

Gens du voyage et politiques publiques

UN CONTEXTE EN ÉVOLUTION

La fin d'un statut d'exception

Après un siècle de législation d'exception ayant consigné les nomades puis les gens du voyage dans un statut discriminatoire, la loi Égalité et citoyenneté du 29 janvier 2017 a abrogé la loi du 3 janvier 1969 relative à *l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe*. Ce nouveau cadre d'intervention est incontestablement de nature à repenser la place des gens du voyage dans l'ensemble des dispositifs publics et à s'assurer de l'effectivité des mesures qui les concerne.

(1) Arrêté du 22 mars 1994 relatif à la mise en œuvre par la gendarmerie nationale d'un traitement automatisé d'informations nominatives concernant le suivi des titres de circulation délivrés aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe.

Une demande sera formulée en 2017 pour que soit versé aux Archives nationales le fichier de suivi des titres de circulation, géré par la Direction générale de la gendarmerie nationale⁽¹⁾.

Parce qu'égalité ne signifie pas uniformité, des attentions devront nécessairement être portées pour que le droit puisse pleinement s'appliquer à des personnes faisant le choix de modes de vie ou d'habiter singuliers. L'élection de domicile ou la légitimité de l'habitat mobile dans les documents d'urbanisme sont ici deux questions de première importance.

La loi Égalité et citoyenneté comporte également des mesures qui ambitionnent d'accélérer et d'améliorer le dispositifs d'accueil arrêtés dans les schémas départementaux d'accueil et d'habitat des gens du voyage, mais aussi de créer une dynamique en matière d'habitat. Par voie réglementaire, l'année 2017 devra confirmer et affiner l'ensemble des mesures votées.

Dès 2012, la Fnasat avait souhaité que cette abrogation fasse l'objet d'un texte de loi spécifique, estimant qu'elle perdait ainsi de sa force symbolique et d'un consensus qui semblait acquis. De fait, les mesures concernant la politique d'accueil ont suscité des formes de rejet, tant du côté des parlementaires que des gens du voyage. Pour beaucoup de ces derniers, la confirmation de l'exception de l'expulsion administrative à leur endroit et la réduction du délai dans lequel le juge administratif doit statuer sur un recours dirigé contre un arrêté de mise en demeure de quitter les lieux, a fortement terni ce texte. En ce sens, la mesure d'abrogation n'a pas eu toute la force attendue pour renforcer une confiance éprouvée.

Un hommage national aux nomades internés de 1940 à 1946

Toute première thématique mise au travail par le président de la Commission nationale consultative des gens du voyage, la question mémorielle a connu une avancée décisive. En octobre 2016, le président de la République a rendu un hommage national *aux nomades internés en France de 1940 à 1946*, à Montreuil-Bellay. À cette occasion, une œuvre commémorative d'Armelle Benoit a été inaugurée, comme suite à une commande artistique nationale passée par le ministère de la Culture.

Cette reconnaissance sans ambiguïté offre des bases solides à la construction d'une politique mémorielle depuis trop longtemps attendue. Cette ambition ne pourra pas être poursuivie sans engager des travaux de recherche et devra conduire à des réalisations fortes, en termes de préservation de lieux de mémoire, de parcours mémoriels et de contenus pédagogiques.

La signature d'une charte Culture gens du voyage et Tsiganes de France

Au cours de l'année 2012, les associations nationales de gens du voyage, le ministère de la Culture et la Fnasat avait conjointement rédigé une charte Culture, gens du voyage et tsiganes de France. Initialement annoncée pour l'automne 2013, sa signature a été reportée sans explication, avant de disparaître de l'agenda du ministère. Sous l'impulsion du groupe de travail Culture de la Commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGV), une concertation a abouti à une version actualisée du texte. Cette charte a été signée le 22 septembre 2016 par la ministre de la Culture, le président de la CNCGV et neuf associations. En lien avec la Commission nationale, elle engage le ministère de la Culture dans un programme d'objectifs concourant essentiellement à la reconnaissance et à la valorisation des pratiques culturelles, à un meilleur accès à l'offre culturelle, au développement d'actions d'éducation artistique et culturelle. Le secrétariat général et l'ensemble des directions sectorielles du ministère sont impliqués dans le cadre de cette charte et les relations entre les directions régionales des affaires culturelles et les associations signataires doivent être favorisées.

Une nouvelle Commission nationale consultative des gens du voyage

La nouvelle Commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGV) a été installée le 17 décembre 2015. Pour rappel, le décret n°2015-563 du 20 mai 2015 était venu en préciser la composition et les règles de fonctionnement tout en lui conférant une « *compétence consultative sur les projets de textes législatifs et réglementaires intéressant les gens du voyage* ».

Le fonctionnement de cette commission, tant en formation plénière qu'en groupes de travail, a constitué des espaces de réflexion, d'échanges et de concertation. Ce n'est une surprise pour personne, la participation sans faille des associations de gens du voyage, ainsi que des gens du voyage désignés en tant que personnes qualifiées, témoignent de leur volonté de contribuer à la construction de l'action publique.

La Commission à laquelle son président a su impulser un dynamisme attendu, a émis deux avis dont la diversité des acteurs peut se saisir. Immédiatement investie dans les

champs mémoriels et culturels, elle a œuvré à la signature de la charte Culture et à l'hommage national aux nomades internés en France de 1940 à 1946.

Mécaniquement, l'activité de la Commission a un effet miroir sur la place faite aux gens du voyage dans la sphère publique et, plus globalement, sur les relations avec le reste de la société. Elle reflète également un besoin d'affermissement de l'intérêt des élus et des représentants de l'État. Par ailleurs, les travaux de la Commission sont handicapés par la faiblesse des données existantes ou rendues disponibles en ce qui concerne les gens du voyage, ce qui limite considérablement la production d'analyses objectivées.

Une réforme aboutie de la domiciliation

En application de la loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), la réforme de la domiciliation a été précisée par voie réglementaire. Une actualisation des textes est aujourd'hui rendue nécessaire par la suppression de la commune de rattachement, conséquence de l'abrogation de la loi du 3 janvier 1969. À compter de la promulgation de la loi Égalité et citoyenneté, toutes les personnes anciennement rattachées à une commune et ne disposant pas d'élection de domicile, sont de droit domiciliées au CCAS ou CIAS de leur ancienne commune de rattachement. Afin d'anticiper les éventuelles difficultés consécutives à cette mesure, la Fnasat a demandé au ministère de l'Intérieur, sans obtenir de réponses, la communication d'une liste du nombre de personnes domiciliées par commune.

Le nouvel environnement réglementaire encadre plus fortement l'activité de domiciliation et renforce les droits des bénéficiaires ou des demandeurs.

Pour une réelle visibilité des possibilités effectivement offertes aux gens du voyage d'élire domicile dans tous les départements, une entrée populationnelle dans les bilans demandés aux organismes domiciliaires apparaît incontournable. À défaut, tout laisse à penser que les gens du voyage resteront un angle mort de ce dispositif pourtant indispensable à l'ouverture ou au maintien de droits essentiels. Nous savons trop bien la réticence de nombreux CCAS ou CIAS à domicilier les gens du voyage, tout comme la timidité de l'ouverture du secteur associatif généraliste à ce même public. Au-delà, des formes de spécificités des gens du voyage complexifient objectivement la gestion de la domiciliation, notamment dans le besoin ponctuel de renvoi du courrier. Ces difficultés nous rappellent que le dispositif a été uniquement pensé en termes de mesure sociale, sans considération de modes de vie choisis qui privent d'un domicile légal.

Un sujet qui reste sous documenté

Pour rappel, c'est en octobre 2012 que la Cour des comptes a rendu public un rapport thématique sur l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, résultat d'une longue enquête ayant associé onze chambres régionales. L'enseignement essentiel de ce rapport réside bien à une sous-documentation des situations vécues en France par les gens du voyage, de leurs besoins et aspirations. La Cour précise que *« cette absence de données statistiques constitue une difficulté majeure pour répondre aux besoins de cette population qui fait face, pour partie, à d'importantes difficultés »*

sociales, à la fois en matière d'accès aux soins et à la prévention sanitaire mais aussi à l'éducation et au marché du travail ». Tout à la fois cause et conséquence de leur persistante invisibilité dans la programmation publique, cette invisibilité conforte le constat opéré par la Cour d'une défaillance en termes de pilotage et de coordination. Elle témoigne également du désintérêt profond, que certains pourraient légitimement lire comme de la condescendance, des champs académiques et de la diversité des institutions dédiées à l'analyse de nos environnements sociaux, économiques et politiques. Ainsi, aucun des indicateurs qui fondent des orientations stratégiques ne sont sérieusement renseignés concernant les gens du voyage : situations de mal logement, niveaux de qualification, taux d'emploi, absentéisme et décrochage scolaire, indicateurs de santé...

Aucune administration ne nous a communiqué ou a fait état de l'existence de données capitalisées qui permettraient d'éclairer le choix des autorités et dont les associations pourraient utilement se saisir dans leur fonction de contribution aux politiques publiques.

Une population laissée en marge de pans entiers de l'action publique

(2) Rapport annuel 2016 de la CNCDH sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie en France, 21 mars 2017.

Une fois encore, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a confirmé que les gens du voyage constituent le groupe le plus méconnu et confronté au plus grand rejet de la part du reste de la population⁽²⁾. Perçus comme à part de la société par près de 70 % des Français, les gens du voyage sont effectivement tenus en marge de nombreux dispositifs de l'action publique, mais aussi des initiatives associatives et citoyennes.

Espace de concertation, la CNCGV ne peut se substituer au besoin maintes fois souligné de pilotage national et d'inscription forte des enjeux entourant les gens du voyage dans chaque département ministériel. Les moyens doivent y être consacrés pour que se développe une expertise. Des éléments de diagnostics doivent être partagés, notamment avec les associations, et donner lieu à des programmes d'action.

Alors que le rapport Derache, remis au Premier ministre en mai 2013, estimait que « seule une politique volontariste des pouvoirs publics est de nature à aplanir les difficultés et à mettre fin au rejet dont sont victimes les membres de cette communauté, partie intégrante de notre ensemble national », aucune feuille de route du gouvernement n'est aujourd'hui établie.

L'étude menée en préalable à la définition de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville aurait dû permettre de recueillir, comme pour le reste de la population résidant en France, des données précieuses pour une fine connaissance des situations, proches de l'exhaustivité. Ce sont autant d'indicateurs qui auraient permis une juste place des gens du voyage dans la programmation publique ; par une articulation des aires d'accueil et terrains à usage privatif avec les dispositifs territoriaux et tout ce qui fonde la vie sociale et citoyenne.

Alors que la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014, ambitionnait de concentrer les moyens vers les territoires les plus en difficulté, force est

de constater qu'une composante entière de la population en a été écartée dès sa conception. Paradoxalement, une grande part de celle-ci présente très certainement des indicateurs alarmants au regard des critères traditionnellement mobilisés dans la politique de la ville, ou selon le critère unique de revenu, retenu pour la définition des nouveaux périmètres des quartiers prioritaires.

Au-delà de se priver des effets directs du dispositif de la politique de la ville, notamment des concertations multipartenariales pilotées par les services de l'État, cette exclusion vaut également pour les crédits fléchés par différents ministères vers les quartiers prioritaires.

Dans un état des lieux diffusé en 2014, la CNAF ne recense qu'une trentaine de centres sociaux développant des actions en direction des gens du voyage, soit 1,4 % des 2 100 centres sociaux en France. En incluant les espaces de vie sociale, ce sont seulement 42 structures qui sont identifiées dans cette étude. Pourtant, la procédure d'agrément de centre social présuppose un diagnostic territorial prenant en compte tous les habitants du territoire de référence. Au regard de la densité du tissu des centres sociaux et des ancrages territoriaux anciens des gens du voyage, on peut craindre que ces derniers soient tout simplement considérés comme hors sujet. D'ailleurs, l'immense majorité des structures identifiées par la CNAF sont des associations ayant développé des actions spécifiquement adressées aux gens du voyage, avant de solliciter un agrément centre social. Cette même étude nous confirme pourtant la fixité des personnes, puisqu'elle note des durées de séjour de 9 à 12 mois.

Le Conseil national de lutte contre l'exclusion a dressé un bilan du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Dans ce rapport, plusieurs constats ou recommandations ont trait aux gens du voyage, et soulignent le besoin d'une attention toute particulière. Ils concernent des champs d'intervention aussi variés que les diagnostics à 360°, l'accueil et habitat, l'accès aux droits, l'élection de domicile, les politiques éducatives et la médiation sanitaire.

La synthèse nationale 2015 de territorialisation du plan ne fait référence qu'à une action spécifique en matière d'éducation à la santé à destination des gens du voyage (Franche-Comté) et d'une mention de la commune de rattachement au sujet des schémas de la domiciliation.

Une programmation budgétaire insuffisante et peu lisible au niveau déconcentré

Conséquence directe d'une programmation atone en direction des gens du voyage, la planification budgétaire est tout à la fois marginale et reconduite mécaniquement, sans que les besoins semblent évalués. Pour l'année 2016, 2,1 millions d'euros étaient inscrits en budget initial pour le niveau déconcentré. Jusqu'en 2015 (les données pour 2016 n'ont pas encore été rendues publiques), les rapports annuels de performance faisaient état de crédits non consommés en totalité. Par ailleurs, nous ne disposons pas de visibilité des affectations opérées au niveau des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

Au-delà de cette ligne de crédit spécifiquement fléchée, d'autres pistes mériteraient d'être explorées, comme la mobilisation du Fonjep ou un soutien financier à la création

et à l'animation de structures régionales, à l'image des crédits accordés en soutien aux fédérations locales des centres sociaux.

Par ailleurs, le budget de l'État a poursuivi les mesures de financements de gestion et de création d'aires d'accueil (nouvelles communes ayant atteint le seuil de plus de 5 000 habitants), ainsi que la création de terrains familiaux locatifs des collectivités. Dans le budget 2016, 5 millions d'euros sont réservés à la création d'aires d'accueil et de terrains familiaux et 17,8 millions d'euros à l'aide à la gestion.

Une invisibilité des initiatives françaises dans les instances européennes

Alors que le terme Roms est entendu dans les documents de la commission européenne dans une acception large qui inclut les gens du voyage, la Fnasat n'a été ni concertée ni informée quant à la représentation française dans le cadre européen d'inclusion des Roms. Le même constat est opéré pour les activités du Comité ad hoc d'experts sur les questions relatives aux Roms et aux Gens du voyage (CAHROM).



Cérémonie d'hommage national aux nomades internés en France entre 1940 et 1946

Montreuil-Bellay, 29 octobre 2016



© Patrick Cordier