au logement touchent particulièrement les familles monoparentales et les jeunes (1 demande de logement social sur 5). Il convient également de rappeler que les jeunes de moins de 25 ans ne perçoivent pas le RSA et sont très en difficultés pour accéder à un logement autonome.

**Objectifs du Gard en matière de production de logements inscrits au PDH (Plan Départemental de l'habitat) :** dans le département du Gard , l'objectif retenu est de tendre vers un niveau de production compris entre 5400 et 6 200 logements par an, tous segments confondus, et un volume de l'ordre de 1280 logements sociaux produits par an sur la période 2013/2018 ; Si les objectifs préconisés par le PDH sont respectés, le taux d'équipement en logement social familial devrait atteindre 13,9% en 2018 sur le département.

**Objectifs de l'Hérault en matière de production de logements inscrits au PDH ;** dans le département de l'Hérault, l'objectif retenu est de tendre vers un niveau de production compris entre 10 000 et 12 000 logements par an, tous segments confondus, et un volume de l'ordre de 2 400 logements PLUS/PLAI produits par an sur la période 2011/2016.

- **La difficulté d'évaluer et de qualifier les situations et besoins**

La connaissance du phénomène issue des études réalisées se concentre sur les secteurs géographiques littoraux.

L'attention des pouvoirs publics est focalisée sur les secteurs littoraux au détriment des secteurs ruraux (les hauts cantons, le cœur d'Hérault) où le phénomène semble plus récent et lié à la crise économique des années 2000.

Comme l'indique le géographe Dominique Crozat, aujourd'hui, le phénomène « est surtout actif à l'intérieur des terres et fournit un habitat précaire aux gitans, sans domiciles fixes qui trouvent à s'employer de manière plus ou moins régulière dans l'agriculture, travailleurs pauvres ; en 2007, l'adjointe à l'urbanisme de Béziers estimait que le phénomène s'y développe deux à trois fois plus vite que sur la côte. ».

La connaissance du phénomène issue des études réalisées se **concentre également sur l'aspect urbanistique / environnemental du sujet au détriment des enjeux sociaux.**

De même, le traitement du sujet renvoie souvent à la cabanisation historique des années 60-70, en minorant les installations plus récentes et diffuses qui peuvent renvoyer à des problématiques de mal logement plus lourdes (habitat en camping à l'année, sédentarisation de gens du voyage, squats, ...)

Le niveau de connaissance des situations sur les plans quantitatifs et qualitatifs reste trop général pour constituer des éléments d'aides à la décision et à l'action. Les éléments de diagnostic social que l'on peut extraire de ces études sont trop parcellaires pour servir une analyse des statuts/modes d'occupation et du confort réel d'habitat, des besoins de relogement, d'accompagnement social, de lutte contre l'insalubrité et des priorités d'intervention.

Les études nous livrent notamment peu d'information sur les parcours de vie des occupants, sur les justifications des choix de mode d'habitat ou des difficultés qui les y ont menés... Ensemble d'éléments qui permettraient pourtant d'anticiper / prévenir une part d'installations futures.

C'est d'abord la question économique qui attire l'attention sur ces zones, la question sociale est peu traitée en premier lieu. Lorsqu'elle est traitée ce sont les services sociaux qui s'en saisissent, mais ce traitement fait rarement l'objet d'une remontée d'information traduite en politique publique de l'habitat. Les portes d'entrée de cette question sont donc : tourisme, agriculture, milieu naturel, rarement la problématique de l'habitat, en dehors des gens du voyage.

En effet, les gens du voyage bénéficient d'un cadre d'action politique spécifique depuis les lois Besson de 1990 et juillet 2000 qui prévoient que les communes participent à l'accueil des gens du voyage itinérants et que les départements se dotent d'un schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage. Ce schéma doit définir, en articulation avec le PDALHPD, à partir d'un diagnostic des besoins, les actions à mettre en œuvre pour répondre aux besoins spécifiques de séjour ponctuel ou d'habitat adapté des gens du voyage. La réponse aux besoins d'habitat adapté des autres populations concernées par la cabanisation semble ne relever que du droit commun normatif.

- **Un phénomène qui ne présente pas les mêmes enjeux selon les territoires et leurs caractéristiques (Rural, littoral, urbain, péri urbain).**

Selon l'étude BRL de 2004, **sur le secteur littoral**, le développement de la cabanisation s'est opéré illégalement par recyclage et changement de destination d'aménagement sommaires ou ponctuels :

- L'extension de cabanons existants, qui au départ avaient une fonction en rapport avec une activité (entrepôt de matériel ou de récolte), réalisés sans obtention d'autorisation ou de permis de construire (des extensions limitées sont autorisées dans les zones naturelles et agricoles).
- La mise en place d'éléments mobiles, dont le stationnement se pérennise sans autorisation : caravanes, mobil homes, préfabriqués, auxquels sont ajoutés peu à peu des auvents, terrasses, murets..., sans permis de construire ou autorisation (Les caravanes ou mobil homes sont considérés comme des cabanes dès lors que la durée de leur stationnement dépasse trois mois par an. Toute caravane perdant ses moyens de mobilité est assimilée à une construction et entre de ce fait dans le champ d'application du permis de construire).

**Dans l'arrière-pays**, nos échanges avec les acteurs locaux semblent plus témoigner d'installations directes de ménages à des fins d'habitat sur des terrains initialement nus. Pour cause, dans ces territoires moins tendus du point de vue des disponibilités foncières et des besoins en logement, la cabanisation n'a pas pris la forme dense qu'elle connaît sur le littoral. Les communes concernées sont moins nombreuses, les cas d'installations plus rares et faiblement recensés (un ou deux cas par commune).

### 3. La prise en compte dans les politiques d'urbanisme et de logement

- **Définition réglementaire par type d'habitat**

L'habitat léger et mobile renvoie à une pluralité de statuts d'habitat et d'habitants, mais aussi dans le code de l'urbanisme à une fragmentation des types d'autorisation et conditions d'occupation des sols selon le type d'habitat.

Ainsi, cinq types d'habitats sont définis en droit: la caravane, la résidence mobile de loisirs (mobil-home), les habitations légères de loisirs, la résidence mobile constituant l'habitat permanent et la résidence démontable constituant l'habitat permanent. Les trois premières renvoyant en théorie à un usage de loisir, les deux dernières ayant vocation d'habitat permanent.

La caravane est définie comme véhicule terrestre qui conserve en permanence des moyens de mobilité lui permettant de se déplacer ou d'être déplacée. Si elle perd ses moyens de mobilité, elle est assimilée à une construction et nécessite de fait un permis de construire. Elle est destinée soit à une occupation temporaire ou saisonnière à usage de loisirs, soit à une occupation permanente pour (et uniquement pour) les gens du voyage dont elle constitue « l'habitat traditionnel » au titre de l'article 1<sup>ier</sup> de la loi Besson du 5 juillet 2000.

Les résidences mobiles de loisirs renvoient aux véhicules terrestres habitables (mobil home) destinés à une occupation temporaire ou saisonnière à usage de loisir, qui conservent des moyens de mobilité leur permettant d'être déplacés par traction mais que le code de la route interdit de faire circuler.

Les habitations légères de loisirs, sont des « constructions démontables ou transportables, destinées à une occupation temporaire ou saisonnière à usage de loisirs ».

Les tipis et yourtes ont intégré le code de l'urbanisme suite à la loi ALUR sous la qualification d'habitat démontable. Elles constituent des installations sans fondement facilement et rapidement démontable. En raison de sa récente définition, les contours de cette notion sont encore flous. Le décret d'application de la loi ALUR n'a pas précisé si les résidences mobiles de loisir ou HLL pouvaient entrer dans la définition de l'habitat démontable dès lors qu'ils correspondaient aux critères d'installation et qu'ils seraient « facilement et rapidement démontables. »<sup>18</sup>

Toujours au titre du code de l'urbanisme, seules les résidences démontables et les résidences mobiles constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs peuvent être installées à fin d'habitation sur des terrains en dehors du camping, des parcs résidentiels de loisirs et de vacances. On constate donc une illégalité de fait liée au décalage entre les pratiques et la réglementation : les conditions d'usage et d'occupation (temporaire et de loisirs) qui ignorent l'habitat permanent, notamment en mobil home et habitations légères de loisir sur terrains privés.

*Article L444-1 du code de l'urbanisme (Version en vigueur avec terme du 27 mars 2014 au 1 janvier 2016)*

*« L'aménagement de terrains bâtis ou non bâtis, pour permettre l'installation de résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs définies par décret en Conseil d'Etat ou de résidences mobiles au sens de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, est soumis à permis d'aménager ou à déclaration préalable, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Ces terrains doivent être situés dans des secteurs constructibles. Ils peuvent être autorisés dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil*

---

<sup>18</sup> Les résidences démontables sont définies à l'article R.111-46-1 du code de l'urbanisme : « - Sont regardées comme des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs les installations sans fondation disposant d'équipements intérieurs ou extérieurs et pouvant être autonomes vis-à-vis des réseaux publics. Elles sont destinées à l'habitation et occupées à titre de résidence principale au moins huit mois par an. Ces résidences ainsi que leurs équipements extérieurs sont, à tout moment, facilement et rapidement démontables. »

limitées, dans les conditions prévues au 6° du II de l'article L. 123-1-5 [devenu L.151-13 au 1<sup>er</sup> janvier 2016].»

On notera également que l'article L.444-1<sup>19</sup> est un outil d'aménagement du code de l'urbanisme qui a normalement vocation à préciser un mode d'occupation du sol et d'autorisation d'urbanisme pour une prise en compte de l'habitat mobile et démontable dans une logique de diversification des modes d'habitat. Sa rédaction actuelle, qui renvoie cet habitat en résidence mobile à une catégorie spécifique de la population (les gens du voyage définis à l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage) est regrettable, pour sa dimension catégorielle d'une part, mais aussi du fait qu'elle limite les possibilités de mobilisation de cet outil d'aménagement pour intervenir auprès d'autres publics.

**Tableau 1 : LERIS/ Comparaison des statuts et définitions des types d'habitat légers et mobiles**

Dénomination	Caravanes + Auto-caravanes et fourgons aménagés	Résidence mobile de loisirs (RML) « mobile-homes »	Habitations légères de loisirs (HLL)	Résidences mobiles des gens du voyage (RMGV)	Résidences démontables constituant l'habitat permanent de ses usagers
Références	Art. R111-37 du CU	Art.R.111-33 du CU	Art. R111-31 du CU	Art. R421-23 j du CU Art. 1 <sup>er</sup> Loi 2000-614	Art. R. 111-46-1 du CU
Type	Véhicules terrestres habitables	Véhicules terrestres habitables	Constructions démontables ou transportables	Véhicules terrestres habitables	Installation sans fondement facilement et rapidement démontable
Occupation	Temporaire ou saisonnière			Permanente	
Usage	Loisir			Habitat	
Moyens de mobilité	Permanents	Permanents	Non	Permanents (sinon assimilée à construction)	Non
Mode de déplacement	Tractées ou Autotractées	Tractées ou Autotractées (mais que le code de la route interdit de faire circuler)	Aucun		Facilement et rapidement démontable
Mode d'occupation du sol	Installation	Installation	Implantation	Installation	Installation (Pouvant être autonome vis-à-vis des réseaux)

<sup>19</sup> Code de l'urbanisme - [Article L444-1](#)



<b>Sur terrain privé</b>	- libre pour le stationnement de 1 à 6 caravanes moins de 3 mois par an - au-delà de 3 mois par an, <b>déclaration préalable si le nombre de caravanes est inférieur ou égal à 2 (au-delà permis d'aménager)</b> - libre pour les caravanes remisées qui ne sont pas habitées (Permis d'aménager pour garage collectif)	<b>Non autorisé</b>	Implantation soumise au droit commun des constructions : il ne s'agit plus à proprement parler de HLL	- libre pour le stationnement de 1 à 6 caravanes moins de 3 mois par an - au-delà de 3 mois par an, <b>déclaration préalable si le nombre de caravanes est inférieur ou égal à 2 (au-delà permis d'aménager)</b> - libre pour les caravanes remisées qui ne sont pas habitées (Permis d'aménager pour garage collectif)	<b>Déclaration préalable pour</b> l'aménagement d'un terrain supportant l'installation de plusieurs résidences démontables créant une SPC* inférieure ou égale à 40 m <sup>2</sup> / <b>Permis d'aménager</b> pour l'installation d'au moins deux résidences démontables avec une SPC supérieure à 40 m <sup>2</sup> .
<b>Sur terrain de camping</b>	Autorisé sous réserve d'une durée inférieure à 3 mois par an (déclaration préalable si plus)	Autorisé sans limitation (à l'exception des emplacements ayant fait l'objet d'une cession en pleine propriété)	Avec limitation sur terrain de camping	<b>Même régime que Caravanes+ Auto-caravanes</b>	Non prévu
<b>En parc résidentiels de loisirs (PRL)</b>	Stationnement non expressément interdit mais cas peu pertinent.	Autorisé dans les PRL (sous régime hôtelier ou exploités par location d'emplacements)	Sans limitation sur PRL et villages de vacances	Non prévu	Non prévu

\*SPC = **surface de plancher** ; Définie à l'art. R112-2 du CU, cette notion a remplacé les anciennes surfaces hors œuvre brut et nette (SHOB et SHON).

#### ▪ Des conditions d'installation limitées et parcellaires

Dans sa partie législative, relative aux règles générales d'utilisation du sol, le code de l'urbanisme énonce en son article L.110 le principe de prise en compte sans discrimination des besoins d'habitat des populations résidentes et futures<sup>20</sup>. L'article L.121-1 du code de l'urbanisme prévoit également que les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales déterminent les conditions permettant de satisfaire, sans discriminations, aux besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat.

Le code de l'urbanisme prévoit donc bien la prise en compte des besoins en matière de d'installation de résidences mobiles ou démontables constituant l'habitat permanent de ses usagers. Un document qui ne satisferait pas ces besoins pourrait donc voir sa légalité remise en cause au titre des articles L.110 et L.121-1 du code de l'urbanisme.

Cependant, en 2012, l'ANGVC a mené une enquête auprès de 1630 communes sur la prise en compte des situations d'installation ou d'ancrage de familles habitant en résidences mobiles sur leur territoire dans leur Plan local d'urbanisme (PLU)<sup>21</sup>. Quatre-vingt-quinze pour cent des communes opéraient une interdiction générale et absolue d'installation de *caravanes isolées*, habitat permanent de leur utilisateur, dans leurs documents d'urbanisme.

<sup>20</sup> Code de l'urbanisme - [Article L110](#)

<sup>21</sup> ANGVC, [Une discrimination ignorée. Habitat mobile et collectivités ; Enquête nationale 2012 sur la prise en compte d'un mode d'habitat par les collectivités](#), octobre 2012.

L'étude constatait également d'importantes carences du contrôle de légalité opéré par les services déconcentrés de l'Etat sur les PLU pour cette thématique (manque d'informations locales des services de l'Etat sur l'habitat existant, porter à connaissance lacunaire, rapport de force et d'autorité entre élus locaux et fonctionnaires de l'Etat, faibles moyens humains de l'Etat consacrés à cette prérogative...). Les résultats de cette étude sont extrapolables à toutes formes d'habitat léger qui ne sont certainement pas mieux prises en compte par les documents d'urbanisme.

En théorie, au titre de l'article L.444-1 du code de l'urbanisme l'installation de résidences démontables et mobiles constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs doit être possible dans des secteurs constructibles (U, AU) ainsi que dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL), et dans les secteurs naturels n'étant pas grevés par des mesures de protection particulières.

- **Au-delà de l'urbanisme, des situations qui relèvent des politiques locales de l'habitat**

### **Prise en compte dans les Plan départementaux d'action pour le logement- hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)**

**Le PDALHPD du Gard** traite de la question via ses fiches action 8 et 10 qui prévoient :

- La création d'un observatoire nominatif des logements non décents et indignes et des locaux impropres à l'habitation piloté par la DDTM afin de mieux connaître pour aider au traitement des situations de logements indignes et non décents sur le département. Mise en place de l'application informatique ORTHI (Outil de Repérage et de Traitement de l'Habitat Indigne). Cet outil doit permettre d'assurer la fonction d'observatoire nominatif des logements et locaux indignes et non décents prévue à l'article 60 de la loi ENL du 13 juillet 2006 et d'éditer des statistiques au niveau national, régional et local (commune/EPCI/département)
- Une action de lutte contre l'habitat précaire qui vise à l'amélioration de la prise en compte des situations d'habitat précaire et à y remédier par des solutions d'offres de logement adapté. Cette action s'inscrit dans la lutte contre l'habitat indigne mais bénéficie d'un traitement particulier. Elle s'adresse à des ménages pour lesquels une réponse de droit commun n'est pas adaptée (comme par exemple le relogement en habitat social classique). Peuvent être concernées les installations de ménages sur des terrains publics ou privés, en qualité de propriétaires ou d'occupants à titre gratuit ou onéreux, en caravanes, yourtes, cabanons, squats... L'action est pensée dans une approche globale et partenariale, incluant les ménages eux-mêmes et vise à mobiliser les acteurs locaux communaux ou intercommunaux dans des démarches de résolution des situations identifiées. Cette action est animée conjointement par l'Etat (DDTM) et le Conseil général (SHRU), à partir d'un repérage non exhaustif des situations d'habitat précaire, sur la base d'une organisation en comités locaux auxquels contribuent les associations, les professionnels et les collectivités.

Les perspectives sont de :

- o Bâtir un référentiel à partir des expériences engagées,
- o Faciliter la mobilisation des acteurs institutionnels en améliorant et en rendant accessible l'information, en améliorant les outils d'intervention,

- o Soutenir les acteurs de terrain en prenant en compte les modes d'habitat "choisis" ou « subis » (mobil home, yourtes, caravanes...), en formant et en associant les services sociaux et les collectivités à la méthodologie permettant de travailler le projet avec le public concerné, en définissant un cadre d'intervention partagé,
- o Démontrer qu'il est possible d'agir en déposant des dossiers de financement pour au moins un projet de résorption d'habitat précaire sur le Gard.

**Le PDALPD de l'Hérault** ne fait que rappeler dans son diagnostic l'existence du phénomène sur son territoire, établissant un lien avec la question de l'habitat des gens du voyage, mais ne renvoie à aucune fiche action spécifique.

### **Prise en compte dans les Programme locaux de l'habitat (PLH)**

Les objectifs du PLH sont déclinés dans l'article L.302-1 du code de la construction et de l'habitation. Le PLH définit :

- Les objectifs à atteindre, notamment l'offre nouvelle de logements et de places d'hébergement, en assurant une répartition équilibrée et diversifiée sur les territoires;
- Un programme d'actions en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc existant, qu'il soit public ou privé. À cette fin, il précise les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et les actions de lutte contre l'habitat indigne à entreprendre ;
- Les actions et les opérations de renouvellement urbain telles que démolitions et reconstructions de logements sociaux, les interventions à prévoir dans les copropriétés dégradées, le plan de revalorisation du patrimoine conservé, les mesures pour améliorer la qualité urbaine des quartiers concernés et des services offerts aux habitants ;
- Les réponses à apporter aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;
- Les réponses à apporter aux besoins des étudiants.

La prise en compte des besoins d'habitat d'occupants d'habitat léger et mobile dans les PLH est tributaire du niveau de connaissance des situations dont disposent les collectivités sur leur territoire. Or, sans diagnostic fort, il est difficile de définir des orientations fortes et d'élaborer des fiches actions opérationnelles.

### **Les compétences habitat des EPCI**

La « politique locale de l'habitat » renvoie aux compétences « politique du logement et du cadre de vie » des communautés de communes (article L.5214-16 du code général des collectivités territoriales) et « équilibre social de l'habitat » des communautés urbaines et des communautés d'agglomération (articles L.5215-20 et L.5216-5 du code général des collectivités territoriales).

Celle-ci doit tendre à la satisfaction d'objectifs pour l'essentiel définis à l'article L.301-1 du code de la construction et de l'habitation. Il s'agit notamment :

- De favoriser la satisfaction des besoins de logements ;
- De promouvoir la décence du logement, la qualité de l'habitat, l'habitat durable et l'accessibilité aux personnes handicapées ;
- D'améliorer l'habitat existant ;
- De prendre en charge une partie des dépenses de logement en tenant compte de la situation de famille et des ressources des occupants ;
- De favoriser une offre de logements qui, par son importance, son insertion urbaine, sa diversité de statuts d'occupation et de répartition spatiale, assure la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation.

La compétence « politique locale de l'habitat », est obligatoire pour les communautés d'agglomération et optionnelle pour les communautés de communes.

Les établissements publics de coopération intercommunale peuvent participer à des investissements en complément ou indépendamment des aides de l'État.

À ce titre ils peuvent attribuer en vertu de l'article L.312-2-1 du code de la construction et de l'habitation :

- Des aides à la construction ou à l'acquisition : locatif social (PLUS et PLA-I), locatif intermédiaire (PLS) accession sociale à la propriété, logement adapté pour les personnes âgées, hébergement d'urgence ;
- Des aides à la construction prenant la forme d'aides au foncier (apports de terrains, subventions foncières, abondement aux subventions de l'État pour surcharge foncière) ;
- Des aides à l'aménagement de terrains ;
- Des aides à la réhabilitation des logements sociaux ;
- Des aides à la rénovation de logements privés en liaison avec l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

Dans le cas des communes étudiés (Le Vigan, les communes du pays cœur d'Hérault, Gigean, Pousan, Montpellier), la prise en compte de l'habitat léger, mobile ou démontable ou plus largement de la cabanisation dans les PLH demeure lacunaire.

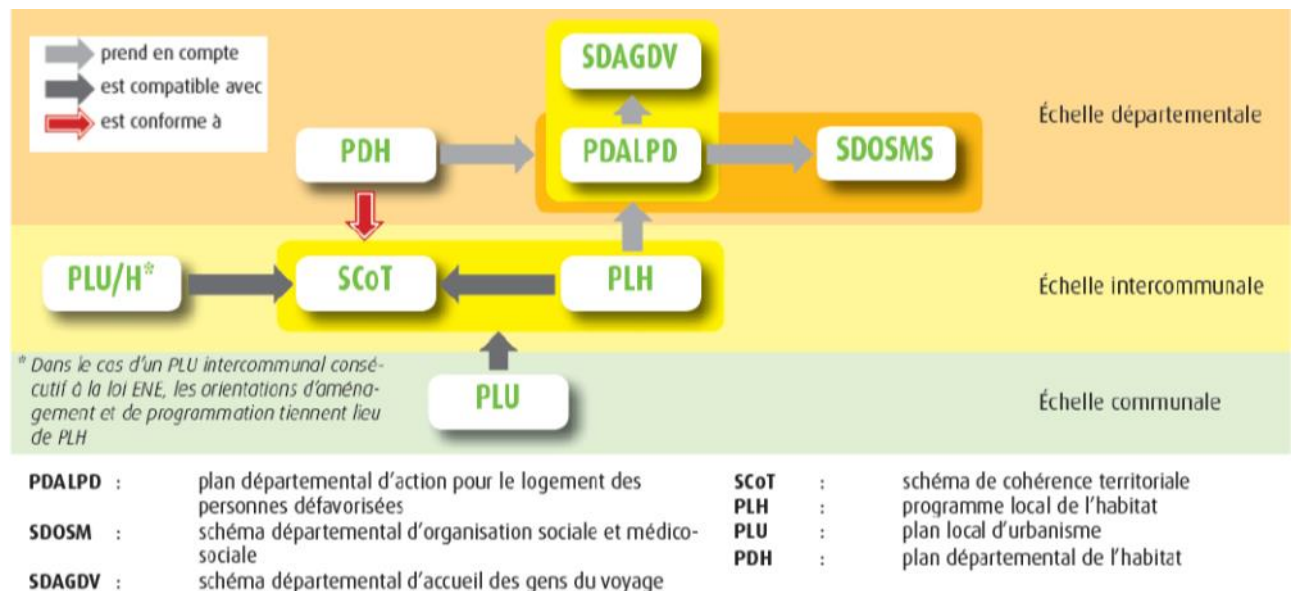
Tableau 1 : LERIS / Prise en compte de la cabanisation dans les PLH des territoires étudiés :

Communes	Intercommunalité	Prise en compte dans le PLH
Le Vigan	CC du Pays Viganais	Pas de PLH / pas de compétence habitat à la CC
Pays Cœur d'Hérault	CC du Clermontais + CC de la Vallée de l'Hérault	Non traité dans le PLH

Gigean	CC Thau Agglo	Le diagnostic du PLH identifie à partir de l'étude BRL de 2004 « 410 cabanes utilisées en tant que résidences principales dont une cinquantaine en zone inondable » / « Elles génèrent un besoin de 410 résidences supplémentaires dans un objectif de mise aux normes avec les règles d'urbanisme »/ Le PLH identifie également des besoins de logement adapté pour 20 ménages gens du voyage sédentarisés sur la commune de Frontignan.
Poussan	CC Nord Bassin de Thau	Non renseigné
Montpellier	CA Montpellier	Non traité dans le PLH / idem pour les squats

L'articulation des PDALPD avec les PLH reste donc généralement insuffisante en matière d'habitat précaire en cabane, d'habitat permanent résidences mobiles ou démontables. Quand des besoins locaux sont identifiés, ils ne font que rarement l'objet d'une traduction programmatique en logements adaptés à l'échelle locale. Comme l'indique le tableau 2 ci-dessous, le PLH devrait pourtant assurer un rôle de pivot entre les documents d'orientation des politiques de logement et les documents locaux de planification urbaine (SCoT, PLU). La prise en compte de l'ensemble des besoins d'habitat y représente donc un enjeu opérationnel conséquent.

**Tableau 2 : CERTU/ L'imbrication des compétences aux différentes échelles territoriales : la hiérarchie des normes entre les principaux documents de planification<sup>22</sup>**



<sup>22</sup> Source : Certu, *Les compétences en habitat des collectivités territoriales, Repères 1982-2012*, décembre 2012. [http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Les\\_competences\\_des\\_collectivites\\_en\\_habitat\\_cle58db7f.pdf](http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Les_competences_des_collectivites_en_habitat_cle58db7f.pdf)

## Les Diagnostics 360°

Les diagnostics territoriaux à 360° constituent une mesure du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de janvier 2013. Ils doivent permettre d'établir dans chaque département un état des lieux dynamique, pour adapter et structurer l'offre d'hébergement et de logement à long terme, et répondre ainsi à l'ensemble des situations de sans-abrisme et de mal-logement.

L'instruction du gouvernement du 18 août 2014<sup>23</sup> relative à l'élaboration des diagnostics partagés à 360° précise que ces diagnostics territoriaux à 360° ont « *vocation à alimenter et à orienter le contenu des différents documents de planification ou de programmation, en particulier les futurs plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) devant être mis en place suite à la loi ALUR* ».

La prise en compte des besoins d'habitat des personnes vivant en habitat léger et mobile n'est pas aisée dans les diagnostics à 360°. En cause, la méthodologie retenue pour renseigner les enjeux et la définition de la situation résidentielle du public, le manque de données précises, harmonisée et territorialisées sur la cabanisation et l'habitat léger ou mobile, et enfin le volume de données à collecter pour les services de l'État dans des délais très courts.

---

<sup>23</sup> Instruction du gouvernement n°DGCS/SD1/DHUP/DIHAL/2014/227 du 18 août 2014 relative à l'élaboration des diagnostics partagés à 360°. [http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2014/08/cir\\_38652.pdf](http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2014/08/cir_38652.pdf)

## II. Description des terrains étudiés et de leurs problématiques :

### 1. Pays Cœur d'Hérault

- Etat des lieux sur site

Le territoire est dominé par les espaces naturels et agricoles (86% du territoire) mais présente une croissance démographique très importante (+2,6%/an).

La cabanisation y est très diffuse et renvoie notamment à des installations de jeunes ménages en yourte (Mérifons, Gignac, Soumon) et au camping à l'année. Selon les interlocuteurs rencontrés et le syndicat mixte du Salagou qui a réalisé une veille sur les infractions en matière d'occupation des sols ou de construction sur le périmètre du site protégé, quelques communes sont également concernées par des installations et constructions illégales sur des anciennes exploitations agricoles (Liausson, Octon) dans des conditions précaires en termes d'accès aux réseaux. Plus rarement, des ménages vivent en camions sur des terrains peu aménagées (Octon, Saint Jean de Fos).

Des cas de camping à l'année sont rapportés (Clermont l'Hérault, Les Vailhès – Lodève, Mas de Riri – Celle, Mas des Issarts – Gignac, des saisonniers d'avril à octobre, Camping des sources - Soubès)

Le territoire présente une très forte attractivité et la demande de logement est existante, la commune d'Octon (qui compte moins de 500 habitants) témoigne au minimum de 2 demandes d'information par semaine à la mairie de ménages cherchant un logement dans la commune. Les demandes de logements de jeunes, étudiants de Montpellier, sont souvent de courte durée et correspondent à des périodes provisoires de stage ou CDD.

Les jeunes nés dans le secteur et décohabitants sont plus directement impactés par l'inadaptation du parc et du coût du logement. Nombre d'entre eux, n'ayant pas les moyens d'accéder à la propriété sur un petit pavillon peinent à se loger dans l'offre locative publique ou privée insuffisante.

La commune d'Octon a créé un programme de logements pavillonnaire en accession orientée vers les jeunes primo accédant aux ressources plus modestes. De l'aveu du maire, l'expérience n'a pas fonctionné car le coût du foncier restait trop élevé.

#### Type de classement dans échelles de tolérance (cf. notre échelle plus haut) :

Localement l'acceptation du phénomène de cabanisation est circonstanciée. Le degré de tolérance vis-à-vis des installations est lié notamment à l'appartenance des habitants concernés au territoire. De par leurs structures démontables, les yourtes sont plus facilement tolérées et en règle générale leur installation reste provisoire (environs 4-6 années après lesquelles l'habitat évolue souvent pour raisons familiales vers plus de bâti).

- Les enjeux identifiés et les actions entreprises par les acteurs

Les communes du territoire sont en révisions parallèles du SCOT (Stade PADD en 2014) et du PLH conjoint aux deux intercommunalités (CC Clermontais et CC Vallée de l'Hérault).

Du point de vue du Syndicat Mixte du Salagou, le SCOT semble plus approprié que les PLH pour faire émerger la question de l'habitat précaire. Bien que le PLH semble mieux dédié aux questions de logement, l'habitat social ne serait pas la priorité des élus et le SCOT accorde une plus grande place à la participation des citoyens pour permettre l'expression de ces habitants de leurs besoins.

La hiérarchie des normes entre documents de planification (SCOT) et de programmation impliquera certainement de travailler à partir des deux documents que sont les SCOT et les PLH en veillant à ce que les orientations du premier trouvent une traduction opérationnelle dans le second, voir une déclinaison en termes de droit des sols et de prévention dans les PLU.

Toutefois, la **connaissance locale actuelle de la cabanisation reste très partielle et peu partagée entre les acteurs** en charge de l'aménagement du territoire et de la programmation du logement. Les situations existantes sont soit ignorées, soit niées par les élus locaux. Cet état de fait est renforcé par la revendication à l'autonomie des occupants d'habitats légers, démontables ou mobiles qui entretient un tabou sur leur identification. D'autre part, un certain nombre de situations de mal logement sont perçues comme de l'habitat saisonnier ou déguisées en cet usage, ce qui participe encore à minimiser ces situations de mal logement par un a-priori d'installations simplement provisoires.

- **Les freins rencontrés par les acteurs : le manque de coordination entre les acteurs**

Sur le territoire du syndicat mixte du Salagou (SMS), le manque de concertation publique sur ce sujet fait que ce sont dans les espaces de débats normalement dédiés à l'environnement, que remonte la question du logement. Or, le SMS à l'origine de ces espaces d'échange ne peut ni gérer, ni répondre à ces questions, et se trouve isolé face aux habitants et en difficulté pour construire du lien avec les collectivités et institutions compétentes sur cette thématique. Ce malgré un réseau associatif d'interpellation et d'organisation collective assez présent sur le secteur («demain la terre» à Gignac, «Terre vivante» à Clermont l'Herault, «Terre de liens» et la «Manufacture des Paysages» à Octon).

Il convient également de noter un relatif manque d'organisation des citoyens-habitants concernés: ils ne savent pas à qui s'adresser tant pour les conseils juridiques ou techniques et se tournent vers les mauvaises instances.

A titre de préconisation, sur le grand site du Salagou s'est mise en œuvre une action originale de prévention de la cabanisation et des constructions illégales dans le cadre d'un projet territorial en concertation avec les communes et les services de l'Etat. Le dispositif coordonné par le syndicat mixte du Salagou vise à repérer et à qualifier les situations et de rechercher de solutions à l'amiable ou verbalisation avec les habitants.

La méthodologie de repérage des situations et de coordination des acteurs pourrait inspirer une réflexion plus large à l'échelle du PLH ou du SCOT, afin de travailler :

- Sur l'identification des situations et leur caractéristiques juridiques, sociales, techniques,
- Sur la définition de pistes et moyens à mobiliser pour régulariser un certain nombre de situation, les améliorer ou reloger les occupants subissant des conditions d'habitat précaires et contraintes,



- Sur la réglementation des PLU en termes de droit des sols dans le sens à la fois d'une prévention de la cabanisation, et de la définition concertée de secteurs autorisant l'installation d'habitat léger et mobile pour répondre aux besoins locaux.

## 2. Poussan – Mèze

- Etat des lieux sur site

L'étude a porté plus spécifiquement sur la commune de Poussan, mais la cabanisation est présente sur l'ensemble du territoire de la communauté de commune (les logiques d'achat de la plupart des cabaniers ne correspondant pas aux logiques administratives, en dehors de certains plus avertis dont la démarche relève de stratégies économiques).

Nous avons rencontré à plusieurs reprises :

- Les élus et services de l'urbanisme et des affaires sociales de la commune,
- L'élus à l'urbanisme de la communauté de communes et ses services,
- L'association de la Ligue des Droits de l'Homme.

Les données que nous avons pu collecter pendant notre enquête relèvent davantage d'une approche sensible que rationnelle. Les personnes rencontrées connaissent bien la cabanisation. Elle fait partie de l'histoire du lieu et s'inscrit dans des pratiques locales telles que décrites plus haut. Se croise à Poussan une diversité de parcours et de situations. Cependant, malgré cette connaissance, aucun outil de connaissance partagé n'existe, ni à l'échelle de la commune, ni de la communauté de communes.

Les élus et professionnels locaux se positionnent plutôt dans une logique de tolérance circonstanciée (cf. notre échelle plus haut) : certains des habitants sont présents depuis de longue date sur le territoire, appartiennent à des familles de Poussan. Les liens sont donc étroits avec certains habitants, mais cette tolérance s'élargit de fait à l'ensemble des personnes vivant dans ces habitations.

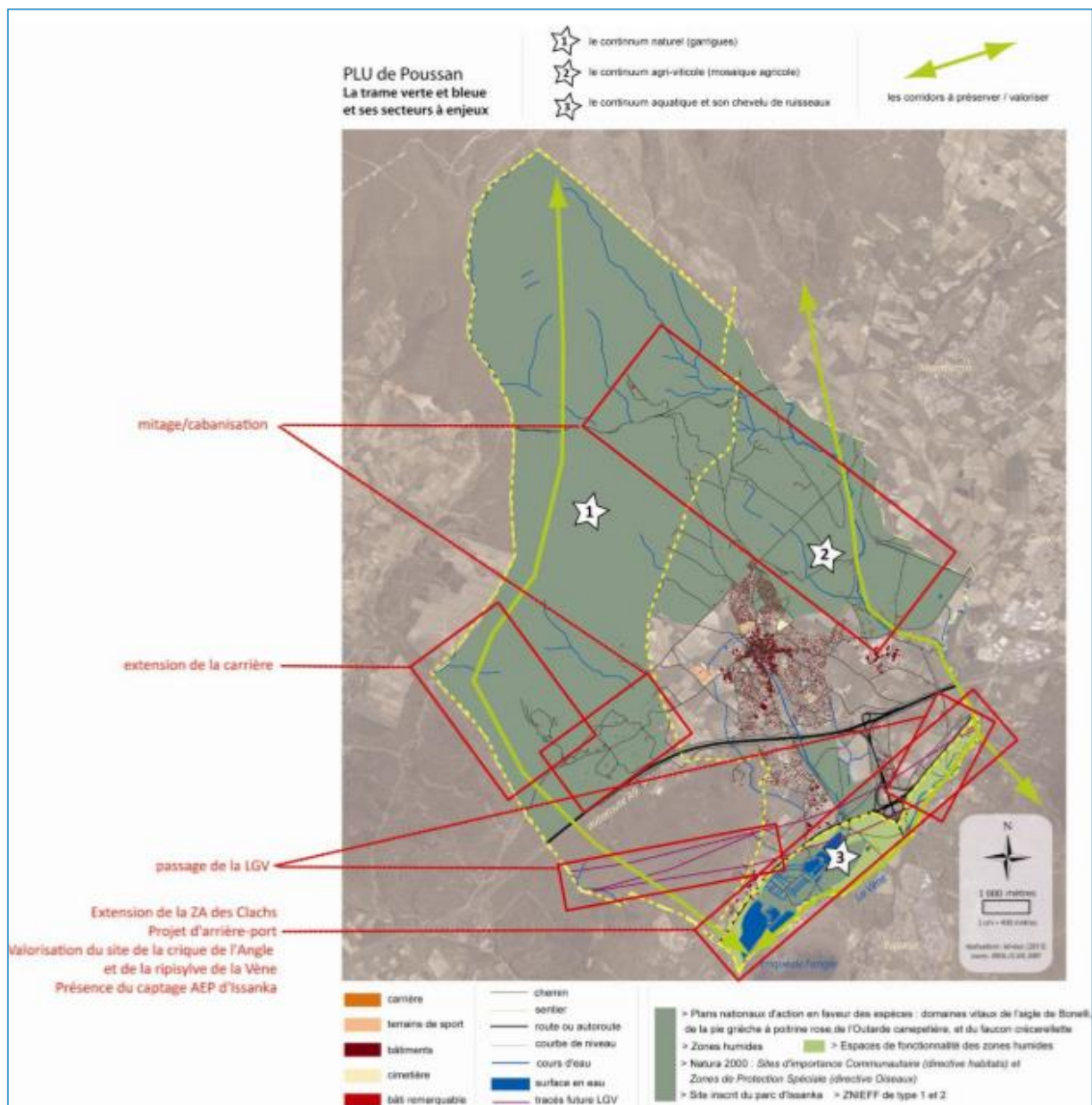
### *Situation géographique :*

La cabanisation à Poussan s'organise principalement autour de trois secteurs : les deux zones indiquées dans la carte ci-dessous, ainsi que la zone indiquée « passage de la LGV ». Plus précisément, les espaces concernés sont : les flancs des collines de la Moure en continuité de la carrière en allant vers le bourg, les flancs des collines de la Moure entre l'A9 et la ZA des Clashes (secteur du Giradou), le secteur situé entre le parc d'Issanka et l'autoroute A9, le secteur de la ZI, Sainte-Catherine, la Mouline, le mas des Crozes, l'ensemble du secteur agricole en amont du mas des Crozes.

Le nombre de personnes vivant à l'année sur la commune n'est pas connu précisément, il **va de 70 à 350 personnes** selon les personnes rencontrées (services municipaux ou associations) ou documents consultés, la vérité se situant probablement entre ces deux données. Ces chiffres indiquent **une connaissance difficile**, par les services sociaux notamment, qui s'effectue de manière informelle par l'inscription aux écoles ou sur les listes électorales, par la brigade territoriale. Mais ces repérages ne disent rien des personnes présentes dans ces installations.

Parmi ces habitants, on retrouve une large diversité d'occupation et d'habitants : des cabanes de loisirs côtoient des mazets aménagés ou des mobiles homes jouxtant des villas. Certains propriétaires de terrains ont peu à peu équipé les mazets, y vivent, et louent leur maison dans le village.

Les équipements sont différents d'un lieu à l'autre : si tous ont l'électricité, tous n'ont pas le raccordement à l'eau et aux réseaux. Les conditions de vie d'une partie d'entre eux sont précaires et, concernant la troisième catégorie, les plus précaires, il s'agit souvent pour eux d'une forme de choix dans un parcours contraint. Mais d'un choix leur permettant une réappropriation de leur vie<sup>24</sup>.



Source : PLU, 2013, p.15

<sup>24</sup> Voir à ce propos l'étude à laquelle nous avons participé pour l'ONPES sur les parcours et les mécanismes de l'invisibilité des publics précaires, consultable en ligne : <http://onpes.gouv.fr/L-invisibilite-sociale-publics-et.html>

Concernant les habitants, les personnes rencontrées, professionnels et élus, sans en avoir une connaissance précise s'accordent sur une répartition qui serait la suivante : 30% de personnes issues des gens du voyage, 30% d'habitants dans de grandes villas, 30% de personnes précaires. Parmi ces trois catégories, nous avons identifié des modes d'occupations différentes :

- Marchand de sommeil
- Locataire sans contrat
- Occupant sans droit ni titre
- Hébergé à titre gracieux
- Propriétaire occupant
- Propriétaire occupant sous le seuil de pauvreté

Il existe un climat conflictuel entre les habitants, entre les « petits propriétaires » impécunieux et d'autres qui ont un capital social et économique plus important : le sentiment du deux poids deux mesures est entretenu par des situations où certaines familles ont été dans l'obligation de détruire leur habitation, alors que d'autres, parce qu'ils connaissent les rouages administratifs et judiciaires ne sont pas inquiétés.

#### *Gestion technique du lieu*

La brigade territoriale de la communauté de communes signale tous les nouveaux cas d'installations, à ce jour 29 procédures d'urbanismes suivies par le parquet sur la CC. Mais, les nouvelles installations ne font pas l'objet d'un traitement systématique, faute de moyens de continuité dans la chaîne des intervenants : policiers municipaux -> brigade territoriale -> tribunal administratif -> ministère de la justice -> trésor public.

Pour les professionnels et élus locaux, **ces dysfonctionnements dans le rouage répressif de la gestion de la cabanisation entraîne une représentation de flexibilité** chez les futurs acquéreurs et permet de nouvelles installations.

#### *Gestion sociale du lieu*

Sur l'ensemble des habitants, le service social n'en connaît que très peu. Les habitants qui pourraient être concernés par une ouverture des droits ne font pas appel aux services sociaux par crainte de perdre leur habitation.

#### ▪ Les enjeux identifiés et les actions entreprises par les acteurs

Le phénomène est connu depuis longtemps et contrairement à d'autres territoires comme le pays Cœur d'Hérault, les documents locaux (SCOT) abordent la question très clairement. La commune est signataire de la charte contre la cabanisation, mais cette charte n'a pas permis l'arrêt de l'extension du phénomène.

Les élus constatent un impact important de la cabanisation sur l'organisation des services municipaux:

- Mise en place de repérages pour distribuer de l'eau dans les cas de sécheresse (ils ont connu un cas de décès par déshydratation),

- Demandes de domiciliation (mais ils en ont peu),
- Demandes d'aides financières en augmentation, gestion de nombreux problèmes de santé de ces habitants.

Même si la question de la cabanisation est partagée avec l'ensemble des communes de la CCNBT, il n'y a pas d'action concertée entre les communes. Devant la difficulté de mettre en place des actions cohérentes, les élus locaux s'appuient sur des projets locaux pour « régler » le problème de la cabanisation, ainsi, le projet régional dit « Projet Hinterland de développement du port de Sète » a joué pendant un temps le rôle de régulateur de la zone car il devait se développer sur la zone cabanisée. Ensuite, c'est le passage de la Ligne Grande Vitesse qui est avancée pour jouer ce rôle.

#### Dans le PLU :

Le patrimoine de la plaine agricole de Fabrègues-Poussan est reconnu à travers divers classements (dont Natura 2000) qui tendent à la préservation de son patrimoine. Il en est de même pour la montagne de la Moure, dont la garrigue révèle une mosaïque complexe très favorable à un cortège floristique d'espèces méditerranéennes des rochers, des pierriers ou des pelouses rases.

Sur cette façade littorale très convoitée, dans un contexte d'essor démographique et d'attractivité du littoral méditerranéen, la pression d'artificialisation est très importante. Et les menaces les plus difficiles à résoudre restent aujourd'hui les phénomènes conjugués de mitage et de cabanisation.

En effet, à Poussan, plus de 70 parcelles isolées reçoivent aujourd'hui une construction. Le phénomène de cabanisation se développe quant à lui par l'installation de caravanes et autres mobil-homes qui deviennent peu à peu des habitations permanentes et en dur.

Si le phénomène de cabanisation est ancien sur Poussan (tradition du « terrain de loisir », villégiature dominicale en provenance de Sète ; attribution de permis de construire pour des surfaces réduites dans certains secteurs naturels avant la mise en place du SMVM en 1995), il a évolué ces dernières années en raison des dynamiques conjuguées de la flambée des coûts de l'immobilier, de la crise économique et de l'emploi, de la mise en place d'habitats permanents dans les secteurs non équipés et exposés au risque incendie, en zone naturelle ou agricole.

Cette « urbanisation » diffuse s'est développée en discontinu avec l'existant, et se traduit désormais par l'occupation d'un espace de plus en plus important qui pose de nombreux problèmes :

Destruction des habitats et destruction ou perturbation des espèces par une fragmentation des milieux ;

Forte exposition au risque feux de forêts lorsque ces constructions se trouvent en secteur combustible (garrigues), d'autant plus que ces écarts ne sont pas sécurisés et ne disposent d'aucune installation de défense-incendie ;

Coût toujours plus important d'équipement et d'entretien des réseaux et voiries à la charge de la collectivité ;  
Existence d'une majorité d'habitations non desservies par un réseau AEP ou d'assainissement ;

Forme d'artificialisation de l'espace très consommatrice et peu ou pas structurée ;

Développement de nombreuses habitations illicites et non contrôlées (AEP, assainissement), potentiellement sources de pollutions accidentelles ou diffuses, même sur les nappes profondes (forages, eaux usées, dépôts d'ordures, ...). Sur l'ensemble de ces secteurs identifiés, le PLU se doit d'apporter un encadrement réglementaire visant à enrayer la progression de ce phénomène.

Sur l'ensemble de ces secteurs identifiés, le PLU se doit d'apporter un encadrement réglementaire visant à enrayer la progression de ce phénomène.



**Le secteur de mitage entre la carrière et le bourg**

Source : PLU, 2013, p. 19

▪ Les freins rencontrés par les acteurs

On voit donc que plusieurs facteurs facilitent et expliquent l'installation dans ces lieux et notamment le manque de fluidité dans les rouages préventifs ou répressifs (policiers municipaux -> brigade territoriale -> tribunal administratif -> ministère de la justice -> trésor public), auquel se rajoute une **temporalité de l'outil juridique qui apparaît en décalage avec un traitement préventif**, le montant des astreintes, les vices de formes...

Se rajoutent à ces facteurs :

- Le morcellement des parcelles qui entraîne une déprise agricole. Ces faits conduisent à faciliter l'achat de parcelles, qui ne peuvent pas ou ne trouve pas acheteur parmi des agriculteurs,
- Des acteurs de l'immobilier qui participent à la spéculation immobilière autour de ces terrains :

<b>Prix :</b>	<b>25 000 €</b>	
Ville :	Marseillan	
Code postal :	34340	
Type de bien :	Terrain	
Surface :	2 493 m <sup>2</sup>	
GES :	Vierge	
Classe énergie :	Vierge	
<a href="#">Voir sur la carte</a>		
<b>Description :</b>		
vends terrain de loisirs sur marseillan ville en grillage haie de sapin pas d'eau ni d'edf possibilité de faire un forage fosse septique de 3m3 2 cabanon 1de 10m2 et 1 de 12m2 pour plus de renseignement me contacter uniquement par telephone pas serieux s'abstenir!		

<b>Terrain de loisir avec mazet de 25 m2</b>	
cortes - Mise en ligne le 9 juin à 21:41.	
<b>Prix :</b>	<b>120 000 €</b>
Ville :	Mèze
Code postal :	34140
Type de bien :	Terrain
Pièces :	2
Surface :	3 400 m <sup>2</sup>
GES :	Vierge
Classe énergie :	Vierge
<a href="#">Voir sur la carte</a>	
<b>Description :</b>	
Très beau Terrain de 3400m2, arboré clôture avec eau par forage, compteur edf. Cerise sur le gâteau mazet de 25 m2 cadastre avec cuisine équipée, douché à l'italien, toilettes avec fosse septique. Et à 2mn de meze et des plages près de la sortie de l'autoroute. 120000 e à débattre Ps: tres belle vue dégagée sur l'étang de thau et sete.	



- Une difficulté pour les équipes municipales d'avoir une emprise sur deux autres acteurs de la cabanisation : EDF, étant une entreprise commerciale : ouvre des compteurs de chantier malgré les courriers de la ville, et la chambre des notaires, qui permet des transactions sans que les communes n'en soient averties,
- Le coût que représenterait la préemption des terrains pour la commune de Poussan sur chaque parcelle à la vente,
- Le manque de logements sociaux pour éventuellement reloger certains ménages ou personnes isolées,
- L'absence de travail concerté entre les services sociaux et techniques de la CCNBT, la brigade territoriale est le bras armé pour la cabanisation, mais il n'existe pas aujourd'hui de politique commune affichée,
- Un nœud réglementaire et d'usage : pas de préemption possible car les élus n'ont pas de projets sur la zone nord, et les agriculteurs ne peuvent pas utiliser ces terrains en raison du prix ou de la taille des parcelles.

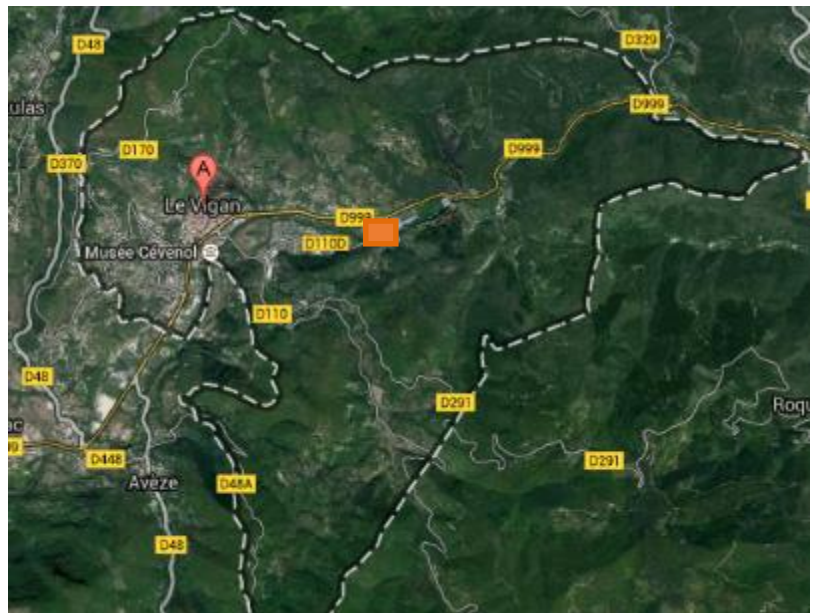
Tous ces éléments conduisent à un sentiment d'impuissance et d'isolement des élus.

### 3. Le Vigan

#### ▪ Etat des lieux sur site

Présent depuis plus de 50 ans sur le secteur, un groupe familial de 6 ou 7 ménages, soit 19 personnes dont 8 enfants, vivent à l'année sur le terrain dit « du tesson » à l'entrée de la commune le long de la route départementale 110D. Ils séjournent en caravanes sur ce terrain communal sans titre ni convention d'occupation.

Bien que situé à proximité et en contrebas d'une zone activité, le terrain est classé en Zone Naturelle (non constructible) au PLU de la commune (approuvé en juin 2012). Longé par l'Arre, rivière affluente de l'Hérault, il se trouve en Zone rouge au titre du Plan de prévention des risques inondation.



Le site peut également dans son aménagement actuel présenter des risques d'incendies liés à la proximité des caravanes et à la qualité du raccordement collectif à l'électricité

Au moment de l'enquête, le site dispose d'un raccordement collectif à l'eau depuis une borne incendie et d'un raccordement collectif à l'électricité (1 compteur pour l'ensemble des occupants) et d'un seul

bloc sanitaire pour l'ensemble des personnes. Le terrain est plat, gravillonné et peu paysagé, limitrophe de l'Arre (rivière qui traverse la commune) et des locaux de pôle emploi.

En 1999, la municipalité déplace l'ensemble des occupants (60 personnes) sur le site de Miassole ; une ancienne voie ferrée excentrée en cul de sac, présentant des risques d'éboulement, inadapté par sa localisation et son aménagement à l'habitation. Au bout de 3 mois, les ménages retournent sur le terrain de Tessan.



En 2010, le Maire du Vigan prend successivement deux arrêtés d'évacuation du terrain de Tessan pour risque d'inondation et en invoquant la loi de 2007 sur la prévention de la délinquance et l'occupation illicite du terrain.

Les familles souhaitent être relogées sur un terrain familial ou dans un habitat adapté permettant le maintien de la caravane en annexe du bâti.

- **Les enjeux identifiés et les actions entreprises par les acteurs**

Depuis 3-4 ans la préfecture manifeste l'intention de reloger les familles. Un diagnostic social des ménages a été réalisé par les services du conseil départemental, et des propositions de relogement faites aux ménages. En l'absence de foncier clairement identifié, les propositions se limitent à des projections de plan masse présentés lors de réunions de concertation (en 2011) à la préfecture en présence des familles, des associations locales, des services sociaux du conseil général, des services de l'Etat et de la commune. Un travail de prospection foncière réalisé par la DDTM en 2011 a permis d'identifier 11 terrains (majoritairement privés) potentiels pour reloger les familles, mais aucun n'a été retenu



Des tensions sont également apparues autour des propositions de relogement sur le nombre de ménages concernés. Elles ont conduit les ménages à se désengager sur les propositions qui leur étaient faites. Les pouvoirs publics (mairie et préfecture) n'ayant retenus que 6 à 7 ménages présents en permanence sur site pour l'opération de relogement au détriment d'enfants ayant décohabité ou des ménages de la famille élargie séjournant plus ponctuellement sur le site.

Suites aux inondations de septembre 2014, l'équipe municipale sollicitée par les familles et un collectif de soutien composé d'habitants de la commune, a proposé que l'avenir du terrain soit abordé en conseil communautaire de l'intercommunalité du Pays Viganais le 24 septembre 2014. Ce dernier a proposé la mise en place d'une commission de travail dont les résultats se font attendre.

Dans l'attente d'un relogement, les occupants ont fait plusieurs demandes écrites d'amélioration temporaires des conditions sanitaires (douches/ WC) et de sécurisation du terrain du Tessan auprès de la mairie et de la Préfecture. Demandes restées sans suite.

- **Les freins rencontrés par les acteurs**

L'arbitrage finalement retenu par la sous-préfecture de reloger 6 à 7 ménages contre les 15 recensés a eu un impact sur la participation des ménages, entraîné des conflits, des suspicions et divisions entre les ménages.

La rapidité de réalisation du diagnostic et de présentation de scénarios interroge sur la maturité des ménages dans la définition des propositions de relogement. Le foncier est présenté comme le point de blocage principal. Pour autant, le diagnostic ne semble pas dégager de véritable pré-programmation qui permettrait de cibler les caractéristiques du foncier à mobiliser... On se focalise sur les contraintes plutôt que de définir les possibles.

La Commune se dit isolée sur le sujet et attend un soutien de l'intercommunalité pour élargir le périmètre de prospection foncière, mais ne disposant ni de compétences habitat ni de compétences « Gens du voyage », la capacité d'intervention de cette dernière reste limitée.

Pour la commune le Conseil Départemental dispose de foncier mais ne se positionne pas et la Sous-Préfecture n'est plus suffisamment impliquée pour porter les acteurs sur un projet.

L'amélioration des conditions existantes est une priorité sanitaire mais le Maire ne veut pas prendre la responsabilité d'autoriser des installations d'équipements (WC et douches) et de risquer de pérenniser l'installation.

## 4. Gigean

- **Etat des lieux sur site**

Gigean est une commune membre de la communauté d'agglomération du Bassin de Thau (CABT). Son territoire est marqué par une coupure (matérialisée par l'axe autoroutier) entre deux entités paysagères : la plaine viticole et urbanisée d'un côté et le massif de la Gardiole qui occupe 60% du territoire communal (site Natura 2000) de l'autre. La commune n'identifie pas clairement de cabanisation sur



son territoire, arguant que cette problématique concerne essentiellement les communes voisines (notamment Poussan). Cependant, en ce qui concerne l'habitat léger et précaire, Gigean a identifié deux situations qu'elle entend prendre en compte dans le cadre de la révision de son PLU qui est en cours.

Tout d'abord celle qui concerne les gens du voyage sédentarisés depuis plusieurs générations sur la commune a été partiellement traitée par la commune (qui a mis à disposition un terrain provisoire) et la CABT, compétente en matière d'accueil des gens du voyage, qui a commandité et financé une MOUS réalisée par le cabinet d'étude Chorus entre 2011 et 2012 visant à réaliser un diagnostic préalable à l'élaboration d'une opération de relogement en habitat adapté.



La famille élargie est constituée de 7 ménages, soit 33 personnes (une femme veuve et ses 6 enfants mariés et leurs enfants) qui vivent sur la commune de Gigean « depuis toujours ». Les enfants sont scolarisés de façon régulière. La plupart des ménages bénéficient des minimas sociaux. Après avoir occupé successivement plusieurs parcelles privées et publiques sur la commune, ils ont été installés en 2011 sur un terrain appartenant à la mairie situé à 2 km du centre-ville, en bordure d'autoroute et sommairement aménagé (un accès, une borne EDF et un cabanon wc). La dangerosité du site situé en contrebas de l'autoroute A9 a été soulignée à de nombreuses reprises par les habitants. A l'issue de la MOUS, des terrains ont été proposés par la municipalité aux services de l'Etat mais n'ont pas été validés (situés dans l'emprise du tracé de la future ligne LGV). La municipalité, depuis la remise du rapport de la MOUS, indique ne pas avoir eu de relances de la part de l'Etat ni de la CABT. Une famille (5 personnes) est entrée en logement social en mars 2015. La commune a sondé les familles non relogées sur leur volonté en termes d'habitat en décembre 2014, et il est apparu que toutes souhaitent une solution de type habitat adapté.

Une autre situation relevée par la commune concerne deux familles de bergers. Une qui réside dans le massif de la Gardiole dans un « semblant de bergerie » avec sa famille (3 personnes) et son troupeau de moutons. Le berger est propriétaire du terrain agricole et du mazet (en mauvais état) qu'il a aménagé et agrandi avec ses propres moyens. L'autre berger résiderait dans une caravane sur le massif de la Gardiole. Peu d'informations nous ont été transmises à propos de ces deux situations si ce n'est qu'elles préoccupent la commune qui souhaite répondre à leurs besoins de régularisation de leur habitat dans la mesure où leur activité professionnelle résonne avec l'histoire de la transhumance que la commune de Gigean a connue par le passé.

- Les enjeux identifiés et les actions entreprises par les acteurs

Indépendamment de ce projet de relogement des familles sédentarisées, la commune réfléchit à implanter une aire d'accueil pour les gens du voyage afin de se conformer à ses obligations en la matière (35 places). Elle n'a pas signalé de négociations avec les services de l'Etat qui viseraient à alléger l'obligation d'accueil si l'opération d'habitat adapté aboutissait. Pourtant, la mairie indique que les besoins d'accueil concernent essentiellement des membres éloignés de la famille sédentarisée à proximité de l'autoroute. Une opération mixte d'habitat adapté et d'accueil pourrait être envisagée dans ce cas de figure.

La prise en compte de l'habitat des bergers par la commune est récente. Une volonté politique semble se dessiner autour d'un enjeu patrimonial qui serait à terme probablement intégré dans l'économie touristique locale. Cela constitue du moins une certaine opportunité autour de laquelle les bergers comme la commune et l'intercommunalité peuvent s'entendre.

- Les freins rencontrés par les acteurs

Le tracé de la future LGV tel qu'il est établi dans le diagnostic du PLU d'avril 2012 passe au sud de l'autoroute, et ne semble donc pas constituer un frein pour le terrain qui avait été proposé par la mairie qui est lui situé au nord de l'autoroute. Ce sont donc probablement d'autres arguments qui ont été opposés à la collectivité pour refuser la validation du terrain. Il s'en est suivi une interruption de la communication entre les services de l'Etat, la communauté d'agglomération du Bassin de Thau et la commune autour de ce projet qui a été laissé à l'abandon, laissant la collectivité « seule » à gérer la relation avec les familles auprès desquelles elle s'était engagée. En décembre 2015, ces familles se sont manifestées auprès du maire dans une posture revendicative et ont menacé de venir occuper des terrains communaux avec 200 caravanes si l'opération de relogement en habitat adapté n'était pas



relancée. Le maire a entendu le message et fait une nouvelle proposition de terrain à la communauté d'agglomération du Bassin de Thau. Cette dernière proposition est actuellement à l'étude mais semble mieux positionnée et devrait pouvoir aboutir à une validation. Une modification du PLU (en cours d'élaboration) serait nécessaire. Un opérateur (Hérault Habitat) est déjà pressenti sur cette opération. La commune de Gigan ne s'est pas rapprochée de la commune de Pignan qui est l'unique commune du département de l'Hérault à avoir réalisé une opération d'habitat adapté (aujourd'hui sur le territoire de la métropole, qui en a la gestion). Ce-

pendant les services de l'Etat ainsi que la CAF voient dans cette expérience un contre-exemple d'une opération réussie. Il serait intéressant de réunir l'ensemble des acteurs impliqués pour réfléchir à une réponse qui anticipe l'ensemble des problématiques qui risque de se poser à l'avenir pour les familles qui intégreront les parcelles d'habitat adapté de Gigan, que ce soit en termes d'aménagement, d'équipement ou de gestion.

Le projet de réhabilitation de l'habitat des bergers nécessite un certain nombre de dérogations aux règles d'urbanisme puisque les habitats sont situés dans le massif de la Gardiole classé « site Natura 2000 ». Ce projet nécessite de réfléchir à ajustements cohérents avec le SCOT.

## 5. Squats de Montpellier

### ▪ Etat des lieux sur site

Il est important de préciser au préalable qu'il existe une **porosité des situations entre les squats et la cabanisation**. Les personnes ne sont pas figées dans un type d'habitat mais connaissent des parcours qui évoluent au gré des opportunités, des besoins de chacun. Les squats, tout comme la cabanisation, pose la question de la **possibilité pour des personnes de trouver un refuge, en l'absence de logement, dans des interstices urbains ou paysagers**. Dès lors, il faut s'interroger sur les logiques d'intervention publique auprès des squatteurs : s'agit-il de garantir l'ordre public ou de permettre à ces personnes de stabiliser une situation et de les accompagner à trouver leur place dans la société et non celle que l'on voudrait pour eux ?<sup>25</sup>

La première question qui nous est posée, et que se pose les services de l'Etat et les associations qui interviennent sur la question est celle du nombre de personnes concernées. Or, ce travail n'a jamais été effectué jusqu'à présent.

Une démarche allant dans ce sens avait été amorcée en 2014 par le sous-groupe santé du SIAO. Elle visait à mieux connaître et identifier ces publics en partant de ceux accueillis en structure ou dans les files d'attente. L'objectif de ces quantifications était de prévoir et construire des places d'urgence pour des mises à l'abri. Cette méthode comporte bien évidemment **un biais puisqu'elle ne rend visible que les publics qui le sont déjà**, or on sait par ailleurs que plusieurs mécanismes conduisent à ce que les personnes concernées restent invisibles. Par ailleurs, les squatteurs ne font pas l'objet d'une entrée directe et prioritaire dans les outils de suivis et de comptabilité des publics accueillis (sauf dans les cas d'urgence) sauf dans les domaines de la toxicomanie. Les associations qui distribuent de l'aide alimentaire indiquent ne pas savoir (ni demander) le lieu d'habitation des personnes qu'elles accueillent.

Parmi ces fichiers et les comptes rendus, nous avons quelques éléments qui donnent une vision partielle du phénomène à Montpellier : le groupe de travail du SIAO (avec la participation du Samu Social, le SAO généraliste de Montpellier (CORUS SAO) et la Halte Solidarité de la Croix Rouge) faisait état de 117 personnes sollicitant un hébergement d'urgence, sans que l'on connaisse le lieu d'habitation actuel.

Ensuite, sur 912 personnes accueillies dans l'association Arc en ciel :

**58 personnes vivent en squats** et 113 se déclarent « sdf », mais il existe probablement une porosité des situations et des craintes dans les déclarations qui ne permettent pas d'avoir des chiffres stables.

Sur les 58 personnes vivant en squats :

- 29 disent avoir des enfants, dont 5 à charge,

---

<sup>25</sup> Voir à ce propos D'IRIBARNE P., *Vous serez tous des maîtres. La grande illusion des temps modernes*, Le Seuil, Paris, 1996

- la moyenne d'âge : 38 ans pour les hommes et 31 ans pour les femmes.

Enfin, les données issues du repérage de la police nous donnent des informations sur des adresses, sur des types d'occupation et sur un nombre estimé d'habitants. Ainsi, 6 lieux de squats étaient identifiés à Montpellier intra-muros, rassemblant une centaine de personnes. Parmi ces squats, on retrouve deux squats qui se revendiquent comme tel : le Kalaj et Luttopia. Au final, seulement quatre squats sont identifiés et ne nous disent presque rien des habitants. Savoir où se situent les squats ne sert que dans les cas d'évacuation ou de sauvegarde des personnes (domaine de la santé), mais pas pour accompagner les personnes puisque les intervenants sociaux n'y interviennent pas. La localisation des squats n'est pas donc une donnée permettant de travailler sur la question des squats.

Les autres informations dont nous disposons relèvent davantage de la connaissance subjective qu'en ont les intervenants sociaux qui interviennent sur le terrain. Ils notent que 3 profils émergent :

- Hommes ou familles étrangères (Tchèques, Somaliens, Erythréens ...),
- Jeunes en parcours d'errance (dès 14 ans),
- Hommes isolés.

Selon leur statut d'occupation : bâtiments privé ou public, selon la tolérance ou l'intérêt des propriétaires, selon les opérations immobilières à venir, les squats sont évacués, ou pas. Ces traitements différenciés développent des stratégies chez les squatteurs, mais également créent de l'invisibilité de publics précaires qui n'ont pas les ressources sociales et humaines pour trouver des solutions alternatives, et repoussent toujours plus loin dans les marges de la ville des personnes et familles.

Par ailleurs, les modalités d'interventions sur l'évacuation des squats telles qu'elles ont été réalisées jusque-là créent deux phénomènes : d'une part des ruptures dans certains parcours de personnes qui se retrouvent sans hébergement, d'autre part une méfiance de la part des associations qui se voient ainsi instrumentalisées car non informées et mobilisées en dernier ressort, sans qu'il y ait un véritable travail de concertation.

### *Organisation et des squats*

On retrouve la typologie classique des squats qui recouvre des fonctions sociales différentes : artistique (par exemple le Kalaj), hébergement (comme Luttopia, mais dont les modalités d'organisations ne se limitaient pas à un hébergement mais remplissait une fonction sociale de « sas sécurisant »), commerce (drogue, contrebande, prostitution... masqué par l'hébergement de squatteurs).

Les intervenants sociaux rencontrés constatent une évolution de la structure des squats, liée notamment à une augmentation de la violence, ce qui entraîne :

- L'apparition d'unités plus petites (2/3 personnes), qui sont plus éloignées du centre-ville (l'éloignement est facilité par les transports en commun, mais également par une surveillance moindre dans les villages plus éloignés), moins visible (en dehors du squat Luttopia dont nous ne parlerons pas ici),

- Une « culture » du squat qui semble se perdre, une débrouille qui se transmet moins entre les générations de squatteurs alors qu'elle permettait de survivre à la rue. Une nuance à apporter à cette culture du squat, cette transmission peut néanmoins s'effectuer sous d'autres formes, notamment par les réseaux sociaux. On voit par exemple aujourd'hui se multiplier les sites qui donnent des conseils pour squatter des immeubles (<http://www.liensutiles.fr/categ/squatter-un-appartement-47028217> )

Il existe ensuite un **parcours de l'errance** (qui inclue l'habitat en cabanes sur terrains privés), qui **rend difficile l'observation du phénomène**. Ce parcours de l'errance est dû aux expulsions, aux conflits entre personnes et à leurs besoins. La cabanisation devient une étape, plus sécurisante, dans le parcours de l'errance.

#### *Intervention sociale*

Les professionnels qui vont à leur rencontre sont peu nombreux et ne couvrent qu'une petite partie du territoire, or, on l'a vu, il existe une porosité des situations et parcours d'errance qui se s'arrête pas aux portes de Montpellier. La question de la cartographie des parcours, plus que des personnes se pose, depuis 2013 dans les comptes rendus de réunion du groupe santé, mais qui n'ont plus lieu aujourd'hui.

Dans les squats, les professionnels interviennent à la demande des personnes et ne pénètrent pas dans les lieux s'ils n'y sont pas invités. Ils interviennent également uniquement si des débouchés sont possibles, et donc pas pour les personnes sans titre de séjour.

Enfin, le travail d'intervention sociale est difficile auprès des familles avec enfants car elles sont peu connues des services, ces familles, par crainte d'être séparées suite à un signalement, préfèrent rester discrètes.

#### ▪ **Les enjeux, difficultés et actions entreprises par les acteurs**

Au-delà de la pénurie de réponses à apporter à ces personnes, les regards se concentrent sur **le mythe d'une comptabilité des personnes présentes dans les squats**. Cet angle d'approche place les intervenants sociaux dans une posture délicate d'intermédiaire en ne clarifiant pas les finalités et l'utilisation de ces outils de connaissance, qui se traduit par une frilosité de leur part à transmettre des informations. Mais cette frilosité traduit aussi une incompréhension sur les besoins de part et d'autre : il ne s'agit pas d'établir des listes nominatives mais de comprendre les parcours des personnes, les profils et les volumes afin de construire une réponse publique qui ne se résume pas à une mise à l'abri des personnes.

Ce constat nous amène à formuler plusieurs interrogations à traiter collectivement : qu'advient-il des données communiquées ? Comment les services de l'Etat informent les intervenants des actions entreprises ? Quelle gestion collective des situations humaines ? Comment s'appuyer et partir des situations des personnes, qu'ils soient en squats ou pas, **pour construire un parcours qui n'évacue pas le squat mais qui le considère pour ce qu'il est selon les situations** : maintien de soi, stabilisation ou insécurité domiciliaire pour reprendre la typologie proposée par Florence Bouillon.

Cette approche globale invite à **ne pas s'enfermer dans des catégories** qui ne visent qu'à répondre à des attentes administratives (dans une logique de type un problème = une solution). Cet enfermement

dans des catégories risquerait de segmenter encore plus le parcours des personnes selon leur lieu de vie : voiture (catégorisé dans certains fichiers comme « domicile de secours » !), hall d'immeuble, squatteurs privé ou public...

Ensuite, deux enjeux apparaissent pour permettre de dépasser les impasses actuelles :

- Au-delà des moyens de leurs associations, quels espaces pourraient être créés ou réactivés pour faire remonter les problématiques et travailler collectivement (association et services de l'Etat) sur l'élaboration de solutions ?
- La nécessité de déployer une observation territoriale qui ne se limite pas aux files d'attente des structures mais qui va au-devant des personnes, là où elles sont.
- La nécessité de dépasser une logique de rentabilité des structures qui positionne les professionnels face à des choix : doit-on aider celui qui s'en sortira le plus vite ou celui qui est le plus en danger ?

### III. Éléments d'analyse transversaux :

#### 1. Des échelles de tolérance variables

- **Un traitement (et un discours) principalement répressif du phénomène au détriment d'une approche globale**

**L'appréhension du phénomène par les pouvoirs publics se caractérise par priorité donnée au traitement juridique du phénomène.** Dans la majorité des cas, le traitement juridique ou judiciaire, sans s'imposer à toutes les communes, vient à se substituer à d'autres modes de régulation sociale. L'élasticité réglementaire qui a longtemps prévalu et permise le développement de situations de cabanisation est incriminé dans la majorité des études. La rigidification du traitement juridique de la cabanisation est cependant souvent le seul horizon d'intervention des pouvoirs publics : procéder sur le long terme en intervenant via les outils de préemption ou d'expropriation. Or quand on sait que l'action publique en matière de lutte contre la cabanisation repose principalement sur le pouvoir de police des communes et la maîtrise de l'urbanisation sur leur territoire, on peut s'interroger sur le hiatus existant entre le temps court du mandat politique d'élu et l'exigence de fermeté constante sur le long terme (15, 20, 30 ans).

Pour autant nécessaires qu'ils soient, le contrôle et la répression des nouvelles installations s'opposent à la délicate dimension sociale du phénomène : la précarité de nombreux occupants appelle des réponses d'ordre technique et sociale à court terme, qu'il s'agisse de relogement ou d'amélioration des conditions d'habitat.

Les logiques de répression de la cabanisation peuvent en effet nuire aux possibilités légales d'installations d'habitat léger et mobile. Pour exemple, dans le PLH de la Communauté d'agglomération Hérault Méditerranée, la sédentarisation des gens du voyage sur des terrains privés est présentée comme un potentiel risque de cabanisation.

Mais ce traitement peut être différencié selon les publics, situations et modalités d'habitat concernées. Le bouclier d'empathie des administrés / riverains pour les occupants d'habitat légers ou mobiles ne présentera pas les mêmes caractéristiques selon le degré d'acceptation des populations concernées ou selon la reconnaissance de leur mode d'habitat comme tradition locale.

Les avancées des communes sont variables : certaines ont traité la situation au fur et à mesure (Frontignan), certaines n'ont jamais pu la traiter (Poussan ou Vias), d'autres ont testé des solutions mais sans véritable engagement, d'autres enfin font du traitement au cas par cas selon les remontées visibles du phénomène (dénonciations, inondations, accidents...)

Différents types d'appréhension et d'intervention dans les communes :

- Sentiment d'impuissance : Phénomène connu, souhait d'agir et supprimer si possible
- Tolérance passive : Phénomène et nombre de cabanes peu connus, pas de volonté d'intervenir
- Intervention souhaitée : Souhait d'intervenir par le biais du contrôle et de la légalisation

- Volonté d'éradiquer : Volonté très forte de supprimer toutes les cabanes
- Quelques unités contrôlées : quelques unités connues et identifiées, surveillance et maîtrise pour empêcher de nouvelles installations

Cependant, si le maire est seul à gérer ce phénomène, il risque de se braquer sur une posture legaliste et répressive. Ainsi, des propositions ont émergé dans le cadre des comités de pilotage (COPIL) de l'étude incitant à constituer des trinômes (Etat, Conseil départemental, commune) pour gérer ces situations.

**Devant le nombre de situations, leur complexité et diversité, les acteurs institutionnels sont soucieux d'arriver à définir des critères de priorisation des interventions et des critères de reconnaissance de la résidence principale.** Pour la reconnaissance de la résidence, et souvent la légitimation de l'installation, les élus des territoires ont mis en place de manière implicite des critères liés à l'ancienneté de l'implantation sur les terrains. Si ces critères ne semblent pas être recevables pour certains des participants des COPIL, ils reflètent néanmoins des pratiques sociales à prendre en compte, qui reflète un ancrage territorial et de la construction, y compris économique, des territoires.

Les membres du COPIL font apparaître la question de l'**ancrage** comme élément important dans la cabanisation. Notamment la DDCS 34 qui souligne que dans le cadre d'un relogement, lorsque quelqu'un est implanté de longue date sur son territoire, l'élu local se battra d'autant plus que pour quelqu'un qui vient d'arriver. L'**antériorité de l'installation** semble demeurer la règle au-delà de la « loi ». La DDTM souligne quant-à-elle la distinction de traitement entre familles avec ou sans enfants. Alors que le CG30 rappelle que la question du relogement n'émane pas toujours des personnes concernées (soit la commune alerte du fait de la présence d'enfants, soit un collectif se constitue pour défendre le droit d'habiter là).

- **Des situations méconnues et des habitants qui ne sont pas égaux dans leurs rapports aux pouvoirs publics :**

Les ménages vivant en cabane adoptent souvent une attitude de « vivons cachés pour être heureux ». Cette attitude peut se traduire par du non recours de droits administratifs ou sociaux, d'acceptation du non droit comme condition de tolérance. Un repli favorable à l'invisibilité et à une précarisation croissante.

Par ailleurs, les services sociaux s'interrogent sur les moyens de « capter » ces publics éloignés des droits sociaux du fait d'un mode d'habitat marginalisé. Les fonctionnements institutionnels ne permettent pas toujours d'aller à la rencontre des personnes concernées, sur les terrains, or, ces personnes vont difficilement à la rencontre des travailleurs sociaux.

Pour autant, certains habitants peuvent s'organiser en réaction à une intervention publique, mais ils ne disposent pas tous des mêmes moyens d'organisation pour défendre leurs intérêts.

L'étude réalisée par BRL en 2004 pointe que plus de 90% des cabanes situées sur le secteur littoral, sont regroupées en îlots de plusieurs unités. Le regroupement est un trait caractéristique de la cabanisation qui permet aussi de s'entraider et d'être plus fort face aux antagonistes, ou à la négociation



pour une meilleure reconnaissance par la commune. Ainsi plus de 60% des cabaniers identifiés dans l'étude BRL sont regroupés en associations. Il s'agit d'associations de défense, d'associations syndicales libres ou autorisées. Le regroupement en association permet de disposer d'une certaine influence par rapport aux décideurs communaux. Le dialogue entre cabaniers et mairie est ainsi facilité avec la nomination d'un interlocuteur privilégié. Une association est un moyen pour les cabaniers de se structurer. Elle permet la mise en commun de travaux d'entretien ou d'approvisionnement en eau, voire d'exercer un autocontrôle sur leur espace.

Localisés, ces organisations collectives ne se retrouvent pas par exemple sur les terrains occupés par des ménages gens du voyage. Souvent plus isolés, spatialement et socialement, ces derniers ont également une marge de négociation réduite avec les autorités du fait de ne pas avoir de titre d'occupation sécurisant.

Pour Dominique Crozat<sup>26</sup>, la capacité des résidents à développer des stratégies résidentielles qui s'affranchissent du cadre légal fait émerger plusieurs types d'acteurs :

- « Des habitants du lieu, enracinés dans le système territorial local, qui, au moyen de leur réseau de relations, transforment la cabane en résidence permanente ; ce capital social, compétence autant qu'héritage, leur permet de prendre le risque, avec un aléa limité, d'investir des sommes conséquentes dans la construction de maisons neuves en périphérie des agglomérations sur des terrains légalement non constructibles. Le discours qui folklorise la cabane de pêche ou le mazet de loisirs affiche cette capacité et la condense ; il la revendique aussi comme facteur de distinction et d'appartenance à un groupe « natif » dans une région d'immigration importante, même si ces "natifs" sont, de fait minoritaires dans le processus de cabanisation ». On retrouve ici les cabaniers du secteur littoral regroupés en associations.
- « Des populations pauvres en difficulté croissante face à la montée des prix de l'immobilier et l'accroissement des inégalités sociales. Mais sont seulement concernés les plus débrouillards ou plus hardis, en capacité, avec un aléa important, d'oser affronter les structurations de domination à l'origine de cette dégradation de leurs conditions de vie. » On peut dans cette catégorie comprendre les ménages vivant en habitat léger qui usent de réseaux de pairs pour organiser leur défense, sollicitent directement les médias et arrivent à mobiliser à leurs côtés les acteurs associatifs ou le voisinage. »
- Les individus a priori privés de capacité d'organisation qui semblent être les principales cibles des tentatives de limitation du phénomène par les autorités locales (répression, expulsion) : Les ignorants qui achètent un bien illégal en méconnaissance des réglementations d'urbanisme ; en et ceux qui échouent car leur connaissance du système comme leur capacité de confrontation avec celui-ci sont insuffisantes.

Les habitants de cabanes peuvent parfois être demandeurs d'informations. Dans ce contexte, les explications et la sensibilisation doivent être régulières car les interprétations peuvent rapidement être déviées des intentions premières. Pour prévenir la cabanisation, il convient donc de développer également une information ciblée, destinée aux cabaniers présents et futurs, sur le droit de l'urbanisme,

---

<sup>26</sup> Dominique Crozat, Lire l'habitat illégal pour comprendre les processus de normalisation spatiale de la périphérie : la cabanisation dans l'Hérault

sur les possibilités d'installation et les éventuelles conséquences. Des outils d'informations pourraient être développés en ce sens.

Dans son étude diagnostic de 2003, le SIEL rapporte que la commune de Villeneuve-lès-Maguelone a édité, en juin 2001, une plaquette intitulée : « Stop à la cabanisation ! » qui peut servir de base à la publication de documents d'informations. L'intention de cette plaquette était de présenter le contexte réglementaire (POS), le zonage, d'avertir sur les procédures de contrôle des installations et les sanctions.

L'enjeu de ce genre de document d'information demeure sa diffusion au plus grand nombre de personnes concernées (communication préalable dans le bulletin municipal suivie d'une diffusion ciblée et systématique).

Ainsi, pour le SIEL, « ce genre d'action ne peut être effectuée que si les communes prennent en considération que la cabanisation n'est pas une fatalité, et qu'éduquer les administrés passe également par la mise en œuvre d'une réelle politique de lutte contre ce phénomène »<sup>27</sup>.

La communication en direction des habitants gagnerait également à être développée et articulée avec les instances et organisme d'information sur le logement extra communaux ; CAUE, maisons du droit, ADIL...

Des leviers identifiés en COPIL pour le repérage des situations et faciliter l'intervention publique auprès des habitants :

- ➔ L'existence de partenariat avec la CAF,
- ➔ Se saisir des changements de PLU pour prendre en compte ses situations et envisager le pastillage dans le cadre des STECAL<sup>1</sup>,
- ➔ Mise en place d'un accompagnement social qui permet d'accompagner sur le long terme sur les choix de vie : de type ASLL renforcé et collectif,
- ➔ Nécessité d'avoir une vision d'ensablé et un mode de fonctionnement transversal pour appréhender la globalité des problématiques et accompagner les territoires : identifier un chef de file qui travaille sur un territoire.

## 2. Des modes et cadres d'intervention qui restent à construire

### ▪ **L'ambiguïté sur les champs de compétences et d'intervention entre l'Etat et les collectivités locales**

Les institutions en charge des questions sociales (Conseil départementaux/ DDCS) ou de l'urbanisme et du logement (DDTM) semblent en peine pour se positionner sur les situations d'habitat précaire et semblent renvoyer la balle aux communes. Les services de l'Etat et du conseil départemental semblent donc attendre que les élus des communes présentent une volonté d'agir suffisamment forte pour se

---

<sup>27</sup> SIEL, 2003, Page 117.

positionner et déployer des moyens de les accompagner sur des projets de relogement/ régularisation/ amélioration de l'habitat...

Nos échanges avec les membres du COFIL de la mission ont fait ressortir deux types d'appréhensions distinctes des services de l'Etat sur la prise en compte de l'habitat « cabanisé » dans les deux départements :

- La **DDTM de l'Hérault** suit la cabanisation principalement sous l'angle juridique (application de la charte préfectorale de lutte contre la cabanisation) . Il convient de noter que 60% des procédures engagées par les communes, -qui sollicitent l'Etat-, concernent les gens du voyage sédentarisés.

L'Etat ne dispose que du DALO pour reloger les habitants concernés. Le DALO préconise un mode de location mais ne cible pas un type d'habitat. Hors DALO, le relogement n'est pas une décision judiciaire, contrairement à la destruction qui ne peut être décidée que par le juge.

La prévention se fait principalement dans le cadre de la charte de lutte contre la cabanisation signée par le Préfet, les élus du littoral, la chambre des notaires et ERDF.

- La **DDTM du Gard** traite le sujet à partir dans son PDALPD (sans distinction de catégories gdv ou autre). Ils estiment que le traitement pénal de la question n'est pas d'une grande efficacité. Ils soulignent la difficulté dans laquelle se trouvent les agents assermentés pour aller verbaliser ces situations (menaces si aucune solution de relogement n'est apportée) et préconisent de réfléchir à des outils en amont et non en fin de procédure.

De même, deux systèmes antinomiques de fonctionnement institutionnels apparaissent : un fonctionnement qualifié de « transversal » avec un « chef de file » qui rassemble les acteurs compétents et relaie entre les services de la DDTM30 ; et un fonctionnement segmenté qui mise sur une autonomie entre la DDTM « centre » et les pôles territoriaux à la DDTM34.

Les deux territoires rencontrent toutefois des difficultés pour mobiliser des partenaires associatifs ou des opérateurs-bailleur sur ces formes d'habitat précaire.

Les communes se présentent, pour leur part, isolées et incapables d'intervenir seules sur des situations aussi complexes. En dehors de tout dispositif d'action institutionnel, l'action sur ces situations repose en effet avant tout sur la volonté politique forte d'un élu prêt à s'investir plusieurs années dans une intervention complexe, pouvant parfois être polémique et impliquant un lourd travail d'animation / de pilotage partenarial.

Toute volonté d'intervention semble freinée d'une part par le découragement devant le nombre (intervenir pour un nombre limité de ménages impliquerait de justifier l'intervention ciblée) et par la complexité du projet à conduire quel que soit le type d'intervention retenue (amélioration, régularisation, relogement adapté).

## ▪ Des outils d'intervention peu mobilisés

En 2006, dans la continuité de l'étude menée deux ans plus tôt, BRL a réalisé un guide d'action à l'intention des collectivités pour comprendre, diagnostiquer et agir sur la cabanisation. Le guide, riche par son contenu, détaille principalement les actions de prévention du développement de la cabanisation, notamment sur le plan foncier en détaillant les moyens de préemption ou d'expropriation, de constitution de réserves foncières ... ainsi que les outils juridiques et modalités de sanction des installations.

Dans cette logique de prévention et de lutte contre la cabanisation, certains outils semblent avoir été bien mobilisés par les communes, comme par exemples ceux relatifs à l'action foncière ; depuis l'étude de BRL en 2006, de nombreuses communes ont passé des conventions avec l'établissement public foncier du Languedoc Roussillon (EPFLR) qui est sur ce sujet un partenaire incontournable. Les outils relatifs à la limitation des accès aux services et réseaux (eau, électricité, poste, assainissement...), notamment via l'article L.111-6 du code de l'urbanisme (qui permet à une commune de s'opposer sous certaines conditions au raccordement d'un terrain privé), semblent également avoir été bien identifiés et saisi par les acteurs. On peut à ce titre s'interroger sur la vocation de ce dernier outil, qui constitue un des moyens privilégiés d'action de la charte de lutte contre la cabanisation dans l'Hérault, puisque s'il permet efficacement d'empêcher la vocation d'habitat, il renforce également la précarité sanitaire et sociale des ménages cabaniers.

Une minorité de fiches actions sont toutefois consacrées aux moyens de résorption de l'habitat existant (relogement de familles en situations critiques par le PLAI – page 43) ou de régularisation / encadrement des installations existantes (création de zones spécifiques au PLU permettant d'améliorer la qualité paysagère du secteur en produisant un règlement adapté et une charte paysagère et architecturale appropriée aux contextes – pages 83 à 86). On peut cependant regretter que ces derniers outils soient peu mobilisés et que leur présentation ne soit pas exhaustive. Il conviendrait d'actualiser le document pour y développer les principes et outils d'ingénierie sociale et urbaine (MOUS, RHI), de programmation d'une offre d'habitat diversifiée (PDALPD, PLH), d'amélioration de l'habitat (ANAH, CAF...), de production et de financement d'offre nouvelle de logements adapté (PSLA, Terrain familiaux locatifs, PLAI adaptés, FEDER).

Ce guide mériterait également d'être développé sur le plan des actions envisageables en matière de connaissances des situations et de programmation de solutions d'habitat pour les publics dont la cabanisation constitue la résidence principale, mais aussi en termes de résorptions des situations d'habitat indécents/insalubres ou de relogement adapté.

Enfin et surtout, un tel guide ne peut pas suffire en soi pour initier des actions locales. Il ne peut que constituer le support d'aide à la décision ou d'information en s'inscrivant dans un plan global d'action qui mette en synergie l'ensemble des collectivités, opérateurs et institutions concernées par le logement et l'aménagement du territoire. En effet, les types d'installations et les situations sociales des ménages cabaniers ne sont jamais uniformes sur un territoire donné. L'intervention ne peut donc pas être uniforme, elle impliquera de mobiliser simultanément différentes logiques et moyens d'action en s'inscrivant sur des temps opérationnels rarement parallèles, mais toujours longs.

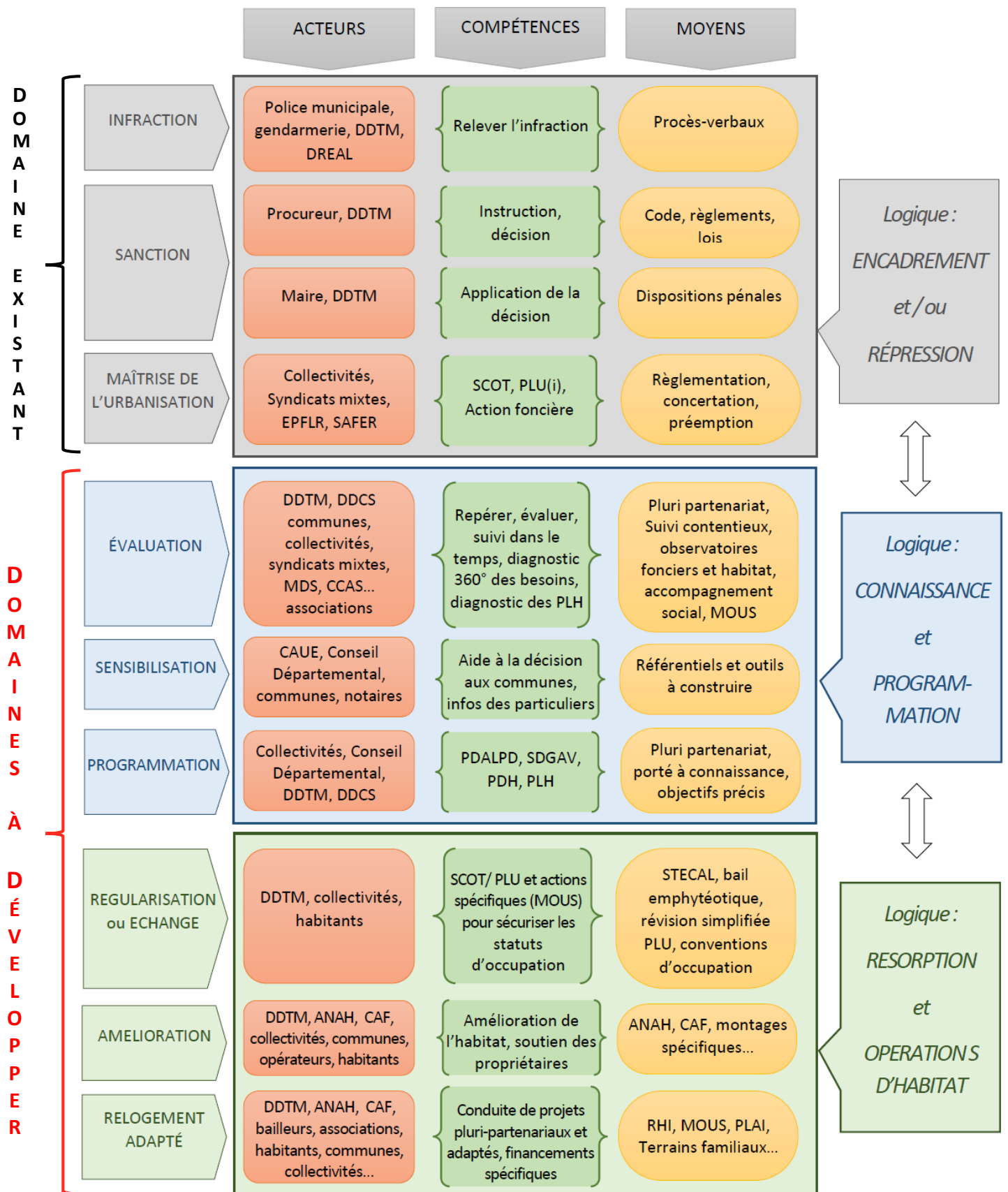
Concernant la connaissance des situations et la capacité des institutions à programmer des réponses d'amélioration ou de relogement, les services de l'Etat comme ceux des Conseils Départementaux (notamment dans l'Hérault) reconnaissent qu'ils manquent d'outils de repérage et que les services ne sont pas toujours organisés pour identifier les demandes des occupants et les faire remonter.

Le FSL ne permet d'identifier les situations que lorsqu'il y a des demandes spécifiques, le diagnostic à 360° ne fait pas ressortir la cabanisation dans les entretiens avec les élus des territoires, ni avec les travailleurs sociaux... Il conviendrait certainement de développer un dispositif spécifique d'évaluation des situations et besoins, et de mieux saisir les opportunités d'observations locales réalisées par les collectivités (celles qui pourraient être réalisées dans le cadre de leur PLH ou du SDAGV).

De plus, le logiciel ORTHI (outil de repérage de l'habitat indigne qui s'applique sur les bâtis) pourrait être envisagé sur les cas de cabanisation en l'améliorant et en le modifiant. Une réflexion devrait être menée en ce sens.

La seule logique d'encadrement et de répression aujourd'hui à l'œuvre (et défailante sur les aspects mentionnés plus haut) doit donc être complétée/ articulée à des logiques d'intervention plus opérationnelles. Le schéma ci-dessous présente cette première logique à l'œuvre et celles qui doivent à présent émerger (« connaissance / programmation » et « résorption/ habitat adapté ») pour que l'action publique sur la cabanisation soit cohérente, sociale et durable.

Figure 1 : LERIS / Schéma simplifié d'action par domaine d'intervention



### 3. Les scénarios d'intervention proposés sur les territoires d'étude

Les scénarios d'intervention présentés ci-dessous, figurent dans le rapport à titre indicatif. Ils constituent des propositions du LERIS en conclusion de son étude menée sur les 5 territoires fin 2015.

Leurs contenus et orientations n'engagent aucunement les communes et collectivités citées, mais ont plus vocation à initier avec elles un échange sur les pistes opérationnelles envisageables.

#### ▪ Poussan :

##### Les enjeux :

- Une population en constante augmentation : liée au carrefour du soleil, un minimum de 70 parcelles construites
- Des publics variés (des marchands de sommeil ou « négociants immobiliers », des personnes précaires, des propriétaires aisés et influents)
- Manque de logements sociaux (2%),
- Un sentiment d'impuissance et d'isolement de la commune
- Deux secteurs à terme figés : par un PAEN (Périmètre Agricole Et Naturel) au nord de la commune et par un projet d'irrigation raisonnée au sud

##### Scenario 1 : Secteur PAEN - Nord/ : Définition d'un programme de régularisation et/ou de relogement adapté

Phase AMONT d'un projet : Réunir les conditions d'une expérimentation de régularisation et d'aménagement d'habitat adapté sur un périmètre arrêté à l'échelle de 5-10 ménages, soit à partir de l'existant, soit en déplaçant et en densifiant sur un secteur limité avec des procédures d'échange de terrain ou par la constitution d'un « lotissement » spécifique en secteur dédié.

Cette expérimentation vise à produire une réponse opérationnelle innovante et adaptée aux moyens/ au temps à disposition. La démarche implique :

- De définir avec la commune un échantillon de ménages à reloger suivant des conditions partagées et légitimes (ménages volontaires, ancienneté d'installation, fragilité résidentielle des ménages)
- De mener un pré diagnostic auprès des ménages
- D'initier une réflexion avec la commune, avec les acteurs de l'aménagement du territoire (DDTM, Syndicat mixte ...) pour requalifier (ou en cas d'échange / déplacement) ou mobiliser des terrains, « pastiller » et réglementer un secteur dédié en zone naturelle ou agricole (loi ALUR).
- Définir avec des conseils (CAUE), opérateurs spécialisé (Maitre d'ouvrage, voir maitre d'œuvre spécialisé) un pré- programme opérationnel d'habitat correspondant aux statuts des ménages, leurs capacités financières, leurs besoins de logement, les atouts et contraintes de sites ;



Durée de mise en œuvre : 6 à 9 mois

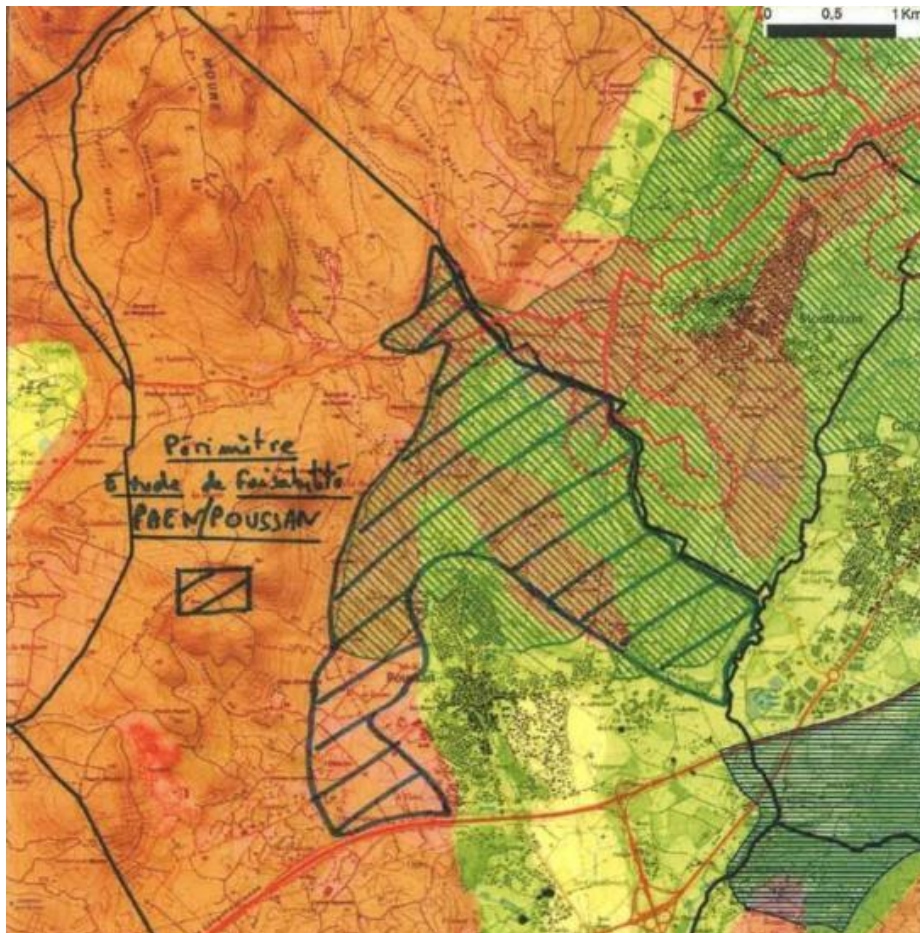
Partenaires (non exhaustif) :

- Préfecture, DDTM, CD 34, CAF
- Elus + Services urbanisme de la commune
- EPCI CCNBT (compétence habitat), Syndicat Mixte du bassin de Thau (compétence SCOT)
- CAUE pour la définition des modes d'aménagement
- Opérateur technique compétent sur le programme d'habitat

Freins / contraintes :

- Echantillonnage difficile à réaliser
- Identification et mobilisation du foncier
- Requalification en droit de l'urbanisme
- Caractère limité de l'intervention

PAEN POUSSAN : Etude de préfiguration du périmètre d'étude (Source : délibération du Conseil Municipal du 16/09/2013):





## **Scenario 2 : Définition d'un dispositif de suivi de la cabanisation à l'échelle du SCOT (scenario commun à Gigean)**

L'objectif est de prévenir et de suivre les installations futures en mettant en place un dispositif de coordination des acteurs concernés par l'aménagement des territoires, les acteurs du logement, tout en améliorant l'accès à l'information des particuliers. La démarche implique :

- De cerner les différents acteurs engagés dans la lutte contre la cabanisation; leurs pratiques de repérage et de prévention. Définir les conditions d'une coordination plus efficace des services et compétences
- De définir une méthodologie de suivi des installations et d'évaluation des situations et besoins des personnes,
- De définir des instances à même de réceptionner/ d'évaluer/ d'orienter la demande de personnes contraintes à la cabanisation
- De définir des outils de sensibilisation et d'information en direction des particuliers / de définir les moyens d'informer et travailler en direction des notaires (via chambres notariales) et des agences immobilières
- De connecter le dispositif aux PLH et SCOT

### **▪ Gigean:**

#### **Les enjeux :**

- Territoire divisé par l'A9 (plaine viticole et urbanisée / Natura 2000). Pas de loi littorale mais des pressions liées au passage ligne LGV.
- Manque de logements sociaux (9%) malgré un grand nombre de constructions ces dernières années.
- Volonté des élus (depuis 2008) d'accompagner des situations « marginales » liées au territoire communal :
  - 6 ménages (33 pers.) d'une famille de gens du voyage sédentarisés > Projet d'habitat adapté en suspens : familles logées temporairement en contrebas de l'A9 (dangerosité du site)
  - 2 ménages de bergers en précarité d'habitat dans un secteur protégé qui font revivre le pastoralisme

## **Scenario 1 : Définition d'un programme multi-sites de régularisation et/ou de relogement en habitats adaptés**

*Phase AMONT* d'un projet : Diagnostic des besoins et pré-programmation sur plusieurs sites.

A partir des besoins d'habitat identifiés en concertation avec les ménages, projection des modalités d'intervention pour de la requalification – amélioration d'habitat existant et du relogement des ménages. La démarche implique :

- De mener un pré diagnostic auprès des ménages
- D'initier une réflexion avec la commune, avec les acteurs de l'aménagement du territoire pour requalifier (ou en cas d'échange / déplacement) ou mobiliser des terrains
- Définir un pré- programme opérationnel d'habitat
- Définir la stratégie communication des acteurs publics
- Selon les pistes de travail retenues, rédaction de propositions de fiches actions à intégrer dans le PLH de l'agglomération de Thau Agglo (arrivant à échéance en 2017)

Pistes d'interventions pour les 6 ménages installés sur le terrain communal :

- Relogement en habitat adapté de type PLAI : Implique un travail de prospection foncière en zone U ou AU de la commune :
  - o Associer l'intercommunalité dans la recherche de foncier / Vérifier les éventuelles disponibilités de foncier Etat
- Relogement en habitat adapté de type terrain familial locatif (circulaire du 17 décembre 2003) à l'initiative de la collectivité (intercommunalité ou commune) :
  - o Permet depuis la loi ALUR d'élargir la recherche foncière sur des zone N et A (via les STECAL = pastillage)
- Possibilité également, en fonction des besoins réellement constatés de travailler à partir des obligations d'accueil de la commune au titre de la loi Besson du 5 juillet 2000. (Exemples d'opérations : Verrière le Buisson-91, Rosny-Sous-Bois -93, la Grand'Combe -30)

Pistes d'interventions exploitables pour les 2 ménages installés en secteur protégés :

- Requalification de zonage au PLU en délimitant au règlement de PLU dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL, article L.151-13 du code de l'urbanisme) dans lesquels des constructions peuvent être autorisées sous conditions ou bien création d'un « quartier agricole » ou d'un hameaux nouveau intégré à l'environnement (HNIE).
- Procédure d'échange de terrain,
- Bail emphytéotique
- Nota : Afin de faciliter l'installation des jeunes agriculteurs, les collectivités sont encouragées dans le SCOT à mettre en place une politique d'intervention foncière active sur le bâti existant non occupé par des agriculteurs.

Durée de mise en œuvre : 6 à 9 mois

Partenaires (non exhaustif) :

- Préfecture, DDTM, CD 34, CAF
- Elus + Services urbanisme de la commune
- EPCI CABT (compétence habitat), Syndicat Mixte du bassin de Thau (compétence SCOT)
- Opérateur technique compétent sur le programme d'habitat

Freins / contraintes :

- Intervention multi située ne renvoyant pas aux mêmes enjeux et actions, mais nécessitant une même dynamique politique.
- Identification et mobilisation du foncier
- Requalification en droit de l'urbanisme qui nécessite plusieurs échelles de validation et une implication/ un positionnement de l'Etat (question des obligations d'accueil et STECAL)

**Scenario 2 : Intervention au cas par cas sur une ou l'autre des deux situations.**

**Scenario 3 : Définition d'un dispositif de suivi de la cabanisation à l'échelle du SCOT (scenario commun à Poussan)**

▪ **Le Vigan:**

**Les enjeux**

- 6 à 7 ménages présents en permanence (mais un groupe familial plus large concerné) sur le terrain « du Tessan » non équipé et en zone inondable.
- Un travail de prospection foncière réalisé par la DDTM en 2011 a permis d'identifier 11 terrains (majoritairement privés) potentiels pour reloger les familles, mais aucun n'a été retenu
- La Commune se dit isolée :
  - Attente de soutien de l'intercommunalité et du Conseil Départemental pour élargir le périmètre de prospection foncière
  - La Sous-Préfecture n'est plus suffisamment impliquée pour porter les acteurs
- L'amélioration de l'existant est une priorité sanitaire mais le Maire ne veut pas prendre la responsabilité d'autoriser des installations d'équipements et de risquer de pérenniser l'installation

**Scenario 1 : Relogement des ménages en habitat adapté en procédure RHI**

Phase AMONT d'un projet : Réunir les conditions d'une programmation de relogement et de lancement d'une RHI. Utiliser la RHI et son taux de financement d'opération comme levier de mobilisation. La démarche implique :

- De constituer un partenariat élargi
- D'actualiser la prospection foncière
- D'établir le diagnostic des besoins
- De projeter un préprogramme avancé
- D'améliorer l'existant temporairement / d'anticiper la transition et évaluer les besoins d'accompagnement social
- D'impliquer un bailleur-opérateur pour les études d'avant-projet sommaire, éventuellement les études d'avant-projet définitif

Durée de mise en œuvre : 8-9 mois

Partenaires (non exhaustif) :

- Préfecture, DDTM / ANAH, CD 30 / PDALPD (CD 30 y compris sur prospection foncière), CAF
- Elus + Services urbanisme de la commune
- EPCI Pays Viganais (pour élargir prospection foncière)
- Établissement Public Foncier Languedoc-Roussillon
- Opérateur-bailleur

Freins / contraintes :

- Lourdeur de la démarche RHI
- Nécessite d'un opérateur compétent (chiffrage, suivi dossier RHI)

## **Scenario 2 : Relogement des ménages en habitat adapté en procédure MOUS**

### **Scénario 3 : Mission appuyée de prospection foncière**

#### ▪ **Pays Cœur d'Hérault (territoire optionnel)<sup>28</sup>**

##### **Les enjeux**

- Un territoire dominé par les espaces naturels et agricoles (86% du territoire) avec une croissance démographique importante (+2,6%/an) et des installations très diffuses d'habitat léger ou mobile

---

<sup>28</sup> Le territoire du Pays Cœur d'Hérault initialement non retenu en raison des difficultés rencontrées dans la prise de contact avec les collectivités mérite de rester un territoire optionnel d'intervention car propice à l'expérimentation pour plusieurs raisons. La cabanisation y est moins développée et plus diffuse, les situations sont moins litigieuses et bloquées, la mobilisation des habitants concernés peut y être plus spontanée, des dispositifs de suivi des situations de la cabanisation y sont déjà développés (syndicat mixte Salagou), possibilité de faire émerger la problématique dans le SCOT et le PLH.

- Une mobilisation possible des habitants à partir des acteurs locaux de la société civile
- L'opportunité de travailler sur la programmation et la planification de 49 communes avec la révision parallèle du SCOT et du PLH conjoint aux deux intercommunalités (CC Clermontais et CC Vallée de l'Hérault),
- des Populations jeunes plus directement impactées par l'inadaptation du parc et du coût du logement

## Bibliographie indicative

### **Ressources Juridiques, techniques et institutionnelles :**

- BRL, *Connaissance et identification de la cabanisation sur le littoral du Languedoc- Roussillon*, mai 2004.
- BRL, *Traiter le phénomène de cabanisation sur le littoral du Languedoc Roussillon. 43 fiches pour l'action*, avril 2005.
- Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, *Rapport d'observations définitives : Commune de Vias, exercices 2004 et suivants*, avril 2011.
- Cour des Comptes, *Rapport thématique sur l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage*, octobre 2012.
- Cour des Comptes, *Les communes balnéaires en Languedoc-Roussillon*, Rapport public annuel 2012, page 995-1052.
- Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable / Inspection Générale de l'Administration : *Résorption du phénomène de la cabanisation à VIAS. Mission d'appui au préfet de la région Languedoc-Roussillon*, mai 2009.
- Fondation Abbé Pierre, *Les cahiers du mal logement de la Fondation Abbé Pierre, Eclairage régional sur l'Etat du mal Logement en Région Languedoc Roussillon*, juillet 2007.
- Fondation Abbé Pierre, *Les cahiers du mal logement de la Fondation Abbé Pierre, Eclairage régional sur l'Etat du mal Logement en Région Languedoc Roussillon*, 2015.
- Fondation Abbé Pierre, *Les cahiers du mal logement de la Fondation Abbé Pierre, Les difficultés d'habitat et de logement des «Gens du Voyage »*, janvier 2006.
- CREATER, *Evolution des campings du littoral du Languedoc-Roussillon*, juillet 2006.
- Beatrice Mécini, Association HALEM, *Memo Juridique. Quelle reconnaissance pour « l'habitat léger, mobile et/ou nomade » ?*,
- Jean Louis Léonard, Pascale Got, *Rapport d'information parlementaire sur le statut et la réglementation des habitats légers de loisirs, « Mobile-homes, camping-cars, habitats de plein air : face aux nouvelles pratiques, la nécessité de nouvelles règles »*, rapport n°2826 enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 septembre 2010.
- Région Languedoc Roussillon / Conseil Economique et Social, *Avis de la Commission Aménagement du Territoire sur le rapport d'auto saisine : « La requalification des stations touristiques du littoral du Languedoc-Roussillon »*, Juillet 2010.
- Syndicat Mixte des Etangs Littoraux, *Le phénomène de cabanisation sur les marges des étangs palavasiens. Etat des lieux et diagnostic sur les communes de Frontignan la Peyrade, Vic-la-Gardiole, Mireval et Villeneuve-lès-Maguelone*, septembre 2003 (Rapport réalisé par Hélène FABREGA en vue de l'obtention du DESS « Aménagement rural et développement local » Université Montpellier 3)

- Syndicat Mixte des Etangs Littoraux, *Le phénomène de cabanisation sur les marges des étangs palavasiens. Etat des lieux et diagnostic sur les communes de Palavas-les-Flots, Lattes et Pérols*, décembre 2004.

### **Articles et/ou travaux scientifiques**

Dubos Sébastien, « Camping-car : « On se sent mal aimés » », *La Dépêche*, 17 août 2014 (en ligne).

Geindre François (et. al.), « Résorption du phénomène de cabanisation à Vias », Mission d'appui au Préfet de la région Languedoc-Roussillon, Ministère de l'écologie et du développement durable et Ministère de l'Intérieur, mai 2009

« Le logement et l'accès aux droits des saisonniers du tourisme en Languedoc-Roussillon », Rapport d'étude CREA-ORS, février 2012

Collectif, *Regards croisés sur l'habitat léger / mobile*, réseau RELIER, St Affrique, 2012.

Sénépart Ingrid et Jeanjean Agnès, « Habiter le temporaire. Habitations de fortune, mobiles et éphémères », *Techniques et cultures*, n° 56, Editions MSH, Paris, 2011.

Delannay Philippe, « L'alter-habitat des Cévennes gardoises peut-il sortir de la marge ? », Diplôme Universitaire « Projet d'habitat et de territoire », Aix-Marseille Université, 2013.

Loiseau Gaëlla et Cousin Grégoire (et al.), *Actualité de l'Habitat Temporaire. De l'habitat rêvé à l'habitat contraint*, Editions Terra-HN, en ligne : <http://shs.terra-hn-editions.org/Collection/>

Delépine Samuel (dir.) « Habitats Légers, Mobiles, Réversibles 2 », rapport pour le Conseil départemental et la DDTM du Maine et Loire, Université d'Angers, 2015.

Cadoret Anne et Lavaud-Letilleul Valérie, 2013, Des « cabanes » à la « cabanisation » : la face cachée de l'urbanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon », *Espace Population, Sociétés*, 2013.1-2

Chapenoire Antoine, « Casser les préjugés sur les campings-car. Entretien avec Paul Castryck, président du CLC », *Le Monde du Camping-Car*, 22 février 2016 (en ligne).

Marconot Jean-Marie, *Habiter en garrigue, une tradition nîmoise*, Les presses du Languedoc, Nîmes, 1997.

Lassure Christian, « Les cabanes de roseaux du littoral du Golfe du Lion à travers les cartes postales anciennes », *L'architecture vernaculaire*, Tome 32-33, 2008-2009, en ligne : [http://www.pierre-seche.com/AV\\_2008\\_lassure\\_2.htm](http://www.pierre-seche.com/AV_2008_lassure_2.htm)

Lion Gaspard, *Incertaines demeures. Enquête sur l'habitat précaire*, Bayard, Paris, 2015.

Bernardot Marc, Le Marchand Arnaud, Santana Bucio Catalina, *Habitats non ordinaires et espace-temps de la mobilité*, Editions du Croquant, Bellecombe-en-Bauge, 2014.

Jacquelin Christian, *La vie de chatelain à Gruissan, un temps suspendu*, Editions du Parc naturel régional de la Narbonnaise en Méditerranée, coll. « Les carnets du parc », 2015.

Poulain France, *Le camping aujourd'hui en France entre loisir et précarité*, Les éditions de la direction départementale de l'Équipement et de l'Agriculture de l'Oise, 2009.

Poujol Virginie, De l'auto-organisation à l'autonomie, de nouveaux modes d'intervention sociale. Etude d'une initiative d'habitats autonomes, 2006, en ligne : [https://www.academia.edu/10894189/De\\_lauto\\_organisation\\_à\\_lautonomie](https://www.academia.edu/10894189/De_lauto_organisation_à_lautonomie)

Pruvost Geneviève, « L'alternative écologique au quotidien. Vivre et travailler autrement », *Terrain*, « L'imaginaire écologique », Editions de la maison des sciences de l'Homme, n° 60, 2013 : 36-55.

Volle Jean-Paul, « L'urbanisation du littoral du Languedoc-Roussillon ou comment le processus de mise en tourisme rencontre celui de la périurbanisation des villes-centres », in Crozat D., Volle J.-P. et Viala L., *Villes méditerranéennes d'Europe et leurs périphéries. Mutations territoriales, innovations sociales*, CNRS, UMR 5045, Mutations des territoires en Europe, Publications de l'Université Paul Valéry, Montpellier, 2006.

Buhot Clotilde et Gérard Yann, « Politiques d'aménagement et élus sur le littoral. Le camping-caravaning sur parcelles privée : vraies questions, faux problèmes ? », *Norois*, n° 225, 2012.

#### **Ressources des politiques publiques :**

- PDALPD du Gard 2013-2017

- PDALPD de l'Hérault 2011-2015

- Schéma Départemental d'accueil et d'habitat des Gens du voyage du Gard 2012-2018

- Schéma Départemental d'accueil et d'habitat des Gens du voyage de l'Hérault 2011-2017

- Comité régional de l'habitat du Languedoc-Roussillon, *Rapport du Préfet de Région*

*Mise en œuvre du schéma départemental d'accueil des gens du voyage et état d'avancement des aires*, (réunion du) 21 juin 2013

- PLH des EPCI visés par l'enquête