



Monitoring de la société civile

sur la mise en œuvre de la stratégie nationale d'intégration des Roms en

FRANCE

en 2012 et 2013

Monitoring de la société civile

sur la mise en œuvre de la stratégie nationale d'intégration des Roms en

FRANCE

en 2012 et 2013

Préparé par une coalition de la société civile comprenant les associations suivantes

Réseau Action Culture Education Droit – RACED (association dirigeante)

Association Romeurope ■ La voix des Roms ■ Sang pour sans



Écrit par

Saimir Mile ■ Samia Hamiche ■ Umberto Guerra ■ Evelyne Perrin

Coordonné par

la fondation du secrétariat de la décennie pour l'inclusion des Roms en coopération avec le programme «Faire le plus des fonds de l'UE pour les Roms»



Publié par

Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation
Teréz körút 46.
1066 Budapest, Hungary
www.romadecade.org

Design et mise en page: www.foszer-design.com

Relecture: Christopher Ryan

©2014 par Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation

Tous les droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, stockée dans un système de récupération, ou transmise, en quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, sans l'autorisation de l'éditeur.

Tous les rapports de monitoring de la société civile sont disponibles sur
www.romadecade.org/civilsocietymonitoring

Le présent rapport a été préparé par une coalition de la société civile comprenant les associations suivantes: *Réseau Action Culture Education Droit – RACED* (association dirigeante) *Association Rromeurope*, *La voix des Roms*, et, de novembre 2013 à mars 2014, *Sang pour Sans*. La gestionnaire du projet est Samia Hamiche (RACED).

Les auteurs du rapport sont: Saimir Mile (*La voix des Roms*), Samia Hamiche (RACED), Umberto Guerra (*Rromeurope*) et Evelyne Perrin (*Sang pour sans*). Les enquêteurs suivants ont été engagés dans le projet: Mirabela Margelu (*La voix des Roms*), Roland Tchouaga (RACED), Simona Daria (RACED), Stéphane Brailly (*Sang pour Sans*). Eric Fassin, professeur à l'université Paris 8, a apporté du conseil sociologique pendant les premières phases de notre recherche.

Les organisations suivantes ont participé en apportant du conseil sur le rapport: la Fondation du secrétariat de la décennie pour l'inclusion des Roms, le département des politiques publiques de l'université de l'Europe centrale, le Centre européen pour les droits des Roms, Habitat pour l'humanité, le Fond pour l'éducation des Roms, et des Fondations pour une société ouverte : le programme « Faire le plus des fonds de l'UE pour les Roms » et le projet « Santé des Roms ».

En 2013–2014, le Secrétariat de la Décennie a soutenu des rapports de coalitions de la société civile dans huit pays: Allemagne, Bosnie-Herzégovine, Croatie, France, Italie, Monténégro, Royaume Uni et Serbie. Pendant l'année pilote 2012, des rapports ont été soutenus dans les pays suivants : Albanie, Bulgarie, Espagne, Hongrie, Macédoine, République tchèque, Roumanie et Slovaquie.

Dans les rapports, les coalitions de la société civile présentent de l'information complémentaire ou alternative à celle contenue dans les rapports d'étape de la Décennie, soumis par les gouvernements participant à la Décennie pour l'inclusion des Roms et aux rapports soumis par les Etats parties à la Commission européenne sur la mise en œuvre de leurs stratégies nationales pour l'inclusion des Roms. Ces rapports ne sont pas censés se substituer à un suivi quantitatif et l'évaluation par les autorités de l'Etat mais de canaliser les connaissances locales dans les processus politiques nationaux et européens et de réfléchir sur l'impact social réel des mesures prises par le gouvernement. Les rapports de la société civile apportent des données supplémentaires à celles officielles, des données approximatives lorsqu'il n'existe pas de données officielles, ou une interprétation alternative des données publiées.

Le projet est coordonné par la fondation du Secrétariat de la décennie de l'inclusion des Roms en coopération avec le programme « Faire le plus des fonds européens pour les Roms » de la fondation pour une société ouverte. Le projet est financé par le Bureau des initiatives roms de la Fondation pour une société ouverte.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	7
Recommandations	15
Liste des abréviations	17
Introduction	19
1. Exigences structurelles	21
2. Anti-discrimination	29
3. L'éducation	43
4. L'emploi	49
5. La santé	55
6. Le logement	61
Références	71
Annexe 1	73
Annexe 2	75



RÉSUMÉ

Exigences structurelles

La commission européenne proposait le 5 avril 2011 un « Cadre européen pour des stratégies nationales d'inclusion des Roms », à mettre en oeuvre jusqu'en 2020. En France, ce plan national d'action devrait avoir pour objectif l'amélioration de la situation actuelle d'environ 500 000 Roms présents sur le territoire national, qu'il s'agisse de « gens du voyage » ou de Roms migrants.

Le 26 août 2012 a été adoptée une circulaire interministérielle « relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites ». Elle a été cosignée par sept ministres, parmi lesquels les quatre en charge des domaines mentionnés par la SNIR.

La mise en oeuvre de cette circulaire et son monitoring, ainsi que la coordination des ministères engagées ont été confiés à la DIHAL (Délégation interministérielle de l'hébergement et de l'accès au logement). La DIHAL est placée sous l'autorité directe du premier ministre.

La DIHAL, ensemble avec le SGAE (Secrétariat général des affaires européennes), qui est lui aussi placé sous l'autorité du premier ministre, constituent le point de contact du gouvernement français avec la commission européenne en ce qui concerne le « Cadre européen pour des stratégies nationales d'inclusion des Roms ». Le fait que ce point de contact bicéphale s'inscrit dans une tendance d'affaiblissement de la coordination de la SNIR au niveau national.

Pour autant que nous sachions, cette circulaire est le seul acte de politique publique promouvant une stratégie nationale, et elle est rédigée en des termes qui ne sont pas explicitement ceux de l'inclusion, mais en priorité de l'évacuation des campements illicites.

De plus, la circulaire cible exclusivement les habitants (implicitement roms) de ces campements, le nombre desquels est généralement estimé à environ 17000 personnes. Cela représente environ 4,25% de la population globale des Roms vivant en France, la majorité desquels sont des citoyens français.

Cette dissociation de la cible affaiblit aussi la mise en oeuvre éventuelle de la SNIR en France, sa coordination et son monitoring.

La deuxième "pièce" de la cible est le groupe qui en France est appelé "gens du voyage", à l'égard desquels il existe depuis des années une politique publique structurée. Une structure de consultation, appelée *Commission Nationale Consultative des Gens du Voyage* participe à la mise en oeuvre de cette politique. Au niveau local il existe les *Commissions Départementales des Gens du Voyage*. Selon le président de la commission nationale, le sénateur Pierre Herisson, puisque la constitution française ne reconnaît pas de minorité ethnique, il ne devrait pas y avoir de SNIR en France et les migrants roms vivant dans des campements illicites devraient être traités séparément. Par conséquent, la mission de la DIHAL reste généralement faible, réduite à la simple mise en oeuvre de la circulaire du 26 août relative à l'anticipation et à l'accompagnement des mesures d'évacuation des campements illicites.

S'agissant de cette mise en oeuvre, la coordination par la DIHAL des niveaux national et local de la prise de décision est effectuée uniquement sur la base de la participation volontaire de quelques autorités locales aux réunions de préparation ou de coordination et de réflexion commune. La DIHAL n'a pas d'autorité hiérarchique sur ces structures. La DIHAL coordonne aussi des membres de la société civile, comme p. ex. des

ONG, qui sont régulièrement consultés. Quelques associations roms sont aussi consultées dans le cadre de ces réunions. Cependant, dans le contexte français de non-reconnaissance des minorités ethniques elles ne peuvent pas être considérées comme des acteurs légitimes. Les organisations émergentes des communautés concernées elles-mêmes ne sont pas encore capables d'exercer une influence suffisante sur les processus de prise de décision.

Les décisions d'expulsion de campements selon la méthodologie décrite dans la circulaire relevant des préfetures, qui sont sous l'autorité directe du ministère de l'intérieur. La DIHAL n'a pas de pouvoir sur elles en dehors de la production de recommandations à travers un *vade-mecum*. De plus, la DIHAL a la possibilité de décider du lancement ou non d'un projet d'inclusion dans les rares cas où ce dernier est associé à une expulsion, et d'y jouer un rôle de monitoring. Cependant, ces projets sont développés et dirigés par les préfetures.

Anti-discrimination

Etant donné le contexte décrit ci-dessus, ce rapport peut seulement se référer aux pratiques de discrimination en cours, non explicites mais concrètes, au niveau local et national. S'agissant de l'enregistrement des Roms auprès des autorités, il est nécessaire encore une fois de distinguer entre les voyageurs (citoyens français) et les Roms migrants (essentiellement Roumains et Bulgares, citoyens de l'UE.)

S'agissant du premier groupe, il existe une discrimination structurelle d'Etat, établie par la première loi sur les nomades en 1912, modifiée en 1969, qui met en place un statut spécial des gens du voyage. Le 5 octobre 2012, suite à une procédure « engagée » devant le Conseil constitutionnel par l'UFAT (Union française des associations tsiganes), une des mesures les plus discriminatoires contenues dans cette loi a été abolie : le très contraignant document spécial d'identité, appelé " *carnet de circulation* ".

Malgré cela, les voyageurs restent encore soumis à un système d'enregistrement discriminatoire, qui apporte de multiples difficultés dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, du logement, de la santé etc.

Concernant les Roms migrants (citoyens de l'UE), la fin au 1^{er} janvier 2014 des mesures transitoires qui restreignaient l'accès à l'emploi sur le territoire français n'a pas aboli la discrimination à laquelle ils se heurtent. En fait, l'accès aux droits fondamentaux (santé, éducation, emploi et logement) dépend de la domiciliation. Il a été remarqué plus particulièrement que, l'obtenir, surtout dans le département de la Seine-Saint-Denis (Île-de-France), où l'on trouve le plus grand nombre de Roms migrants vivant en bidonville, est rendu très difficile par l'administration elle-même, ce qui perpétue les formes existantes de discrimination dans chacun des domaines définis par la SNIR.

Concernant les immigrants en provenance de l'UE (Roms roumains et bulgares), les restrictions dont ils étaient l'objet jusqu'au 1^{er} janvier 2014 n'étaient pas discriminatoires, car les règles de l'UE leur permettaient la liberté de circulation. Cependant, en pratique les Roms étaient plus particulièrement affectés par leurs conséquences concrètes. En effet, l'expulsion des migrants irréguliers ayant la nationalité d'un pays membre de l'UE durant l'année dernière a touché avant tout des Roms et cela continue d'être le cas en 2014.

Un nouveau projet de loi sur l'immigration¹ confirme la position du gouvernement : restreindre la liberté de circulation et de résidence pour les Roms au strict minimum possible. En usant du concept d' « abus » de la liberté de circulation, le gouvernement prévoit d'interdire l'entrée en France aux migrants de l'UE ne disposant pas de ressources. Ce projet de loi, qui n'est pas encore discuté au parlement, vient au moment où, formellement, ces migrants ont atteint un statut égal à celui de tous les autres citoyens de l'UE.

1 http://www.gisti.org/IMG/pdf/pdl_2014-06-10_dt-des-etr_projet-loi.pdf.

De plus, la focalisation sur les Roms roumains et bulgares vivant en bidonville lorsque le sujet de l'immigration surgit dans le discours public est un cas de manipulation politique. En réalité, les Roms roumains ne sont pas arrivés en plus grand nombre que leurs compatriotes non-roms.

Le problème est légèrement différent pour les Roms du Kosovo, qui continuent à demander asile en France et qui parfois tombent entre le statut de « l'exilé » et celui de « migrant économique ». En octobre 2013, le cas de Leonarda Dibrani a été très largement rapporté par les médias. Son cas n'est pas isolé et il montre que ce type de situation exige une action volontariste afin de fournir à ces personnes *de facto* apatrides une identité et un statut au pays avec lequel ils ont des liens.

Comme il n'y a pas de stratégie coordonnée, explicite ou implicite, pour l'inclusion des Roms, aucune action visant la compréhension collective de telles actions n'a été initiée.

Cependant, il est à noter qu'une autorité administrative indépendante, Dominique Baudis, Défenseur des droits, est intervenu juridiquement dans plusieurs cas, surtout relatifs à des expulsions devant des tribunaux, en soutenant les habitants des campements illicites. En juin 2013, il a rendu public un rapport sur la politique du gouvernement relative aux Roms, initialement adressé au gouvernement lui-même et à la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

Concernant la protection de l'enfance, il a été particulièrement observé que la situation vulnérable des enfants est souvent utilisée dans les discours publics comme un argument afin de critiquer leurs parents, et à travers eux, l'ensemble de la communauté. Ces discours « légitiment » la discrimination d'Etat à l'égard de la communauté rom.

L'éducation

L'accès à l'éducation est un droit garanti par la loi à chaque enfant vivant sur le territoire français. Il est aussi une obligation pour à la fois les autorités publiques et les familles.

Dans le domaine de l'éducation, il existe de longue date en France un problème structurel qui concerne les enfants « du voyage » et, plus récemment, les enfants roms migrants. Bien que la circulaire interministérielle du 26 août 2012 souligne le besoin de préserver la continuité de la scolarisation avant toute évacuation de campement, les expulsions interrompent la scolarité de nombreux enfants. Ces abandons scolaires forcés, ajoutés au niveau très bas d'éducation au sein de ces communautés, sont parmi les principales raisons de la marginalisation persistante des Roms.

A l'intérieur de la structure générale de l'Éducation nationale il existe des structures spécialisées appelées CASNAV (Centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de Voyageurs). Ces centres sont en charge de la scolarisation des « enfants du voyage » depuis des années et plus récemment des roms migrants. Suivant cette politique, dans les cas les plus réussis certains enfants sont intégrés par le biais d'un type de classe de transition pour les enfants non francophones. Ces classes ont pour objectif de leur fournir les bases élémentaires afin que les enfants puissent ensuite s'intégrer dans une scolarisation ordinaire.

Il est à noter que depuis des générations, les « enfants du voyage », dont les familles sont françaises, bien que discriminées, ont été encouragés à intégrer ces classes avec les enfants nouvellement arrivés en France. Ainsi donc, *de facto*, ces classes deviennent parfois en elles-mêmes une forme de discrimination dans l'éducation.

Les autorités publiques maintiennent un partenariat très proche et établi de longue date avec une ONG appelée FASET (Fédération des associations pour la scolarisation des enfants tsiganes). Dans plusieurs zones géographiques, la FASET, à travers des écoles mobiles et des médiateurs scolaires, tente de réduire l'écart entre les communautés et le système scolaire. Elle met fortement l'accent sur la conscientisation parmi les adultes, et essaie d'apporter des connaissances fondamentales aux enfants. Cependant, il a été

observé que ces méthodes ne sont pas bien adaptées et leur effet peut être interprété comme créant de la ségrégation.

Depuis la circulaire de 2012, les CASNAV ont mis en place des formations spécifiques en direction des enseignants souhaitant travailler dans les UPE2A (classes pour des enfants non francophones). Autrement ils cherchent à orienter les enfants entrant dans le processus de scolarisation vers la formation professionnelle.

Concernant les Roms migrants vivant en bidonville, il a été observé que les enfants ne peuvent pas entrer dans un processus de scolarisation ordinaire et le suivre normalement sans un soutien extérieur.

Il est à noter que les expulsions forcées empêchent constamment et de façon permanente ou brisent prématurément les processus de scolarisation. En effet, dans un contexte d'expulsions répétées, il ne peut y avoir de scolarisation normale.

S'agissant des voyageurs, suivant le type d'habitat dans lequel ils vivent, les ressources éducatives (écoles mobiles et UPE2A) sont généralement insuffisantes, et les besoins semblent être sérieusement sous-estimés. L'enseignement à distance a été considérablement développé lors des dernières années, mais là encore, il ne satisfait pas les besoins réels.

L'emploi

Les Roms migrants, en tant que citoyens bulgares ou roumains, faisaient l'objet, jusqu'au 1^{er} janvier 2014, de restrictions légales quant à l'accès à l'emploi. Ils étaient placés dans un cercle vicieux, comme, – afin d'être embauchés, – ils devaient avoir un permis de séjour, lequel à son tour était soumis à des conditions de ressources, et donc d'emploi. La discrimination ainsi que le niveau généralement bas des qualifications rendait particulièrement difficile aux Roms la sortie de ce cercle vicieux, par rapport à leurs compatriotes non-Roms.

Les deux gouvernements au pouvoir depuis l'adoption de la SNIR n'ont pas montré de volonté politique pour abolir ces restrictions et les ont maintenues jusqu'à la dernière date à laquelle les règles de l'Union européenne permettaient leur maintien.

Concernant les voyageurs, l'accès à l'emploi, bien qu'ouvert en droit, est rendu difficile de par le très bas niveau l'éducation et de formation, ainsi qu'à cause de la discrimination fondée sur l'identification de ces personnes en tant que voyageurs par le carnet de circulation. Toutefois, une initiative remarquable a été observée dans le Nord de la France, consistant en des rencontres entre les agences pour l'emploi, les associations, les membres de la communauté et des employeurs, rencontres visant à rapprocher ces différents acteurs et à combattre leurs préjugés

Les missions locales sont des services publics chargés de l'insertion professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans. Elles ont développé des partenariats avec des centres de formation comme les GRETA, mais leur capacité est réduite comparée aux besoins en présence. De l'autre côté, les programmes de formation, d'une durée de six mois renouvelable, sont rémunérés à hauteur de 300 euros par mois. Cette offre ne correspond pas aux besoins des jeunes roms, qui à cette tranche d'âge ont souvent déjà une famille à charge. Par conséquent, inéligibles aux prestations sociales, ils préfèrent souvent occuper des emplois non déclarés.

Après la suppression du service militaire obligatoire et comme le chômage des jeunes croissait, le gouvernement a essayé de développer l'institution du service civique et d'étendre son application aux deux sexes. Les candidats doivent avoir entre 16 et 25 ans et être de nationalité française ou ressortissants d'un Etat membre de l'UE. Les restrictions transitoires à l'accès à l'emploi ne s'appliquaient pas au service civique, qui n'est pas considéré comme du travail mais comme un mission d'intérêt public dans le cadre d'une institution, d'une entreprise ou d'une association. Une vingtaine de jeunes roms de Bulgarie et de Roumanie ont été recrutés comme volontaires à Paris en 2013.

Un autre outil pour accroître l'emploi est le système des contrats aidés. L'éligibilité à ce dispositif, qui bénéficie d'une aide publique, dépend de critères qui combinent l'âge et le statut du demandeur d'emploi. Ce programme est censé réduire le chômage en encourageant les employeurs à embaucher, à travers une aide financière et de l'exemption de certaines charges, facilités dépendant de chaque cas précis. Cependant, ce programme n'est pas suffisamment utilisé.

Il existe en outre en France un système d'auto-emploi, qui permet aux individus d'entamer une activité génératrice de revenus d'une manière simplifiée. La déclaration de l'activité peut s'effectuer sur un site internet dédié. En octobre 2012, la Bulgarie et la Roumanie ont été supprimées de la liste des pays de l'UE sur le formulaire en ligne de ce site, ce qui a équivalu pour les ressortissants de ces pays une impossibilité de s'inscrire comme auto-entrepreneurs, à moins d'avoir un permis de séjour et d'inscrire son numéro de série. Cette pratique était illégale car les restrictions vis-à-vis des citoyens bulgares et roumains s'appliquaient au marché de l'emploi, mais non pas à l'entreprise privée. Depuis le 1^{er} janvier 2014, ces restrictions ont été levées, en même temps que celles à l'accès au travail salarié.

La santé

La France a une histoire de couverture sociale large, qui a d'abord été établie juste après la deuxième guerre mondiale par le Conseil national de la résistance. Elle est toujours censée fournir un accès aux soins de santé à l'ensemble de la population vivant sur son territoire, en conformité avec une série de traités internationaux ratifiés par la France ainsi qu'avec les dispositions constitutionnelles et légales.

Au sein de ce système général de sécurité sociale, il existe un dispositif qui vise à offrir des soins de santé aux groupes les plus vulnérables, qui incluent certains citoyens français roms. Ce dispositif est appelé CMU (couverture maladie universelle) et couvre 70% des dépenses relatives à la santé. Naturellement, les Roms citoyens français bénéficient de cette couverture, ainsi que de la complémentaire CMU-C, qui couvre les 30% restants des dépenses, si les revenus du patients ne dépassent pas un certain seuil prédéfini.

Une autre couverture santé est l'aide médicale d'Etat (AME). Cette couverture s'inscrit dans les mesures prises par la France pour combattre l'exclusion. Elle est offerte à toutes les personnes précaires en situation irrégulière vis-à-vis de la législation sur l'immigration, y compris citoyens de l'UE, et est soumise à des conditions de résidence. Le délai d'obtention de l'attestation de cette couverture, qui normalement était d'un mois, s'est prolongé et parfois atteint trois mois, voire plus.

L'accès aux soins médicaux peut donc être retardé jusqu'à l'obtention de l'attestation de l'AME. Cependant, certains hôpitaux publics offrent des soins pour des personnes en danger dans le cadre des PASS (Permanence d'accès aux soins de santé), qui traitent les cas les plus urgents avec la seule preuve de résidence. Quoi qu'il en soit, comme il est précisé dans le chapitre relatif à la discrimination, il est encore très difficile pour beaucoup de personnes sans domicile fixe et pour des Roms migrants d'obtenir une preuve de domicile, et donc, d'accéder à ces services de soins d'urgence.

D'après la recherche de terrain, 2/3 des enfants roms ne sont pas suivis par le service de la protection maternelle et infantile (PMI) et moins de 10% sont vaccinés. La moitié des femmes enceintes n'ont accès à aucun soin ou suivi, pendant que 80% d'entre elles n'ont pas accès à l'AME en raison des difficultés pour l'obtenir. Par conséquent, des pathologies dites « de la pauvreté », telles que la tuberculose ou le saturnisme, ont réapparu parmi ces personnes, tout comme des traumatismes psychologiques dus aux multiples expulsions. A quelques exceptions près concernant les PMI, aucune action proactive n'a été identifiée à l'initiative des services sociaux pour l'accès des Roms migrants aux services de santé. C'est grâce aux associations que ces personnes réussissent à y avoir accès.

La vaccination des enfants jusqu'à l'âge de six ans est organisée par le département, à travers les centres de PMI, tout comme les soins pour les femmes enceintes pendant et après la grossesse.

Les PMI locales et les écoles organisent parfois des campagnes de sensibilisation sur la vaccination, qui est une condition pour l'inscription des enfants à l'école.

Les services du planning familial sont ouverts pour des consultations, y compris sans couverture sociale. Beaucoup de femmes roms, informées par des bénévoles associatifs, utilisent ces services, surtout pour des interruptions volontaires de grossesse, la contraception ou le traitement d'infections ou de maladies gynécologiques. En pratique, les activités du planning familial visent à promouvoir l'éducation sexuelle, à améliorer l'accès à l'information sur la contraception et sur l'interruption volontaire de grossesse. Le planning familial est l'un des services les plus accessibles pour les femmes et les adolescentes.

Dans plusieurs villes, des associations comme PU-AMI (Première urgence – aide médicale internationale) ou Médecins du Monde mettent en place des campagnes de prévention. Des professionnels de la santé comme des personnels de la protection maternelle et infantile vont à la rencontre des communautés et discutent avec elles sur des problèmes de santé. Ils conseillent et orientent des personnes vulnérables, avec un accent mis sur le suivi médical des femmes enceintes et des enfants.

Le logement

Les politiques de logement sont faibles, voire inexistantes, et différentes selon qu'il s'agisse de Roms citoyens français ou de Roms migrants. Les politiques de logement sur les voyageurs, loin d'avancer vers la déségrégation, ont créé ou renforcent la ségrégation tout au long des 30 dernières années. En effet, suivant un processus législatif initié en 1990, le gouvernement a mis en place, très sporadiquement, un programme de création d'« aires d'accueil », l'objectif duquel est d'organiser le stationnement des caravanes et de réduire les inconvénients qu'il causerait prétendument à la société environnante, aux riverains. Ce dispositif vise aussi à offrir aux voyageurs des services de base comme l'accès à l'eau, à l'électricité, aux WC etc. sur place ainsi qu'à faciliter leur accès aux services publics de droit commun (écoles, hôpitaux, administrations).

Toutefois, ces « aires d'accueil » sont systématiquement construites loin des centres-villes, empêchant toute communication structurelle quotidienne entre les citoyens roms et le reste de la population. Aussi, cette marginalisation et ségrégation urbaines des « aires d'accueil » est une cause directe du faible accès pour les personnes « accueillies » aux infrastructures publiques. De plus, on remarque que dans la plupart des cas les « aires d'accueil » sont construits très près de zones urbaines toxiques comme des déchetteries, des sites de recyclage, des chemins de fer ou d'autoroutes, ce qui a une influence néfaste directe sur la santé des personnes « accueillies ».

Un rapport écrit par le sénateur Pierre Hérisson en 2008 montrait que seulement 13 583 places étaient créées et fonctionnelles dans les aires aménagées sur un total de 41 840. En 2010, seulement 42% des places prévues étaient créées alors que 66% du nombre total avaient été financées, selon le ministère de l'Intérieur.²

La politique de logement pour les voyageurs apparaît clairement insuffisante au regard des objectifs fixés par l'Etat et mal ajusté au regard, à la fois des objectifs de l'Etat et, plus important encore, des besoins des personnes concernées.

En ce qui concerne les Roms migrants, la politique de logement est presque inexistante et les politiques d'expulsion anéantissent les tentatives, – imparfaites mais nécessaires, – des migrants eux-mêmes pour pallier cette absence.

En 2013, 21 537 Roms ont été expulsés de force de leurs logements. Ce chiffre est supérieur au nombre de personnes vivant en squats ou en bidonvilles recensés par les autorités (16 949 en septembre 2013).

2 <http://place-publique.fr/article/les-roms-exclus-de-l-acces-au>.

En fait, toutes ces personnes ont été expulsées au moins une fois pendant l'année 2013. Au total, 165 expulsions ont été effectuées par la police, affectant 19 380 personnes. A ce chiffre s'ajoutent 22 évacuations/expulsions suivant des incendies, pour un total de 2 157 personnes concernées. Ces chiffres montrent une augmentation considérable du nombre des personnes expulsées. En effet, 9 404 personnes avaient été expulsées de force en 2012, alors qu'elles étaient 8 455 en 2011.

Un avis du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées,³ publié le 7 juillet 2014, demande au gouvernement d'arrêter les évacuations systématiques des bidonvilles et campements illicites. Le Haut comité qualifie cette politique d'illégale, d'inefficace et de coûteuse.

La nouvelle loi proposée par l'ancienne ministre pour l'égalité des territoires et le logement, l'écologiste Cécile Duflot, contient des mesures concrètes pour améliorer la disponibilité, l'accessibilité et la qualité du logement social avec accès à des services accessibles. Madame Duflot a annoncé aussi un plan d'accompagnement à la résorption des bidonvilles, l'opérateur principal duquel serait ADOMA, une société dont le capital est majoritairement détenu par l'Etat. Cet opérateur est connu depuis des décennies comme gestionnaire de foyers pour migrants et travailleurs. Le 11 mars 2014, la mission confiée à l'entreprise a été officiellement présentée aux associations agissant contre la pauvreté et l'exclusion.

L'objectif de la mission confiée à ADOMA est d'accomplir la pleine mise en œuvre de la circulaire du 26 août 2012 relative aux mesures d'accompagnement des expulsions des « campements illicites », qui est considéré comme la stratégie du gouvernement actuel sur les Roms. Le rapport de l'IGAS (Inspection générale des affaires sociales) sur son évaluation du plan pluriannuel contre la pauvreté et l'inclusion sociale a révélé l'inefficacité de cette circulaire sur le terrain. Les départements volontaires, – identifiés au préalable par la DIHAL, – pourront postuler pour une intervention de l'ADOMA dans deux domaines : d'une part, l'ingénierie sociale pour la formulation d'instructions à l'intention de tous les intervenants et évaluateurs, et d'autre part assistance aux familles dans le relogement, soit dans le parc disponible de l'opérateur ou dans du logement diffus, soit dans des dispositifs *ad hoc* comme les villages d'insertion. Cette initiative sur trois ans, sera basée sur des contrats opérationnels entre l'ADOMA et des autorités locales. Ces nouveaux programmes ne sont pas encore opérationnels, mais les expériences passées, y compris celles récentes et en cours, ne laissent pas de place à l'optimisme. Jusqu'à présent, les programmes ont pris la forme de « villages d'insertion ». Leurs résultats globaux sont déplorables, avec un taux de réussite de seulement 20%.

Le gouvernement observe un grand silence sur les modes de financement de ces opérations. Toutefois, la possibilité de solliciter des fonds européens est souvent évoquée dans des réunions de la DIHAL.

3 http://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/Avis_campements.pdf.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations qui suivent, et particulièrement celles adressées aux autorités nationales, seraient vaines si des acteurs externes, comme l'UE, d'autres Etats membres, la société civile etc. n'interviennent pour pousser le gouvernement à modifier le sens de sa volonté politique. En effet, comme le présent rapport le démontre, l'hostilité prévaut dans les politiques publiques visant les Roms ou les gens du voyage.

Aux autorités nationales

Dans le court terme, les autorités nationales devraient :

- clarifier leur position vis-à-vis du Cadre européen pour des SNIR et de la stratégie soumise en 2011, éventuellement en renouvelant l'engagement de la France d'une manière plus claire ;
- définir, dans un dialogue ouvert avec des représentants de la société civile rom, une politique claire au niveau national dans tous les domaines mentionnés par le Cadre européen pour des SNIR ;
- assurer la transparence des actions entreprises afin de satisfaire aux exigences du Cadre européen pour des SNIR ;
- mettre en place des responsabilités claires et des mécanismes efficaces de coordination des actions entreprises au niveau local ;
- abroger la loi discriminatoire de 1969 sur les *gens du voyage* ;
- entamer un processus de réflexion sur la manière de permettre la collecte de données ethniques comme un moyen pour combattre la discrimination ;
- poursuivre le développement d'un enseignement à distance de qualité à travers le CNED et prendre des mesures adéquates visant à l'amélioration de l'éducation des enfants roms et ceux du voyage dans des écoles ordinaires.

Sur le plus long terme, les autorités nationales devraient

- adopter une législation adéquate sur la collecte de données de sorte à s'assurer que la discrimination peut être mesurée et combattue plus efficacement ;
- développer un dialogue réel et efficace avec les représentants des communautés concernées portant sur les quatre domaines couverts par le Cadre européen, surtout en matière de logement ;
- soutenir l'emploi des Roms et des voyageurs à travers des programmes précis à la fois dans le secteur public et privé ;
- assurer une coordination efficace à travers les frontières, harmonisant le droit à la santé afin qu'il soit effectivement assuré pour les citoyens européens résidant dans un pays différent de celui de leur nationalité.

Aux autorités locales

Dans le court terme, les autorités locales devraient :

- améliorer leur connaissance des outils légaux et financiers destinés à répondre aux besoins des Roms et des gens du voyage dans les domaines couverts par le Cadre européen ;
- mettre en place le personnel et les capacités nécessaires afin de répondre aux besoins de domiciliation comme un préalable à l'accès aux droits sociaux ;

- établir et développer un dialogue avec des représentants des communautés concernées afin d'adapter les actions publiques aux besoins réels de la manière la plus efficace ;
- profiter de l'expertise acquise par certains professionnels dans les domaines couverts par le Cadre européen, surtout en matière de logement ;
- encourager la participation des communautés concernées dans les prises de décision.

Dans le plus long terme, les autorités locales devraient :

- utiliser pleinement les outils existants, légaux, matériaux et financiers, afin de répondre aux besoins des Roms et des voyageurs dans les domaines couverts par le Cadre européen ;
- mettre en place, en dialogue avec les représentants des communautés concernées, des projets visant à assurer efficacement les droits sociaux;
- encourager le monitoring de leurs initiatives par des structures indépendantes, dans un esprit de dialogue permanent avec ces dernières ;
- entreprendre et/ou encourager toutes activités visant à combattre l'antitsiganisme et les préjugés contre les Roms et les voyageurs, afin de promouvoir l'acceptation des mesures prises en faveur de ces communautés auprès de la population dans son ensemble.

A la société civile

Dans le court terme, la société civile devrait :

- s'abstenir de lier les Roms avec certains problèmes sociaux qui les stigmatisent, voire qui les mettent en danger, comme par exemple la réapparition des bidonvilles en France ou bien la délinquance juvénile ;
- se rapprocher des communautés concernées et soutenir l'émergence de leurs initiatives tout en évitant de les orienter;
- promouvoir la représentation de ces communautés dans des forums de dialogue et de discussion avec les décideurs;
- offrir tout le soutien nécessaire et possible pour le renforcement des associations rroms et celles de voyageurs.

Dans le plus long terme, la société civile devrait :

- envisager sérieusement d'engager des Roms dans les activités des associations, y compris en tant que salariés;
- s'assurer que la manière dont certaines associations offrent des services ne laisse pas les Roms ou les voyageurs dans un état de dépendance durable.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ACCRE	Aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise
AEH	Association Européenne pour la Défense des Droits de l'Homme
AFEJI	Association des Flandres pour l'éducation, les jeunes, l'inclusion sociale et la formation professionnelle
ALJ 93	Association Logement Jeunes 93
AME	Aide Médicale d'État
ANGVC	Association Nationale des Gens du Voyage Catholiques
AREAS	Association Régionale d'Etude et d'Action Sociale auprès des gens du voyage
ASET	Association de Soutien à l'éducation des enfants Tsiganes
ASE	Aide Sociale à l'Enfance
CADA	Commission d'accès aux-documents administratifs
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CASNAV	Centre Académique pour la scolarisation des et des Enfants issus de familles Itinérantes et de Voyageurs
CCAS	Centre Communal d'Action Sociale
CFDT	Confédération Française Démocratique du Travail
CGT	Confédération Générale du Travail
CLA	Classe d'Accueil
CLIN	Classe d'Initiation pour Non francophones
CMU	Couverture Maladie Universelle
CNED	Centre National d'Enseignement à Distance
CREA	Campagne de Réquisition Entraide et Auto gestion
DALO	Droit Au Logement Opposable
DDTM	Direction Départementale des Territoires et des Mers
DIHAL	Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement des Personnes sans abri ou mal logées
EDI	Espace Dynamique d'Insertion
EHESS	Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales
ENSP	Ecole Nationale de la Santé Publique
ERRC	Centre Européen des Droits des Roms
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional
FNASAT	Fédération nationale des associations solidaires d'actions Avec les Tsiganes et les Gens du voyage
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de Réinsertion sociale
FSU	Fédération Syndicale Unitaire
GRETA	Groupement d'Etablissements Publics d'Enseignement

HALDE	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
IGA	Inspection Générale de l'Administration
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales
LDH	Ligue des Droits de l'Homme
MDPH	Maison Départementale des Personnes Handicapées
MRAP	Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples
NRP	Nouvelle Revue Pédagogique
OFII	Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PMI	Protection Maternelle et Infantile
PU-AMI	Première Urgence – Aide Médicale Internationale
RACED	Réseau Action Culture Education Droit
RASED	Réseaux D'Aides Spécialisées aux Elèves en Difficulté
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
RSA	Revenu de Solidarité Active
SNIR	Stratégie nationale d'intégration des Roms
UFAT	Union Française des Associations Tsiganes
UPE2A	Unité Pédagogique pour Elèves Allophones Arrivants
URSSAF	Union de Recouvrement pour la Sécurité Sociale et les Allocations Familiales

INTRODUCTION

L'adoption même d'une Stratégie nationale pour l'inclusion des Roms représentait un défi pour le gouvernement, étant donné que la France ne fait pas de politiques pour des groupes ethniques. Deux facteurs principaux ont aidé le gouvernement à l'adopter :

- Premièrement, malgré l'utilisation du terme « Roms », le contenu du Cadre de l'UE pour des Stratégies nationales d'inclusion des Roms exclut toute considération ethnique. En réalité, en focalisant sur quatre domaines problématiques pour beaucoup d'Européens de toute nationalité et toute origine ethnique, l'esprit de ce cadre européen est assez similaire de celui de la France.
- Deuxièmement, le principe du « ciblage explicite mais non pas exclusif » a pu jouer un rôle de confirmation de la possibilité d'adopter une stratégie, comme le montre aussi la formulation de cette dernière : les Roms y sont considérés comme partie de tel ou tel groupe défavorisé/vulnérable, et ciblés en tant que tels par telle ou telle politique en raison de la dite vulnérabilité.

Cette attitude des institutions françaises rend difficile la vérification de l'efficacité des politiques, qui par définition sont floues, surtout en ce qui concerne leur population cible. Depuis juin 2012, la France a un nouveau gouvernement, dont l'orientation est différente de celui qui avait présenté la SNIR : pour le gouvernement actuel, il n'y a pas besoin d'une stratégie spéciale pour les Roms, à part les règles et politiques de droit commun. En pratique, cependant, son point de vue ne diffère pas de celui du gouvernement précédent : les « campements illégaux » sont au centre des politiques gouvernementales et ils sont ciblés ouvertement depuis 2010. Le nouveau gouvernement a adopté une circulaire interministérielle le 26 août 2012, « relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illégaux » et considère cette circulaire comme sa stratégie en la matière. Depuis l'été 2013, il avait annoncé une nouvelle stratégie spécialement pour les « Roms migrants » qui vivent dans ces « campements illégaux », différente de la stratégie de 2011. Cependant, plus d'un an après cette stratégie n'a pas été publiée.

C'est à contre-courant de ce contexte incertain que la coalition a dû mener son travail de recherche et de monitoring de la stratégie française pour l'inclusion des Roms. Par conséquent, nous avons dû adapter notre travail et nous concentrer sur les mesures concrètes qui sont prises, qui en pratique ne se réfèrent pas explicitement à la SNIR soumise à la Commission européenne.

L'objectif de ce rapport de monitoring est, – malgré toutes les contraintes susmentionnées, – de présenter l'image la plus claire possible de la manière dont la SNIR est mise en œuvre en France.

La méthodologie utilisée comprend de la recherche documentaire et de terrain, ainsi que des entretiens avec des Roms et des fonctionnaires en charge de la mise en œuvre de diverses politiques. La coalition a utilisé pleinement ses contacts et réseaux afin d'obtenir des informations de première main de la part de Roms et de gens du voyage, pour ensuite comparer ces informations avec celles fournies par les institutions en charge de la mise en œuvre des politiques publiques. La recherche documentaire sur les politiques, les outils et dispositifs a été menée essentiellement au début de la mission, mais a été complétée aussi pendant les visites et les recherches de terrain. La neutralité a été un souci constant pendant la réalisation de cette mission, afin de faciliter le dialogue avec les divers acteurs et aussi d'assurer un effet constructif à l'analyse et aux éventuelles critiques formulées.

1. EXIGENCES STRUCTURELLES

Le Cadre de l'UE appelait les Etats membres à poursuivre une approche ciblée conforme aux Principes communs de base pour l'inclusion des Roms, et d'assurer la cohérence de leurs SNIR avec les Programmes nationaux de réforme dans le cadre d'Europe 2020.

Priorités dans le contexte de l'approche intégrée

Selon le texte actuel de la Stratégie nationale française pour l'inclusion des Roms, " *Les collectivités locales ont été consultées sur la première mouture de cette stratégie nationale le 6 janvier 2012. Certaines ont formulé des commentaires, d'autres ont fait le choix de transmettre des contributions écrites au gouvernement français, voire directement à la Commission européenne.* " Il est toutefois difficile d'identifier ces collectivités locales ou leur contribution pendant la rédaction de la stratégie. En effet, aucune communication publique n'a été faite à ce sujet par le gouvernement ou par des collectivités locales. Celles avec lesquelles nos organisations sont en contact et qui ont été interrogées sur ce point, n'ont pas été consultées.

La gouvernance semble clairement le point le plus faible de la Stratégie française pour l'inclusion des Roms. Il est un fait bien connu que les minorités ne peuvent être représentées en France, comme l'Etat ne les reconnaît pas. L'existence de la Commission Nationale consultative des gens du voyage, mentionnée plus haut, pourrait être considérée comme un moyen de contournement de cette barrière, mais en fait il n'en est rien. Cette commission est composée de représentants de ministères, de parlementaires, de représentants de collectivités locales, de représentants de voyageurs ainsi que d'experts. Ainsi, au-delà du fait que son rôle est purement consultatif, les personnes concernées le plus directement ne sont pas dans une position suffisamment forte pour avoir une réelle influence sur les recommandations. La commission est présidée par le sénateur Pierre Hérisson, qui a eu régulièrement des positions dures et/ou populistes sur les questions relatives aux Roms et qui s'est déclaré publiquement contre l'adoption par la France d'une stratégie pour l'inclusion des Roms. Lors de la rédaction de la stratégie, le gouvernement l'a consulté en tant que président de cette commission, comme il a consulté aussi le président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Deux membres de la Commission nationale consultative des gens du voyage que nous avons contactés (FNASAT et ANGVC – Association nationale des gens du voyage catholiques) ont déclaré ne pas avoir été consultés, ni individuellement ni en tant que membres de cette commission. Ce défaut de consultation est d'autant plus problématique que la stratégie en question était alors censée concerner les citoyens français d'origine romani, qui représentent environ 95% de la population romani dans le pays.

Il peut paraître alors paradoxal que pour les dits « Roms migrants », le nouveau gouvernement a créé les conditions d'un certain dialogue, à travers la DIHAL. En effet, le groupe national de suivi réunit diverses associations, parmi lesquelles deux associations rroms. Plus qu'un paradoxe, toutefois, ceci est une illustration supplémentaire de la politique de la France à l'égard des Roms, non affectée par les changements politiques. Le groupe de suivi n'est clairement pas une structure de planification inclusive des politiques et de partenariat. Il est très rapidement devenu un lieu où les organisations de la société civile peuvent exprimer leur mécontentement. Exceptionnellement, certains de ses membres se sont contentés de ce statut, comme ils reçoivent des fonds pour l'intégration et/ou pour des projets décentralisés, même lorsque ces projets se sont révélés inefficaces depuis des années (comme dans le cas des « villages d'insertion »). Lors d'une conférence le 27 septembre 2013, M. Régnier fut interrogé sur la très faible représentation des Roms dans les panels, – seulement une étudiante rom en faisait partie et a pris la parole pendant cette journée. Il a répondu en disant que les Roms n'ont pas suffisamment d'organisations légitimes à même de les représenter.

L'argument est valable à un certain degré, mais il n'explique pas pourquoi aucune des associations membres du groupe national de suivi, mis en place par la DIHAL, n'a été invitée à s'exprimer à cette conférence censée évaluer la mise en œuvre de la circulaire pendant un an. En fait, s'il est vrai qu'il existe relativement peu d'associations roms en France, la question de leur légitimité est liée à la conception même que le gouvernement a des Roms : des personnes pauvres et exclues originaires de Roumanie et vivant dans des « campements illicites ». Il est vrai que, à l'initiative de M. Régnier lui-même, un groupe de travail sur la culture romani a été mis en place depuis septembre 2012. Cependant, jusqu'à présent il n'a pas réussi à persuader la DIHAL de penser les Roms autrement que comme des habitants de bidonvilles.

Administrations en charge de la coordination de la SNIR, financement et durabilité

Le Secrétariat général des affaires européennes est une administration rattachée au Premier ministre. Cette structure est chargée de la coordination de la Stratégie nationale et elle est l'interlocuteur principal des institutions européennes. Le Secrétariat est assisté par la DIHAL, qui devrait jouer un rôle central désormais, comme la nouvelle stratégie exclut les gens du voyage comme un groupe cible et se concentre exclusivement sur ce que les autorités françaises considèrent comme « Roms migrants », c'est-à-dire les habitants des campements illicites. Cette nouvelle stratégie n'a pas été rendue publique mais des fonctionnaires de la DIHAL ont déclaré lors de diverses réunions qu'elle vise seulement les « Roms migrants ». Naturellement, la mise en œuvre de la SNIR n'est pas la mission exclusive du Secrétariat général des affaires européennes ou de la DIHAL. En terme de budget et pour la période jusqu'en 2020, il n'y a pas d'engagement clair de la part du gouvernement. En fait, la DIHAL s'est vu confier la gestion de quatre millions d'euros jusqu'en 2017, année des prochaines élections présidentielle et législatives en France. Cependant, d'une part ce budget est limité dans le temps avant l'échéance 2020 et d'autre part il est limité aussi aux seules mesures accompagnant les expulsions des personnes de « campements illicites », telles que prévues par la circulaire interministérielle du 26 août 2012.

Le gouvernement précédent, qui avait adopté et communiqué la stratégie à la Commission européenne, n'avait fait aucun effort supplémentaire ou quelque changement que ce soit dans ses politiques. Il avait plutôt classifié les activités déjà entreprises auparavant sous la nomenclature SNIR dans sa communication avec la Commission européenne et avait continué à appliquer la politique d'expulsions massives et, d'autre part quelques rares projets d'intégration très discutables (projets connus sous le nom de « villages d'insertion »). Le gouvernement actuel, au pouvoir depuis mai 2012, considère que cette stratégie doit être remplacée par une nouvelle, non encore publique. A la place, le 26 août 2012 il a publié une circulaire interministérielle qu'il considère comme la politique nationale, donc sa stratégie, sur les Roms. Son but est exprimé sur le titre même, puisque la circulaire traite de la préparation et l'accompagnement des opérations d'évacuations des campements illicites. La circulaire encourage les préfets à commander des diagnostics sociaux préalablement aux expulsions, afin d'identifier les occupants les plus vulnérables de ces campements. L'orientation donnée par la circulaire sur l'« accompagnement » est organisée en effet en quatre parties correspondant dans une certaine mesure à celles du Cadre européen sur les stratégies nationales d'inclusion des Roms : éducation, santé, hébergement (qui est différent du logement en tant que tel) et insertion professionnelle.

Cette circulaire est réduite en elle-même, puisque l'intégration des Roms n'est pas une simple question de campements illicites. Cependant, ceci est la définition officielle de la population cible. De plus, sa formulation montre que l'attention du gouvernement est portée sur le évacuations des campements et l'éloignement de leurs occupants, de préférence vers leurs pays d'origine. La partie relative aux diagnostics sociaux se termine ainsi :

“ Lorsque ce diagnostic permettra d'envisager pour certains étrangers une aide au retour volontaire, vous vous appuyerez sur l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), ainsi que sur les projets d'insertion existants dans le pays d'origine. ”⁴

4 Circulaire relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/08/cir_35737.pdf.

Il n'est pas surprenant, dès lors, que les quatre millions d'euros dédiés à la mise en œuvre de la circulaire ont été utilisés principalement pour les diagnostics sociaux et en petite partie pour payer quelques nuitées dans des hôtels sociaux pour les plus fragiles parmi les personnes expulsées, et non pas pour quelque action durable vers l'intégration de ces personnes en France, où elles vivent depuis des années pour la majorité d'entre elles. La majorité des personnes expulsées sont obligées d'aller ailleurs et de recommencer à construire de nouveaux abris après chaque expulsion. Ceux qui acceptent l'hébergement dans des hôtels sociaux pour quelques nuits vont les y rejoindre après que leur hébergement ait cessé. Ainsi, la durabilité de financement dans ces cas ne signifie pas durabilité des solutions, mais plutôt perpétuation des problèmes. Ici aussi, le changement le plus indispensable est un changement de méthode.

La DIHAL n'utilise pas ce montant directement, mais décide sur son utilisation en accordant ou en refusant le financement de tels projets qui peuvent être mis en place par des préfetures, le plus souvent en partenariat avec des collectivités locales (conseils généraux, municipalités etc.). Comme mentionné plus haut, le rôle de la DIHAL est d'apporter du conseil méthodologique aux préfetures mais elle n'a pas de pouvoir hiérarchique sur ces dernières, qui appliquent directement la politique définie par la circulaire du 26 août 2012. Même s'il s'agit d'une structure interministérielle sous l'autorité directe du Premier ministre, le rôle et l'impact de la DIHAL sont assez limités. Elle a publié un *vade-mecum* supposé fournir aux préfetures un guide d'action, mais ses recommandations ne sont pas juridiquement contraignantes et souvent ne sont pas suivies par les préfetures. Le seul levier que la DIHAL peut utiliser est le budget prévu pour l'application de la circulaire, puisqu'elle doit approuver les activités pouvant être financées par ce biais. Cependant, en pratique la DIHAL n'utilise pas ce levier financier et accorde du soutien financier à des projets allant à l'encontre de ses recommandations. Par exemple, un projet est en phase de réalisation par l'ALJ 93 (*Association Logement Jeunes*) à Ivry-sur-Seine, une ville de la banlieue sud de Paris, auquel la DIHAL a accordé 90,000 euros bien que ce projet est en contradiction à la fois avec la circulaire et avec les recommandations formulées par la DIHAL dans son *vade-mecum*.

En effet, la circulaire prévoit des réponses globales et personnalisées aux situations des familles dans les campements illicites et la DIHAL recommande que le gestionnaire du projet d'intégration soit une structure distincte de celle ayant effectué le diagnostic social préalable. Dans le cas d'Ivry-sur-Seine, la même structure s'est vu confier la réalisation du diagnostic social et la mise en place du projet d'insertion, uniquement pour un nombre limité de familles défini en avance et avant la fin du diagnostic social.

Par ailleurs, la DIHAL a mis en place des groupes de travail et un groupe national de suivi de l'application de la circulaire, composé de représentants de la société civile, ainsi qu'un réseau d'« élus volontaires », composé d'autorités locales que la DIHAL coordonne. Aussi, dès sa prise de mission sur les « campements illicites », la DIHAL a commencé à interagir avec des correspondants locaux, qui sont des fonctionnaires de préfetures chargés de l'application de la circulaire sur les « campements illicites ». Toutefois, la DIHAL n'a pas d'autorité officielle sur ces fonctionnaires ou sur les collectivités locales.

La diversité, – on pourrait dire même les divergences, – entre les ministères sont considérables et Le président de la république a dû intervenir personnellement à un certain nombre d'occasions afin d'unifier la position du gouvernement, ce qui en temps normal relève de la compétence du premier ministre.

Dans ces conditions il serait irréaliste d'attendre de la DIHAL de coordonner les politiques des différents ministères. Cependant, grâce à son prestige, la DIHAL pourrait avoir une influence sur les autorités qui gèrent des fonds européens, comme les conseils généraux. Le chef de la DIHAL, M. Régnier, est un préfet qui jouit du respect de certains acteurs engagés dans l'intégration des personnes sans abri, pour lesquelles il a été un interlocuteur institutionnel appréciable. Il semble cependant que pour la mission précise de l'application de la circulaire sur les campements illicites, qui lui avait été confiée par le Premier ministre le 20 septembre 2012, lui-même et le personnel de la DIHAL, qui ne comprend pas de Roms, ont une liberté d'action très limitée. En sus de cette limitation, due à des raisons politiques et à l'absence de cohérence de l'action gouvernementale, comme mentionné plus haut, la DIHAL n'utilise pas de manière adéquate des leviers financiers à sa disposition afin de faire correspondre les projets à la circulaire et à ses recommandations pour son application. Par conséquent, l'opinion générale de la société civile sur l'efficacité et l'efficacité du travail de la DIHAL est plutôt négative. Enfin, M. Régnier a démissionné de la direction de la DIHAL en juin 2014 et au moment de la rédaction de ce rapport, il n'a pas encore été remplacé.

Coordination entre les différents niveaux de la mise en œuvre

L'inscription de l'inclusion des Roms dans les agendas régionaux et locaux est un des nombreux aspects qui fait de la France un cas quelque peu particulier. En effet, en raison d'une certaine culture historique en France, – qui sera présentée plus en détail au chapitre suivant, – cette question est intimement liée à celle de l'anti-discrimination. Toutefois, et d'ores et déjà, il ne peut échapper que généralement, les mesures du gouvernement pour traiter les difficultés sociales rencontrées par les Roms sont celles prévues pour toutes les personnes dans la même situation sociale. Ceci est visible dans le texte même de la stratégie, où les divers problèmes liés à l'inclusion des Roms sont traités par des politiques de droit commun, surtout dans les domaines de l'éducation et de la santé, et à une moindre mesure, aussi dans ceux du logement et de l'emploi. En pratique, cependant, les Roms sont souvent exclus de ces politiques de droit commun. Par exemple, l'allocation de la rentrée scolaire est une forme générale d'aide pour tous les élèves de 6 à 18 ans. Cependant, la CAF refuse souvent cette aide aux enfants roms de Bulgarie et de Roumanie au prétexte qu'ils ne peuvent fournir un extrait de naissance délivré depuis moins de trois mois au moment de la demande. Il est à noter que, d'une part un tel document n'est plus exigé aux citoyens français et que d'autre part, en droit roumain et dans les pratiques administratives de la Roumanie, une telle pratique n'existe pas, le certificat de naissance étant un document unique délivré une seule fois pour toutes.

La coordination entre les différents niveaux de gouvernance impliqués dans la mise en œuvre de la stratégie n'est pas transparente, étant entendu qu'elle comprend uniquement des structures institutionnelles : ministères, DIHAL, préfetures et, plus rarement, des autorités locales. Il est par conséquent difficile de pointer des exemples de bon fonctionnement de cette coordination, alors que les défaillances, elles, sont toujours trop visibles. Par exemple, au début de février 2013, des membres de notre équipe ont constaté certains événements très inquiétants à Lyon avec le programme ANDATU, financé à 50% par des fonds européens. Le préfet de Lyon, qui a initié ce programme avec un certain enthousiasme en 2012, a décidé d'interrompre les allocations sociales dont les Roms bénéficiaient depuis leur inscription à ce programme géré par Forum Réfugiés. Pis, les 80 Roms initialement sélectionnés dans ce programme, qui avaient été logés dans des baraques désaffectées, en ont été expulsés le 1^{er} février 2014, visiblement à la demande du maire de Bron, où les baraques étaient placées. Selon nos informations, le maire souhaitait leur départ avant les élections municipales qui approchaient et le préfet a décidé d'arrêter l'hébergement de ces 80 personnes le 31 janvier 2014.

Dans la ville de Bobigny, près de Paris, la municipalité a mis en place un projet afin de soutenir l'intégration de quelques dizaines de Roms roumains et a donné mandat à cette fin à Rues et Cité, une association locale.

Ce projet a été distingué en octobre 2013 par la Commission européenne et la Fondation pour une société ouverte comme un bon exemple d'initiatives locales promouvant l'inclusion des Roms dans le cadre du programme MERI (Maires faisant le plus des fonds de l'UE pour l'inclusion des Roms). A la même période, le préfet a décidé l'expulsion de ces personnes du territoire français.

Ces cas montrent qu'il y a très peu de coordination entre les différents niveaux de gouvernance impliqués dans la mise en œuvre des politiques d'intégration. Non seulement les initiatives dignes d'intérêt sont rares et loin d'être parfaites, mais souvent elles sont anéanties par des décisions prises par d'autres autorités. Il y a un grand écart entre la stratégie déclarée et les politiques réelles. Dans ce contexte, on peut se demander si l'inscription formelle de l'intégration des Roms dans le Programme national de réforme et dans Europe 2020 apporte un plus ou non. En effet, actuellement cela permet de diluer la réalité des problèmes rencontrés par les Roms dans une masse d'objectifs plus larges, dans laquelle elle devient invisible pour la Commission européenne. Le rôle de la société civile dans ce domaine est à la fois important et difficile. Il est important car la société civile est la mieux placée pour fournir de l'information sur la réalité des politiques ciblant les Roms, politiques qui se rapportent bien plus à la répression qu'à l'inclusion. Il est aussi difficile car les difficultés durables rencontrées par les Roms doivent être soigneusement et précisément expliquées en les confrontant à la réalité des politiques qui les concernent, au-delà du discours officiel.

ANDATU, comme les projets de « villages d'insertion », sont présentés comme des initiatives volontaristes pour l'intégration des Roms, alors qu'en fait ils sont le plus souvent des façades humanistes d'un contrôle

social intense. En une période de crise, la communication autour de ces politiques ciblées peut nourrir des sentiments et des comportements antitsiganes parmi la population majoritaire, d'autant plus lorsque ces projets échouent. Ne connaissant pas les raisons réelles de ces échecs et entendant le ministre de l'intérieur (actuellement Premier ministre) dire que les Roms ne veulent pas s'intégrer,⁵ l'opinion publique pourrait devenir de plus en plus réticente aux Roms et aux politiques visant leur intégration.

Gardant à l'esprit qu'il n'existe pas de politiques visant spécifiquement les Roms, la seule évaluation possible de la pertinence, de l'efficacité et de l'impact des programmes est celle portant sur les politiques de droit commun. Il est toutefois à noter que quelques initiatives gouvernementales visent précisément les Roms, sinon identifiés par rapport à leur appartenance ethnique, du moins identifiés par la condition sociale supposée les caractériser.

Plus précisément, il y a un consensus général et plus ou moins avoué que la politique d'expulsion des personnes des « campements illégaux » et les mesures prévues par la circulaire du 26 août 2012 pour accompagner ces expulsions visent les Roms. Il n'existe pas de mesures prévues pour évaluer cette politique visant les Roms, ou plutôt, cette évaluation n'est pas efficace.

La Délégation interministérielle de l'hébergement et de l'accès au logement (DIHAL), chargée de l'application de cette circulaire, rassemble de l'information et coordonne les activités au niveau national. Quelques groupes de travail thématiques ont été créés par la DIHAL depuis qu'elle a commencé à travailler dans ce domaine. Ils réunissent des représentants de la société civile qui font des recommandations sur la méthodologie de l'application de la circulaire, sur la base desquelles la DIHAL formule des recommandations à l'intention des préfetures.

Cependant, même si l'ensemble des représentants de la société civile s'accorde pour dire que les expulsions répétées empêchent toute action constructive en terme d'intégration des habitants de ces « campements illégaux », aucun changement n'est observé dans la politique de l'Etat et des préfetures jusqu'à présent. Cette situation a été critiquée le 18 septembre 2013 par un rapport parlementaire⁶ dans ces termes :

“En France, près de 5 000 Roms auraient été évacués de leurs campements entre juillet et septembre 2012. Bien qu'une circulaire interministérielle diffusée en août dernier demande aux autorités de proposer une solution de relogement adéquate aux personnes évacuées, celles-ci ne reçoivent généralement aucune aide et se retrouvent souvent sans abri, à Paris, à Marseille et dans d'autres grandes villes françaises.”

Renforcer les capacités des associations roms

Le renforcement des capacités des associations roms est une autre priorité fixée par le Cadre européen pour des SNIR. Sur cette question particulière, il y a un écart entre les conceptions et les acceptions de l'expression « association rom ». EN effet, il existe de nombreuses associations en France qui sont généralement nommées « association départementale des gens du voyage ». Cependant, dans la plupart des cas ces associations ne sont pas dirigées par des Roms et en général leur personnel n'est pas rom. La raison en est le niveau généralement bas de l'éducation parmi les communautés roms historiques en France, c'est à dire les différents groupes rromani, incluant les Sinté et les Kalé, qui se sont installés dans le pays dans la période allant du 15ème à la moitié du 20ème siècle. Si le niveau d'éducation est plus élevé parmi les communautés roms arrivées en France depuis les années 1960, ce facteur n'a pourtant pas mené à un engagement de celles-ci dans le secteur associatif. En effet, s'agissant de l'organisation de la communauté, le niveau de l'éducation entre moins en ligne de compte que le paysage général de la société civile elle-même. Les associations établies depuis longtemps agissent comme des opérateurs des politiques de l'Etat, surtout concernant les questions des droits sociaux, et sont soutenues par l'Etat dans leurs activités.

5 Pour M. Valls, les Roms qui occupent des campements “ne souhaitent pas s'intégrer” – http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/03/15/pour-m-valls-les-roms-ne-souhaitent-pas-s-integrer_1849054_3224.html.

6 Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur l'intégration des populations roms <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/europe/rap-info/i1387.pdf>.

Les associations rroms n'entrent pas dans cette catégorie, en partie pour les raisons déjà évoquées, mais aussi parce qu'il n'y a pas de fonds disponibles pour renforcer les capacités des associations. La plupart d'entre elles sont composées uniquement de bénévoles et ne disposent pas de personnel de gestion salarié pour pouvoir répondre à des appels d'offres et gérer les fonds. S'agissant des associations qui interviennent auprès des populations rroms ou gens du voyage, la FNASAT, une fédération de plusieurs associations départementales de gens du voyage a reçu peu d'aide du Fond social européen.

D'autre part, ces fonds européens sont utilisés dans des actions qui visent les Rroms non en tant que tels, mais en tant que groupes défavorisés.

Il est dès lors très difficile de mesurer l'impact sur les Rroms, puisqu'il ne peut y avoir de données ethniques sur ces politiques sociales, comme p. ex. les « contrats aidés » dans le domaine de l'emploi. Enfin, quoi qu'il en soit de ces questions, l'utilisation de ces fonds ne vise pas le renforcement des capacités des associations rroms, entendues ici comme des associations dirigées par des membres des communautés rromani.

S'agissant de la simplification d'accès aux fonds de l'UE, il n'y a pas eu de démarche spécifique pour permettre le financement de petits projets, ni pour les associations qui ne disposent pas de fonds complémentaires ou de la possibilité d'auto-financement en attendant d'être remboursées. Un formulaire unique est utilisé en France pour les demandes de financement public auprès de toutes les structures françaises. Cependant, d'autres formulaires doivent être utilisés pour accéder à des fonds européens.

Monitoring et évaluation

Formuler une stratégie ne signifie pas nécessairement qu'elle sera appliquée de manière optimale pour réaliser l'objectif qu'elle s'assigne. Le monitoring et l'évaluation sont des outils qu'on met en place lorsque ses intentions sont sincères. Jusqu'à présent, il n'existe pas de mécanisme connu chargé du monitoring ou de l'évaluation de la SNIR, de la même manière que la consultation de la société civile pour sa rédaction semble avoir été une pure formalité, très limitée dans sa portée. Seulement les présidents du Conseil national contre la pauvreté et l'exclusion sociale et de la Commission nationale consultative des gens du voyage ont été contactés pour la rédaction de la stratégie. Ce dernier était opposé au principe même de l'adoption d'une telle stratégie par la France. Le gouvernement n'a donné aucun signal à la société civile concernant le monitoring de la mise en œuvre de la stratégie. De la même manière, il n'existe pas d'information publique relative à un éventuel engagement de collectivités locales dans un mécanisme quelconque de monitoring ou d'évaluation.

Une évaluation a été effectuée par l'Inspection générale de l'administration (IGA), une structure étatique, qui a publié son rapport en mai 2013.⁷ Bien que l'équipe de l'IGA n'a pas rencontré beaucoup d'associations de terrain, elle a pu avoir un regard très clair sur l'application de la circulaire du 26 août 2012. Son évaluation est assez critique sur des points cruciaux de la politique actuelle et ses recommandations sont généralement pertinentes, mais elle n'a produit aucun changement dans la politique du gouvernement.

Pour les besoins d'évaluation de l'inclusion socio-économique des Rroms dans le cadre du processus Europe 2020, la contribution des associations de terrain est nécessaire. Toutefois, pour pouvoir apporter une telle contribution, ces associations ont besoin de soutien afin de renforcer leurs capacités de travail. En effet, dans la majorité des cas elles s'appuient entièrement sur des bénévoles et sont très occupées avec leur travail de terrain.

L'absence de données ethnique affecte aussi négativement le monitoring des politiques gouvernementales, mais cela n'est pas la seule raison de leur faiblesse. Y compris dans un système ne reconnaissant pas de minorités, des mécanismes peuvent être mis en place pour permettre un monitoring correct des politiques, suivant le principe du « ciblage explicite mais pas exclusif ».

⁷ <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000412/0000.pdf>.

Les associations de terrain pourraient être d'un grand secours dans ce domaine, comme elles peuvent avoir une vue très claire des réalités locales. Si ces associations avaient les moyens nécessaires pour agir comme un réseau, elles pourraient assurer un bon monitoring des politiques appliquées.

Dans le cadre du Programme national de réforme 2011–2014, la France a défini des indicateurs adéquats et mesurables dans de nombreux domaines. En revanche, il n'existe pas de tels indicateurs pour la SNIR.

Naturellement, le Programme national de réforme ne fait aucune référence aux Roms, mais quelques groupes spécifiques y sont explicitement mentionnés et visés : les femmes, la jeunesse, les chômeurs et les seniors.

Les objectifs à atteindre sont clairs et mesurables pour la population dans son ensemble comme pour ces catégories sociales spécifiques. En d'autres mots, la seule difficulté serait d'évaluer, par des moyens empiriques, le changement observé dans des domaines précis de ce programme parmi des communautés roms, de sorte à montrer dans quelle mesure ces communautés sont comprises comme des bénéficiaires des dites politiques en matière d'emploi, d'éducation, de santé et de logement, qui sont les axes du Cadre européen des SNIR. Les associations roms de terrain pourraient être soutenues et encouragées à effectuer ce type d'analyse, tout en respectant la législation relative à la collecte et à la protection des données.

La principale condition préalable à la mise en place de ces méthodes reste le renforcement des capacités des associations, et à l'intérieur de cet objectif, la formation de leur personnel.

L'ambiguïté comme facteur de perturbation, ses effets secondaires et le cercle vicieux

Comme les mesures de la SNIR sont fusionnées dans le PNR, il est impossible de connaître les ressources budgétaires allouées à sa mise en œuvre. Ceci étant, et bien qu'il puisse sembler étrange de lire ceci, le problème principal n'est pas celui de la part du budget dédiée à l'inclusion des Roms, mais plutôt la manière dont cette population est visée, et on pourrait même dire la manière dont elle est définie à la fois par le Cadre européen et par la Stratégie nationale. Dans la SNIR actuelle, le groupe cible est composé des gens du voyage et des dits « Roms migrants ».

Dans une interview à *"Dépêches tsiganes"* en date du 30 novembre 2011, Pierre Hérisson, tout en déclarant que « La France n'est pas directement concernée par une stratégie en faveur des Roms, car notre constitution ne reconnaît pas les minorités », ajoutait que « cela ne nous empêche pas de travailler... ». Il déclarait ensuite que l'objectif était que « les aires d'accueil ... et les terrains familiaux ... puissent bénéficier des fonds FEDER ». D'autre part, selon lui les « Roms migrants » devraient être aidés à se réintégrer dans leurs pays d'origine.⁸

D'après notre observation empirique, il n'y a pas eu quelque changement notable dans la mise en œuvre de la loi sur les aires d'accueil jusqu'à présent et en ce qui concerne les « Roms migrants », l'opinion de M. Hérisson s'est confirmée : l'objectif principal poursuivi par le gouvernement reste leur retour dans les pays d'origine, bien que depuis mai et juin 2012, quelques temps après ses déclarations, le gouvernement changeait. Actuellement, le gouvernement travaille sur des stratégies distinctes pour les Roms, considérés uniquement comme habitants de « campements illicites », et, d'autre part, les gens du voyage. Cette approche exclut une partie considérable de la population rom, puisque même pris ensemble, les gens du voyage et les habitants des « campements illicites » représentent seulement une minorité. La majorité des Roms vivent dans des appartements ou dans des maisons, mais cela ne les protège pas de la discrimination.

Le cas des Gitans de Perpignan, dans le sud de la France n'est qu'un exemple parmi d'autres de Roms sédentaires qui souffrent de la discrimination alors qu'ils n'habitent ni dans des caravanes, ni dans des campements illicites.

8 Interview de Mr. Pierre Hérisson aux Dépêches tsiganes le site <http://www.depechestsiganes.fr/?p=1872>.

Au contraire, ils sont négligés précisément parce qu'ils vivent depuis longtemps dans des appartements situés en centre-ville, et la municipalité espère les obliger de cette manière à en partir pour vivre ailleurs.

S'agissant des domaines définis comme « cruciaux » dans le Cadre européen, la stratégie française utilisée comme mécanisme principal de ciblage est le critère de l'habitat (c'est-à-dire la caravane ou le campement illégal). Le gouvernement se concentre surtout sur les campements illicites habités par des Roms migrants. En septembre 2013, ils représentaient moins de 17 000 personnes. Selon l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE), au début de l'année 2012 il y avait 141 500 personnes sans domicile fixe en France.⁹ Donc, tout au plus les « Roms migrants » qui répondent à l'absence d'abri en construisant illégalement des cabanes représentent 12% de ceux qui vivent à la rue, sans abri. Cependant, ils attirent l'attention du large public parce que chaque expulsion fait l'objet de sujets dans les médias, informés soit par les autorités soit par des associations.

Par conséquent, pendant que la situation réelle de nombreuses communautés roms se détériore, l'hostilité publique croît en raison de la manière dont les politiques sont présentées par le gouvernement ou en raison de la manière dont elles sont interprétées par les médias ou par le public lui-même. Les commentateurs populistes venant à la fois de politiciens et de simples citoyens qui « ne peuvent comprendre les efforts faits pour les Roms pendant que beaucoup de Français n'ont pas de travail ou de logement décent » sont légion. En fait, ces personnes ne connaissent pas les objectifs réels de la manière dont le gouvernement cible « les Roms ». Les Roms sont perçus au mieux comme des étrangers pauvres et leur renvoi dans leur « pays d'origine » est souvent considéré comme la seule réponse logique possible. Cela entrave aussi la coopération entre associations roms, puisque la majorité des Roms, qui sont des citoyens français, ne souhaitent pas être confondus avec des immigrés. Aussi, même parmi les Roms français et leurs associations il existe des divisions sur la manière de considérer la mobilité : référence identitaire centrale, voire exclusive pour certains, mais secondaire pour d'autres, qui ne voyagent pas. Il est très important de souligner que « le voyage » et la référence standard que l'Etat utilise pour traiter le sujet. Par conséquent, il influence son choix des interlocuteurs de la société civile. *Mutatis mutandis*, ceci est aussi le pont de vue sur les « Roms » que le préfet Régnier exprimait lorsqu'il disait que les Roms n'ont pas d'organisations représentatives légitimes. De fait, il pensait une fois de plus aux Roms uniquement comme des personnes qui vivent dans des « campements illicites » et non pas aux représentants associatifs qu'il rencontrait régulièrement.

Ce regard biaisé et très réducteur sur les Roms est donc la source principale de toute une série de problèmes sociaux qu'ils rencontrent. Il est aussi une source d'hostilité parmi la population majoritaire, ce qui a pour effet d'empêcher ou de réduire les initiatives positives pouvant être prises parfois au niveau local.

9 http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1455.

2. ANTI-DISCRIMINATION

Observations préliminaires sur la conception française de l'égalité et de la discrimination

Pour mieux comprendre les mécanismes de la discrimination, il est d'abord nécessaire de passer en revue les liens entre la discrimination et le concept même de l'égalité. En effet, s'il est généralement admis aujourd'hui que la lutte contre les discriminations est seulement le premier pas vers l'égalité, en France il existe toujours l'idée selon laquelle l'égalité est le début de la réflexion sur les discriminations. Garanti par la constitution française, le principe d'égalité est un des plus importants dans la république française. Cependant, il est souvent interprété comme exigeant un traitement uniforme de la part de l'Etat de toutes les composantes de la population. C'est précisément cette interprétation de l'égalité qui empêche la reconnaissance des minorités en droit français. Cependant, en pratique il existe des régimes juridiques particuliers, et celui des Roms et gens du voyage est le plus problématique.

Enregistrement et documents d'identité

Les Roms citoyens français

Si l'enregistrement et l'obtention de documents d'identité sont généralement considérés comme un pré-requis pour accéder aux droits et les exercer, l'enregistrement et la délivrance de documents individuels peuvent aussi être un instrument de discrimination. Cette partie sur les Roms citoyens français est une présentation générale de leur statut particulier à cet égard. Les conséquences précises de ce statut seront présentées surtout dans la partie relative au logement.

Bien que les Roms aient pu vivre en France depuis le 15^{ème} siècle, beaucoup d'entre eux ne sont pas considérés comme des citoyens à part entière. En effet, il existe toujours une catégorie de Roms français qui est assujettie à une politique particulière : les « gens du voyage ».

Les Roms ont été les premiers Français à être munis de documents d'identité obligatoires, depuis 1912. Le "*carnet anthropométrique*" des nomades, institué alors par la loi, était le premier document d'identité français et comportait deux photos (face et profil), ainsi que les empreintes digitales et les signes particuliers du détenteur. A part les Roms qui étaient Français, les étrangers aussi étaient obligés de détenir de tels documents, qui devaient être présentés à la police à chaque déplacement. Pendant la deuxième guerre mondiale, l'enregistrement des Roms, non pas comme un groupe ethnique mais en tant que « nomades », a permis à l'administration française de les emprisonner très facilement dans des camps d'internement, desquels certains d'entre eux n'ont été libérés qu'en 1946, soit un an après la libération de la France. On peut noter que, bien que le carnet anthropométrique des nomades était mis en place pour toutes les personnes itinérantes, un système ingénieux de distinction suivant les activités économiques exercées était mis en place afin de distinguer plus clairement les Roms des autres personnes itinérantes, et ce sont les Roms qui étaient internés pendant la guerre. Lorsqu'en 1969 la loi a été modifiée, le carnet anthropométrique des nomades fut remplacé par un carnet de circulation, qui devait être visé par la police tous les trois mois, sous peine d'emprisonnement. Des années durant, les Roms français (pour la plupart des Sinté qui continuent à voyager) ont demandé l'abrogation de cette loi. Cependant, aucune réforme législative n'a été entreprise en ce sens pendant des années.

Ce fut seulement lorsque les citoyens français obtinrent le droit de saisir le Conseil constitutionnel que cette loi discriminatoire a été soumise au contrôle de constitutionnalité. Par une décision du 5 octobre 2012, le Conseil constitutionnel a abrogé plusieurs articles de la loi de 1969, et en particulier le carnet de circulation a été aboli. La situation actuelle reste cependant quelque peu incertaine, puisque ceux qui jadis devaient détenir un « carnet de circulation » doivent désormais détenir un « livret de circulation », qui est normalement un document obligatoire pour les commerçants itinérants et qui doit être visé tous les ans. Enfin, et c'est important, la carte nationale d'identité délivrée aux gens du voyage est clairement stigmatisante : l'adresse officielle qui y est inscrite est celle de la mairie, de sorte que le détenteur est facilement identifiable comme appartenant à la communauté des gens du voyage.

La présentation de ces éléments historiques ici est nécessaire car ils sont clairement liés à la discrimination. A chaque fois que la législation change ou que des modifications sont proposées, soit par le gouvernement soit par des parlementaires, l'intention des autorités de contrôler et de sanctionner les Roms est très présente et visible. Par exemple, la proposition de loi nr. 1610¹⁰, déposée à l'assemblée nationale et qui vise à l'abrogation de la loi de 1969 sur les gens du voyage, donne aux préfets le pouvoir d'imposer aux municipalités la construction d'aires d'accueil, mais en échange, le même texte facilite aux municipalités l'obtention de l'expulsion par la force de gens du voyage lorsqu'il existe une telle aire dans un rayon de 50 kilomètres. Pour chaque changement positif, par exemple concernant l'accès au logement, – en fait l'accès de caravanes sur des sites autorisés, – une disposition répressive est prévue comme une contrebalance, de sorte qu'il est difficile d'identifier l'objectif principal de la loi : assurer l'accès aux droits pour les Roms ou bien renforcer la répression et le contrôle sur eux.

Roms étrangers vivant en France

S'agissant des « Roms migrants », leur droit et accès aux services publics en France dépend de leur nationalité, et ensuite de la circonstance s'ils ont ou non un permis de séjour. Parmi ces Roms, la principale distinction à faire est celle entre, d'une part les citoyens bulgares et roumains, qui sont des citoyens européens depuis que la Bulgarie et la Roumanie ont rejoint l'Union européenne au 1^{er} janvier 2007, et d'autre part les Roms ressortissants d'autres pays d'Europe qui ne sont pas encore membres de l'Union.

Les Roms migrants arrivés récemment de Bulgarie et de Roumanie

Il est impossible d'avancer de chiffres réels de Roms qui ont migré en France depuis la Bulgarie et la Roumanie pendant les dernières années, comme il n'existe pas de recensement de cette migration. Dans le discours et les politiques publiques, cependant, les « Roms migrants » sont uniquement des ressortissants bulgares et roumains, – pas tous Roms, – dans des situations de grande pauvreté, vivant dans des bidonvilles ou dans des squats. Les résultats d'un recensement rendus publics en septembre 2013 évaluent leur nombre à moins de 17 000 personnes. Ce nombre ne tient pas compte des migrants roms qui ont pu s'établir dans des conditions différentes (non dans des bidonvilles) et qui, d'après notre observation empirique, sont plus nombreux.

Le 1^{er} janvier 2014, la période pendant laquelle les Etats membres de l'UE pouvaient restreindre l'accès à l'emploi aux citoyens bulgares et roumains est révolue. Par conséquent, cette discrimination institutionnelle a disparu mais l'accès égal à tous les droits fondamentaux reconnus par la Charte européenne des droits fondamentaux reste un objectif à atteindre.

Premièrement, l'accès aux droits, comme p. ex. au système de sécurité sociale et à de nombreux autres services publics, dépendent du *domicile* ou de la possession d'une adresse postable reconnue.

Les services sociaux des municipalités sont obligés par la loi de fournir une domiciliation à toute personne sans abri vivant sur le territoire de leur compétence ou, alternativement, d'orienter ces personnes vers des associations chargées de cette mission et agréées par la préfecture à cette fin. Très souvent, les municipalités choisissent la deuxième option. Si cela peut sembler une voie plus facile pour les migrants, dans les faits elle se révèle parfois plus difficile. Les associations ne peuvent domicilier qu'un nombre limité de

¹⁰ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion1610.asp>.

personnes, fixé par les services de la préfecture en fonction des capacités de chaque association. Dans le département de la Seine-Saint-Denis, où vit un grand nombre de Roms migrants de Bulgarie et de Roumanie, la direction de la cohésion sociale, qui normalement délivre ces agréments, n'est pas autorisée à le faire pour les associations rroms. Les demandes de ces dernières doivent être adressées directement au préfet.

Un autre problème est lié à l'utilisation des documents roumains en France. Alors que la carte d'identité roumaine suffit à son détenteur pour voyager et résider en France, y compris en cas de contrôles de police, très souvent elle est refusée par la Banque postale comme document valable pour les migrants qui ont besoin d'ouvrir un compte dans cette banque, au prétexte qu'elle n'est pas signée par le détenteur.

Le 10 Mars 2014, M. Dragoiu, dont le véhicule avait été immobilisé par la police, s'est présenté au commissariat de Colombes (département des Hauts-de-Seine, 92), pour le récupérer, présentant entre autres son permis de conduire roumain. Le policier qui l'a reçu lui a dit qu'il ne pouvait récupérer son véhicule qu'avec un permis de conduire français et qu'il risquait trois ans d'emprisonnement s'il conduisait en France avec un permis roumain, ce qui bien sûr n'est pas vrai. Quelques heures plus tard, il a été établi que ce commissariat n'était pas celui territorialement compétent et M. Dragoiu a pu récupérer son véhicule dans un autre commissariat, compétent en la matière et pour le territoire où le véhicule avait été saisi. Cependant, lorsque La voix des Roms avait contacté le premier commissariat par téléphone, avant que celui compétent soit identifié, la police n'a pas démenti l'argument fallacieux, ni le fait qu'elle l'avait utilisé.

Roms étrangers non-citoyens européens

Les Roms extracommunautaires ont peu de droits en France, à moins qu'ils aient obtenu un titre de séjour. Afin de l'obtenir, les Roms, comme leurs compatriotes, souvent demandent l'asile politique. En raison des conflits en Bosnie et au Kosovo, plus de 50 000 Roms de ces régions sont venus en France. Les autorités françaises ont généralement accordé l'asile à ces personnes, jusqu'au milieu des années 2000. Par conséquent, ils ne rencontrent pas de difficultés particulières et certains d'entre eux ont acquis même la nationalité française. Cependant, durant les dernières années beaucoup de demandes d'asile ont été rejetées et les demandeurs ont été renvoyés dans leurs pays, au Kosovo ou en Serbie par exemple.

Les immigrés illégaux peuvent encore régulariser leur situation après cinq ans de résidence, comme le peuvent aussi les enfants ayant été scolarisés, mais ceci est assez difficile. Un cas particulier a choqué l'opinion au cours de l'automne 2013: l'expulsion de France d'une jeune fille kosovare, Léonarda Dibrani, arrêtée dans une école le 9 octobre 2013. Malgré les nombreuses protestations et manifestations, elle a dû quitter la France avec sa famille, seulement quelques jours avant qu'ils remplissent la condition de cinq ans de séjour et donc le droit d'obtenir un titre de séjour. Il s'est avéré, une fois que la famille avait été renvoyée à Mitrovica (Kosovo), que Lenoarda, ses sœurs et même leur mère, étaient nées en Italie, où la famille avait vécu pendant des années avant de venir en France, sans aucun papier. En d'autres mots, ceci était un cas « importé », comme beaucoup d'autres, de Roms qui, sans aucune documentation en Italie, essaient d'obtenir des papiers en tant que demandeurs d'asile en France.

La lutte contre la discrimination anti-rrom et contre le racisme

En raison de la tradition républicaine française, qui traite tous les citoyens comme égaux, le principe constitutionnel d'égalité est interprété comme signifiant que toute caractérisation de tout individu par sa race ou son ethnicité dans un but officiel est interdite, ce qui interdit la reconnaissance officielle de minorités ou encore la collecte de données sur de telles minorités.

La constitution française interdit la discrimination et exige un accès égal aux droits humains et aux services publics pour tous. Le code pénal français (art. 225-1) définit la discrimination comme la violation du principe d'égalité sur la base d'une série de critères, qui incluent l'appartenance réelle ou supposée à une race, à une nation, à une origine ethnique, et la condamne. Malgré tout, le traitement et les pratiques discriminatoires à l'égard des Roms migrants sont courants en France. S'agissant des Roms français, appelés « gens du voyage », la discrimination est même inscrite dans la loi, puisque le régime spécial de la loi de 1969

leur est toujours appliqué. Un système structurel de discrimination et d'exclusion spécifique est créé par les restrictions d'accès à certains droits fondamentaux, comme celui d'aller et venir, de s'établir et de travailler en France, y compris pour des citoyens européens.

La limitation la plus grande des droits des Roms migrants européens est celle apportée à la liberté de circuler et de s'installer en France. Ceci est dû à la contradiction entre d'une part les principes d'égalité garantis aux citoyens européens et d'autre part les larges possibilités offertes aux Etats membres d'expulser des citoyens européens en cas d'absence de ressources. Ces raisons légales d'expulsion étaient elles-mêmes un résultat institutionnel des mesures transitoires prises par la France en 2007 à l'égard des citoyens bulgares et roumains, qui empêchaient ces derniers à avoir un accès libre au marché du travail. En fait, la France préfère une transposition à minima des règles européennes sur la libre circulation avec les lois du 24 juillet 2006 et celle du 16 juin 2011, qui font un usage maximal du droit aux restrictions, plutôt que de suivre les recommandations de la Commission européenne qui conseillait l'ouverture du marché du travail depuis 2009. Cette législation a permis à la discrimination contre les Roms de s'exercer sous le couvert de l'application des règles prévues par le droit de l'UE sur la libre circulation des personnes.

Permettre à certains citoyens européens, – aux Bulgares et aux Roumains, – de circuler librement dans l'Union européenne mais non pas de travailler a créé en pratique les conditions pour un traitement particulièrement discriminatoire à l'égard des Roms en France. En effet, ces mesures ont mis la majorité d'entre eux dans l'impossibilité de louer des logements disponibles, et les a forcés à vivre dans des bidonvilles illégaux. Il est désormais très facile de les expulser du territoire français sur la base de trois fondements juridiques :

- en raison de l'absence de ressources ou de travail déclarés, y compris lorsqu'ils sont à la recherche d'un emploi. Dans ce cas, ils sont considérés comme une charge pour le système français de protection sociale. Cette charge est présumée, comme une conséquence de l'absence de ressources. Le fait que la personne ne reçoit aucune aide financière, comme p. ex. le RSA ou des allocations familiales, ou même des soins de santé, – à quelques exceptions près, n'est pas pris en considération par l'administration ;
- en raison des risques sanitaires ou de sécurité que représentent les campements où ils s'installent, puisqu'ils ne disposent pas d'électricité, d'eau courante et que souvent les ordures n'y sont pas ramassées, la plupart des mairies refusant ces services ;
- enfin, la loi relative à la sécurité intérieure du 18 Mars 2013 permet aux préfets d'expulser des citoyens européens dès lors qu'ils constituent un danger pour l'ordre public, c'est-à-dire pour la salubrité, la tranquillité ou la sécurité publiques.

Par conséquent, et bien que ces règles s'appliquaient à tous les ressortissants bulgares et roumains, ceux non-roms étaient expulsés de manière exceptionnelle, alors que la plupart des Roms vivant dans des bidonvilles en France ont été expulsés vers leur pays d'origine au moins une fois.

D'après les mesures transitoires spécifiques, ces migrants roms récents en France, depuis l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne jusqu'au 1^{er} janvier 2014 étaient exclus du droit d'y travailler, et donc d'y établir leur résidence, à part pour une minorité d'entre eux qui étaient en possession d'un permis de séjour. Le résultat de ces mesures spécifiques est que la plupart d'entre eux devaient, et doivent encore, gagner leur existence à travers des activités informelles ou irrégulières comme p. ex. en collectant et recyclant des déchets domestiques ou industrielles, des métaux, ou en mendiant ; ils étaient aussi obligés de s'installer sans droit ni titre sur des parcelles d'où ils sont constamment expulsés suite à des procédures juridictionnelles initiées par les propriétaires publics ou privés, y compris lorsque les lieux étaient et restent inoccupés ou désaffectés. Sur ces installations sans droit ni titre, les collectivités locales refusent le plus souvent de fournir les services de base comme l'eau, l'électricité, et, dans une moindre mesure aussi le ramassage d'ordures, bien qu'il s'agisse là d'un refus de répondre aux besoins humains les plus vitaux. Ils n'offrent pas des contrats de location précaires à des bas prix aux occupants qui pourraient désirer payer un loyer. Il en résulte des conditions sanitaires dangereuses dans les bidonvilles, et des incendies mortels fréquents.¹¹

11 A Bobigny (Seine-Saint-Denis), deux enfants sont morts brûlés dans des incendies accidentels les dernières années, un adulte le 19

Ces risques sanitaires, combinés aux énormes difficultés que la population rom rencontre en raison de leur exclusion globale les poussant à la mendicité, augmentent aussi l'hostilité de leurs voisins. Malgré leur nombre réduit, environ 17 000, les Roms récemment arrivés en France sont imaginés et perçus par le reste de la population comme des personnes incapables ou non désireuses d'atteindre une inclusion normale dans la société française, voire pire, comme des voleurs et personnes dangereuses impliquées dans des activités illégales. Ce sentiment puissant de rejet et de crainte, et même de haine, est dû aussi à un grave malentendu et est régulièrement nourri par les médias, dans un contexte de crise sociale et politique et d'augmentation générale du chômage et de la pauvreté. Les comportements racistes à l'égard de tous les étrangers pauvres, mais particulièrement à l'égard des Roms, se sont multipliés parallèlement à l'augmentation de la popularité de l'extrême droite. Dans ces circonstances, les Roms, comme toujours dans l'histoire, jouent le rôle de boucs émissaires providentiels.

Cet antitsiganisme a atteint un degré d'hystérie publique avec le rapprochement des élections locales et européennes en mars et mai 2014, échéances qui ont poussé les maires à des méthodes extrêmes pour gagner des voix.¹² Il est aussi légitimé par le gouvernement français et spécialement l'ancien ministre de l'intérieur Manuel Valls, actuellement premier ministre, qui a souvent dépeint les Roms migrants comme des gens dont la culture est en confrontation avec celle française et qui par conséquent n'ont pas le droit de rester en France mais doivent retourner en Bulgarie ou en Roumanie. C'étaient ses propos lors d'une interview à la radio le 14 Mars 2013, propos largement relayés par tous les grands médias. Le MPAP avait poursuivi ce discours devant la Cour de justice de la république, mais cette juridiction spéciale a classé sans suite sa plainte le 19 décembre 2013, considérant que les propos « n'excèdent pas les limites admissibles de la liberté d'expression ».¹³ La voix des Roms a choisi quant à elle le tribunal de droit commun, défendant que cette interview ne s'inscrit pas dans les activités de Manuel Valls en tant que ministre, mais en tant qu'homme politique. La procédure est en cours devant le Tribunal de grande instance de Paris qui statuera d'abord sur sa compétence le 4 décembre 2014 puis, s'il se déclare compétent, l'affaire sera jugée au fond le 28 mai 2015.

Comme décrit jusqu'ici, malheureusement, au lieu de combattre la discrimination, le gouvernement français contribue plutôt au renforcement du racisme anti-rom et de la tendance populaire à utiliser les Roms comme des boucs émissaires et parfois à exercer de la violence contre eux. En février 2014, deux Roms sans abri qui vivaient dans des cabines téléphoniques à Paris ont déposé plainte à la police car ils avaient été attaqués à l'acide par un homme.¹⁴ L'agresseur était un ancien haut fonctionnaire qui avait travaillé, entre autres, au cabinet du Premier ministre¹⁵ au début des années 2000. La police ne rassembla pas les preuves mais préféra jeter dans les bennes à ordures le matelas imbibé du liquide utilisé pendant l'agression. Le tribunal a ensuite acquitté le prévenu,¹⁶ qui admettait avoir jeté un liquide sur l'endroit où ces Roms vivaient, mais qui prétendait qu'il s'agissait d'eau de javel et du savon noir. Quelques jours plus tard, les plaignants roms se sont vus délivrer une obligation de quitter le territoire français.

De l'autre côté, aucun effort n'est fait par les autorités publiques, – soient nationales ou locales, – pour informer le public sur les difficultés réelles que les migrants roms récents ont rencontré depuis leur arrivée pour travailler et vivre normalement en France, ni pour informer les Roms migrants sur leurs droits. Au contraire, il existe de nombreux exemples où des services publics fournissent de la fausse information, ou refusent aux Roms des droits.

12 Par exemple, le maire UMP de Saint-Maur (94), après avoir hébergé dans des mobile homes 50 Roms durant l'hiver 2012–2013, les a obligés à retourner en Roumanie à la suite d'OQTF pour héberger des SDF français à leur place.

13 Valls et les Roms: la plainte du MRAP classée sans suite http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/12/19/valls-et-les-roms-la-plainte-du-mrap-classee-sans-suite_4337736_823448.html.

14 http://www.lemonde.fr/societe/article/2014/02/05/des-familles-roms-agressees-a-l-acide-a-paris_4360454_3224.html

15 <http://www.metronews.fr/paris/acide-sur-les-roms-l-arroseur-connaitra-son-sort-ce-lundi/mnek!5HCyJEF1Ngz2E/>

16 <http://tempsreel.nouvelobs.com/societe/20140519.OBS7628/jet-de-produit-nocif-sur-le-matelas-de-roms-a-paris-l-accuse-relaxe.html>.

Discrimination institutionnelle

La discrimination institutionnelle est l'échec collectif des autorités et services publics à fournir un service égal, approprié et professionnel à des personnes en raison de leur origine culturelle ou ethnique. Bien que formellement interdite par la loi, la discrimination est malgré tout présente en pratique est, étrangement, aussi dans la loi elle-même. En effet, l'existence même d'un régime juridique particulier pour les gens du voyage est une discrimination. C'est la raison pour laquelle le Conseil constitutionnel a abrogé plusieurs articles de la loi sur les gens du voyage. Deux éléments sont particulièrement intéressants dans cette modification législative :

- Premièrement, c'était l'*Union Française des Associations Tsiganes* (UFAT) qui a saisi le Conseil constitutionnel dès le premier jour où les particuliers et les associations ont obtenu le droit de le faire (1^{er} mars 2010). Ainsi donc, l'initiative de la contestation de la loi ne vint pas des institutions mais bien de la société civile.
- Deuxièmement, la loi fut modifiée par une décision juridictionnelle et non pas par le pouvoir législatif, ce qui est la voie normale. Pendant un siècle, depuis l'adoption de la première loi sur les « nomades » en 1912, le parlement français n'a pas envisagé l'égalité devant la loi pour cette partie de la population française. Au lieu de cela, en 1969 il a préféré changer de vocabulaire : les « nomades » devinrent « gens du voyage » et leur « carnet anthropométrique » devint « carnet de circulation ».

Dans l'esprit des institutions, comme dans l'esprit d'une grande partie de la population, les « tsiganes » étaient et restent encore un groupe problématique vu avec une grande suspicion, un groupe à contrôler étroitement. Les préjugés et les stéréotypes sont très présents et nonobstant le discours politiquement correct, ils ne sont pas considérés comme des citoyens français égaux aux autres.

Cet état d'esprit, où les Roms sont considérés comme un corps étranger dans la nation française, est bien antérieur à l'arrivée récente des Roms migrants. Quand la Bulgarie et la Roumanie ont rejoint l'UE en 2007, les citoyens de ces pays venaient sous un régime transitoire spécial qui les empêchait de travailler en France. Comme il est précisé dans le chapitre précédent, cette réglementation française n'enfreignait aucune règle contraignante du droit européen. Cependant, alors que ce type de mesures était en place seulement pendant deux ans lorsque l'Espagne, puis le Portugal, ont adhéré à l'UE, elles étaient appliquées en France pendant sept ans à l'égard des ressortissants bulgares et roumains.

Formellement, il n'y avait pas de discrimination dans le fait d'imposer un tel régime, qui était rendu possible par les traités d'adhésion et qui concernaient tous les citoyens de ces deux pays. Cependant, des rafles étaient menées régulièrement dans les bidonvilles habités par des Roms de la même manière que d'autres rafles ciblaient des immigrés irréguliers extra-européens, surtout dans la capitale. S'agissant des Roumains ethniques, ils n'étaient pas spécifiquement ciblés par ces opérations de police.

Une fois élu en mai 2012, le président Hollande annonçait un changement dans le traitement des migrants roms de Bulgarie et de Roumanie, à la lumière des recommandations de la Commission européenne. Seulement, le changement s'est révélé bien plus limité : le 26 août 2012 le gouvernement adoptait une circulaire interministérielle relative à l'anticipation des évacuations des campements illicites, signée par sept ministres. L'objectif de cette circulaire, – qui n'est pas juridiquement contraignante, – était de donner une façade humaniste aux expulsions des bidonvilles. Elle recommande des diagnostics sociaux à mener avant les expulsions, afin d'identifier les besoins des habitants. Elle précisait que la scolarisation et les soins de santé ne devaient pas être interrompus, et que des solutions alternatives de logement devaient être proposées. Cependant, l'évaluation faite par le Défenseur des droits, publiée en juin 2013 fournit des preuves claires de non application de cette circulaire, en dehors de quelques rares exceptions : dans la plupart des cas, les habitants des campements illicites sont expulsés sans aucun diagnostic social préalable et sans aucune proposition alternative de logement, scolarisation ou soins.

En janvier 2014, la Ligue des droits de l'Homme (LDH) et le Centre européen des droits des Roms (ERRC) ont publié un recensement des expulsions forcées de Roms migrants de leurs campements en 2013 : jusqu'à 21 537 personnes avaient été expulsées de campements illicites, contre 9 404 en 2012 et 8 455 en 2011, ce

qui veut dire que leur nombre a plus que doublé d'une année à l'autre. Etant donné que le nombre d'habitants des campements illicites en France a été chiffré à 16 947, cela veut dire que chaque membre de cette minorité a été expulsé plus d'une fois en 2013.

Aussi longtemps que la France continuera à utiliser des ressources policières exagérées pour expulser de leurs abris des personnes privées jusqu'à très récemment du droit de travailler, leur niant ainsi le droit au logement, à la santé et à une éducation régulière, elle sera en violation à la fois de sa propre loi et de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. La question est : quel levier la Commission européenne peut-elle utiliser afin de faire appliquer efficacement la législation européenne dans les Etats membres ?

La discrimination à l'accès au droit de vote

Comme mentionné plus haut, le statut des gens du voyage en France est discriminatoire, y compris en ce qui concerne les droits civiques. Il est vrai que la récente décision du Conseil constitutionnel a abrogé l'exigence légale pour les voyageurs d'avoir trois ans de résidence dans une ville avant de pouvoir y voter. Cependant, le quota maximum de 3% de gens du voyage pouvant être domiciliés dans une seule et même ville reste en vigueur. Rien ne peut expliquer ce quota sauf une intention claire, gravée dans la loi, d'empêcher les gens du voyage d'influencer la vie politique locale, et donc les politiques.

La proposition de loi 1610 déposée à l'assemblée nationale le 5 décembre 2013 vise l'abrogation de l'ensemble de la loi de 1969 sur les gens du voyage mais elle n'a toujours pas été discutée et son sort reste incertain.

Les citoyens roumains et bulgares peuvent s'inscrire et voter aux élections municipales et européennes s'ils vivent et s'ils sont domiciliés en France depuis au moins six mois, tout comme les citoyens français. Bien qu'une campagne publique a été menée, comprenant des spots TV, afin d'informer et d'encourager les jeunes à s'inscrire sur les listes des électeurs avant la fin 2013 pour pouvoir voter aux élections municipales et européennes qui approchaient, aucune action n'a été entreprise en direction des citoyens européens résidant en France. Quelques associations ont informés des habitants des bidonvilles et parfois les ont aidés à s'inscrire. Bien qu'en général l'inscription de ces migrants n'a pas posé de grandes difficultés, ici aussi des manœuvres discriminatoires ont été clairement présentes.

Une circulaire du 25 juillet 2013¹⁷, adoptée par le ministre de l'Intérieur et donnant des instructions sur l'application de certains articles du code électoral exclut les citoyens européens de la possibilité de voter aux élections municipales même s'ils sont administrativement domiciliés dans la commune. En d'autres mots, selon cette circulaire les dispositions légales relatives aux Français sans domicile fixe ne s'appliquent pas aux européens sans domicile fixe. Cette interprétation faite par la circulaire n'est pas une déformation flagrante de la loi.

En fait, les dispositions qui ont étendu le droit de vote aux élections municipales aux citoyens européens ont été introduites par une loi de 1998, qui faisait référence à la loi alors en vigueur. L'article qui ajoutait la domiciliation administrative à la liste des preuves de résidence aux fins du droit de vote, quant à lui, a été ajouté en 2007. Le ministère de l'Intérieur avait tout simplement cherché dans les détails de la loi une faille qui lui permettait de bloquer le droit de vote des citoyens européens domiciliés administrativement aux élections municipales. En se fondant sur cette circulaire, la commission électorale de Villeurbanne, près de Lyon, a décidé que 13 Roms inscrits sur les listes des électeurs ne pouvaient pas voter aux élections municipales mais qu'ils pouvaient voter aux élections européennes. A Saint-Denis, au nord de Paris, le candidat socialiste a contesté en justice l'inscription de 30 Roms roumains sur les listes électorales, au seul prétexte qu'ils avaient tous la même adresse. En effet, ces migrants sont inclus dans un projet mené par la municipalité et vivent effectivement à la même adresse, mais leur inscription sur les listes des électeurs n'avait rien de frauduleux. La justice a rejeté sa demande de radiation et ces personnes ont pu voter aux élections municipales comme à celles européennes.

17 http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/07/cir_37324.pdf.

Ici encore donc, il y a une intention et un engagement clairs du gouvernement et de certains politiciens à limiter autant que faire se peut le droit de ces citoyens européens à voter.

Si en théorie ce traitement concerne tous les citoyens européens, en pratique il concerne les plus précaires et plus vulnérables parmi eux : ceux qui n'ont pas d'adresse officielle autre que celle fournie par la domiciliation administrative. La majorité des citoyens européens dans ce cas sont Roms.

Structures anti-discrimination et soutien juridique

Le respect des principes d'égalité de traitement et d'anti-discrimination établis par la loi et par les règles de droit international ou européen est du ressort de toutes les juridictions et selon la constitution française le droit international est supérieur aux règles internes en cas de conflits entre eux. Ce mécanisme de suprématie est utilisé surtout à l'égard de la Convention européenne des droits de l'homme.

S'agissant de la structure anti-discrimination exigée par le droit européen, elle a d'abord été créée par une loi du 30 décembre 2004,¹⁸ sous le nom de « Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité » (HALDE).

La HALDE était une autorité administrative indépendante investie d'un certain pouvoir d'enquête dans des cas de discrimination. Cette structure avait aussi le pouvoir de faire des recommandations aux personnes publiques et privées afin qu'elles cessent les cas de discrimination identifiés, ainsi que de prononcer des sanctions sous forme d'amende si sa médiation ne produisait pas d'effet. Enfin, la HALDE pouvait aussi présenter des observations devant les juridictions lorsque les victimes entamaient une procédure.

Une loi du 29 mars 2011 a rassemblé plusieurs structures au sein d'une seule et même autorité administrative indépendante : le *Défenseur des droits*. La HALDE était une des structures incorporées dans cette nouvelle institution, avec le Médiateur de la république, le Défenseur des enfants et la Commission nationale de la déontologie de la sécurité, les compétences respectives desquelles ont été réunies depuis 2011 au sein de la même structure. Le premier Défenseur des droits était Dominique Baudis, nommé en juin 2011. En juin 2013, il adressait un rapport très critique¹⁹ au gouvernement et à la Commission nationale consultative des droits de l'Homme sur la politique du gouvernement à l'égard des Roms.

Dans ce rapport, le Défenseur des droits critique les expulsions récurrentes des Roms, sans aucune mesure prise pour les aider à s'intégrer, ce qui les pousse dans un « nomadisme forcé ». Le gouvernement n'a pas réagi à ce rapport cependant, jusqu'en septembre 2013, quand le ministre de l'Intérieur a répété que seulement une minorité de Roms souhaite s'intégrer, parce que leur mode de vie « est évidemment en confrontation » avec celui du reste de la population. Poussé à s'exprimer suite à la polémique suscitée par le rapport, le premier ministre a alors déclaré que la circulaire sur les évacuations des campements illégitimes était complète. La présentant comme « la politique du gouvernement », il a déclaré : « Il y a tout dedans, y compris la fermeté, y compris le respect du droit mais aussi tout le travail d'intégration, tout le travail d'accompagnement social ». C'est un exemple flagrant de « surdité officielle »,²⁰ puisque c'est précisément le non-respect de cette même circulaire et des standards légaux sur les expulsions que le Défenseur des droits pointait.

Le Défenseur des droits est intervenu aussi juridiquement dans plusieurs cas, surtout relatifs à des affaires d'expulsion devant les tribunaux, soutenant la défense des habitants des campements illégitimes.

Enfin, le Défenseur des droits prend aussi des décisions sur des pratiques discriminatoires, comme le faisait la HALDE avant lui. Le 28 février 2013, Dominique Baudis a déclaré discriminatoire le refus de la carte

18 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000423967>.

19 Bilan de l'application de la Circulaire interministérielle du 26 août 2012 <http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits/linstitution/actualites/situation-des-roms-bilan-de>.

20 http://www.liberation.fr/politiques/2013/09/27/roms-le-defenseur-des-droits-accuse-le-gouvernement-de-ne-pas-appliquer-sa-propre-politique_935131.

d'identité roumaine par une banque,²¹ demandé à la direction de donner des instructions aux agences afin qu'elles acceptent ces documents et informé le ministère des finances et la fédération française des banques sur sa décision.

Une autre décision importante à signaler est la recommandation générale du Défenseur des droits sur l'accès à l'eau et à l'électricité pour les gens du voyage vivant en caravane sur des terrains privés.²² Le Défenseur des droits rappelle qu'au regard du nombre important des plaintes sur ce sujet particulier, les municipalités doivent appliquer la loi sans discrimination.

Pour conclure, le rôle joué par le Défenseur est très important, et la société civile apprécie ses interventions dans des cas concrets. Il est toutefois à regretter que ses rapports sur la situation générale n'aient pas influé jusqu'ici la politique du gouvernement.

Malheureusement, Dominique Baudis est décédé le 10 avril 2014. En juin, le président François Hollande a nommé M. Jacques Toubon pour lui succéder. Cette nomination a suscité des réactions fortes, comme M. Toubon est un personnage très contesté. Ancien ministre, il s'est, entre autres, opposé à l'abolition de la peine de mort et à la dépenalisation de l'homosexualité. Une pétition en ligne contre cette nomination avait recueilli presque 100 000 signatures, parmi lesquelles celles de beaucoup de personnalités politiques et de défenseurs des droits humains. Cependant, la nomination a été confirmée et Jacques Toubon est désormais le Défenseur des droits. Dans ces circonstances, on peut s'attendre à un changement négatif en ce qui concerne la contribution que l'institution a apportée jusqu'à présent.

Mise en œuvre des normes européennes: décisions de la CEDH, directive de l'UE sur l'égalité raciale et Charte européenne des droits fondamentaux

Le 17 octobre 2013, la Cour européenne des droits de l'Homme a condamné la France pour violation de l'article 8, pris seul et en combinaison avec l'article 14 de la convention européenne des droits de l'Homme, dans une affaire concernant un groupe de Sinté, considérés comme gens du voyage (Winterstein et autres c. France). Selon la Cour, le droit au respect du domicile et à la vie privée et familiale avait été violé pour 25 gens du voyage à Herblay, que les juridictions françaises avaient condamné à l'expulsion de leurs parcelles privées sans aucune proposition alternative de logement. Le principal apport de cette décision réside dans le fait qu'elle considère que le but légitime justifiant une décision d'expulsion comme non nécessaire dans une société démocratique, c'est-à-dire que l'expulsion n'est pas une réponse proportionnée à l'illégalité de l'installation, qui avait duré plusieurs années. De ce point de vue, il y a une différence claire avec les juridictions françaises, ces dernières privilégiant le droit de propriété. Il est encore tôt pour tirer des conclusions sur le point de savoir si les juridictions nationales suivront ou non cette orientation européenne, mais cela dépendra de la société civile et des avocats, qui pourraient utiliser cette jurisprudence dans des affaires judiciaires à venir. En tout cas, l'extension et la stabilisation de cette jurisprudence en France devra s'appuyer sur des affaires individuelles devant les tribunaux, puisque le droit français ne permet pas des actions collectives en justice.

La directive sur l'égalité raciale et la Charte des droits fondamentaux sont les deux principales sources pour la lutte contre les discriminations. Leur mise en œuvre, toutefois, reste très faible. La Commission européenne a averti deux fois la France sur les expulsions des Roms, la menaçant d'une procédure d'infraction. Cependant, et bien que des preuves tangibles ont été fournies à la Commission sur l'existence d'expulsions massives en 2010, aucune mesure n'a été prise. Plus récemment et depuis l'adoption de la SNIR, les expulsions massives se sont poursuivies. Ces expulsions violent le principe de la dignité humaine, qui est au cœur de la Charte européenne. La Commission européenne a renouvelé ses menaces en septembre 2013, après la déclaration du ministre de l'Intérieur Valls sur la non volonté des Roms de s'intégrer, mais une fois de plus elle n'a pas agi, bien que la politique que M. Valls assumait alors est toujours à l'œuvre. Il eut été

21 <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/MLD%202013-10.pdf>.

22 http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/recommandation_2011-84.pdf.

peut-être préférable que la Commission européenne n'use pas de telles menaces publiques, sous peine de perdre son autorité.

La protection des droits des enfants roms

La protection des droits des enfants est probablement le sujet le plus ambivalent lorsqu'il s'agit des Roms en France. Alors qu'il est généralement admis que l'intérêt supérieur de l'enfant doit guider toutes les décisions le concernant, les préjugés affectent fortement la protection des enfants roms. Dans une interview à la chaîne la plus populaire BFM TV, la candidate socialiste à la mairie de Paris, Mme. Anne Hidalgo, disait, entre autres :

« ce n'est pas normal des enfants qui dorment dans les rues » (...) « On a saisi (...) le procureur de la République » (...) « la justice nous répond non, dès lors qu'il est avec ses parents il n'est pas en danger ». Ça, je ne l'accepte pas et je veux faire changer cet état de chose ».

Lors d'une réunion le 11 mars 2014, la DIHAL suggérait la mise en place d'un projet expérimental d'un centre pour des jeunes délinquants roms. Les représentants des associations, parmi lesquelles "Hors la rue", spécialisée dans la protection des mineurs isolés, ont fermement refusé l'idée d'un tel projet.

Cependant, l'idée selon laquelle les enfants roms devraient être « protégés » contre leurs parents devient de plus en plus dangereusement commune et il n'est pas impossible qu'un tel centre « expérimental » voie le jour dans les prochains mois.

Ceci est d'autant plus inacceptable que la famille, – qui est l'environnement normal pour n'importe quel enfant, – est menacée par la politique de l'Etat. Les expulsions récurrentes mettent les familles dans un statut précaire qui souvent empêche les enfants à fréquenter l'école. Le 27 août 2013, quelques jours avant la rentrée scolaire, M. Vincent Peillon, ministre de l'éducation nationale, a déclaré qu'il était inacceptable que la scolarisation des enfants roms soit interrompue à cause de l'expulsion de leurs familles.

Il réagissait ainsi à l'expulsion d'un « campement illicite » à Bobigny, près de Paris. Cependant, ce commentaire n'a apporté aucun changement et beaucoup d'enfants continuent à interrompre leur scolarité au gré des expulsions de leurs familles sans aucune proposition de logement, comme à Villebon-sur-Yvette le 3 juin 2014.

En octobre 2013, une jeune mère a été séparée de son bébé de 17 mois dans un commissariat de police à Evry. Arrêtée ensemble avec son mari parce que ce dernier avait blessé un autre résident de l'hôtel social où ils habitaient, elle avait précisé à la police que son enfant pouvait être récupéré et gardé par sa sœur pendant qu'elle était gardée à vue.

Or, la police a refusé de contacter sa sœur et au lieu de cela a appelé l'aide sociale à l'enfance qui s'est présentée et a récupéré l'enfant. Lorsque le lendemain la mère a été libérée, aucune information ne lui a été fournie sur le lieu où l'enfant se trouvait et comment elle pouvait le récupérer. C'est seulement grâce à l'intervention de l'association La voix des Roms qu'elle a pu trouver ces informations et récupérer l'enfant environ une semaine après.

Dans d'autres cas, les enfants qui ont besoin d'être protégés ne le sont pas. L'association RACED rapporte le cas d'une jeune fille arrêtée par la police pour vol en 2008, lorsqu'elle avait seulement onze ans. La mesure d'assistance éducative demandée par le juge n'a pas été mise en place par la structure de la protection de l'enfance et de la jeunesse.

Cinq ans après elle a été arrêtée à nouveau pour prostitution et l'Aide sociale à l'enfance (ASE) avait été interrogée pour savoir pourquoi l'assistance éducative n'avait pas été mise en place cinq ans auparavant. L'ASE a répondu que ces gens sont évasifs, que les enfants roms fuient les institutions et que par conséquent, l'ASE n'avait pas appliqué la mesure de protection. Une fois de plus, la protection judiciaire de la jeunesse

a demandé à l'ASE de mettre en place une mesure de protection mais elle a encore refusé. Finalement, six mois plus tard la jeune fille a été arrêtée à nouveau pour vol et condamnée à de la prison ferme.

Bien qu'elle était encore mineure, elle avait été écrouée dans une prison pour adultes. Ses parents n'avaient pas été informés du procès et du jugement et il leur a été difficile d'obtenir de l'information sur cette procédure. Enfin, le RACED a réussi à remettre son certificat de naissance à l'administration pénitentiaire et à lui éviter d'être détenue dans le quartier des adultes de la prison.

Les droits des femmes roms

Dans le contexte général de la politique de la France vis-à-vis de la population rom, la situation particulière des femmes ne se distingue pas de celle du reste de cette population. D'une part, la SNIR ne prévoit pas d'action particulière pour les femmes. Elle ne les mentionne que comme un groupe particulier en termes de politique de santé et en tant que victimes potentielles de délits comme le trafic d'êtres humains. Ponctuellement, le gouvernement s'est engagé à soutenir des programmes de santé mis en œuvre par le secteur associatif. Aussi, la SNIR mentionne la possibilité pour les femmes victimes de trafic d'être protégées et d'être munies de titres de séjour lorsqu'elles coopèrent avec la police.

Aucun changement visible n'a eu lieu depuis l'adoption de la SNIR, y compris dans les domaines mentionnés par cette stratégie. Ceci est dû probablement au fait que le besoin d'action et d'attention particulière pour des cas individuels est exceptionnel, d'une part, et d'autre part, le besoin d'actions visant les femmes roms en tant que groupe semble inutile dans des situations d'exclusion généralisée marquée par les préjugés.

En fait, plutôt que de double discrimination, on devrait parler ici de discrimination superposée : la discrimination à l'égard des Roms en général est si forte que la discrimination sur la base du genre ne trouve pas de raison d'apparaître.

Les quelques cas où les droits humains d'une femme doivent être particulièrement protégés sont liés à son environnement immédiat : la famille, les amis et le voisinage. A part d'être, heureusement, exceptionnels, ces cas sont très similaires, voire identiques, aux cas impliquant des non-roms. Cependant, ils ne sont pas traités de la même manière que les cas de femmes non-roms dans des situations similaires. En 2012, p. ex., une femme rom était battue par son mari et a accouché prématurément. Le RACED l'a alors accompagné chez une assistante sociale, qui lui a recommandé de déposer plainte à la police, conseil qu'elle a suivi. Or le service social ne lui a offert aucune protection à part un hébergement dans un hôtel social. La jeune mère a du ainsi vivre dans cinq hôtels différents en l'espace d'un mois, avec son bébé et sans aide alimentaire pour elle ou pour le bébé. Son mari l'a retrouvée, comme elle a du retourner dans le bidonville où elle vivait avec lui auparavant. Elle a continué à subir la violence de son mari et de la famille de ce dernier. Quatre mois après, elle s'est à nouveau plainte à la police et a dû fuir, sans le bébé, et vivre quelques semaines dans l'appartement d'un bénévole du RACED, avant d'être envoyée à nouveau dans un hôtel social. Avec le soutien des travailleurs sociaux du RACED, elle a pu enfin être placée dans un centre de protection pour les mères, avec son enfant, ce qui arrive normalement pour d'autres femmes victimes de violences conjugales, mais avec la différence qu'elle n'a pu y entrer qu'après un an de démarches.

Mesures contre le trafic d'êtres humains

Selon la Charte européenne des droits fondamentaux « le trafic des êtres humains est interdit » (art. 5), et "Le travail des enfants est interdit " (art. 32).

Bien que les médias et le discours public en France focalise sur les réseaux de trafic des Roms et tendent à présenter ces derniers comme des voleurs et des délinquants, le pourcentage des jeunes roms impliqués dans le trafic en France est très bas.

Selon une étude d'Olivier Peyroux,²³ environ 90 % des enfants roms vivant dans des « campements illicites » ne sont impliqués ni dans le trafic d'êtres humains ni dans le vol forcé.

En 2011, seulement 200 mineurs roumains avaient été jugés à Paris, alors que la police estime le nombre des dits « enfants roms forcés à voler » entre 400 et 600, pour un nombre total d'enfants roms estimé à environ 6000 à 7000 dans la région parisienne.

Sur le site internet du ministère des affaires étrangères, la page « La France et la Roumanie » présente les différents domaines dans lesquelles les deux pays coopèrent. Le dernier paragraphe de cette page concerne les Roms et il est rédigé comme suit :

« Coopération franco-roumaine sur la problématique de l'intégration des populations roms

Une coopération bilatérale a été mise en place dans le but de lutter contre la criminalité des réseaux qui exploitent les populations roms, et de favoriser l'insertion et la réinsertion de ces populations en Roumanie. Depuis fin 2011, une quinzaine de policiers roumains est affectée en France pour épauler la police française dans la lutte contre les réseaux criminels qui sévissent entre nos deux pays.

D'autres échanges sont prévus dans l'optique de renforcer cette coopération. Le souhait de la France est que cette question soit débattue au niveau européen, afin de créer un cadre permettant aux Etats d'origine des populations roms d'assumer leur responsabilité de les intégrer. »²⁴

Ce texte est extrêmement clair sur les objectifs du gouvernement français. Même sur la question régalienne de la sécurité, la France emploie des policiers roumains. Comme il est précisé plus haut, seulement une petite minorité (environ 10%) des enfants roms vivant en bidonville commettent des actes de délinquance, essentiellement de la petite délinquance. Certains parmi eux sont peut-être victimes de trafic. Cependant, et malgré cette relativement longue coopération entre la France et la Roumanie (depuis 1997),²⁵ aucun cas sérieux de trafic d'êtres humains impliquant des Roms roumains n'a été soumis à ce jour à la justice.

Le principe de non-discrimination fondée sur la nationalité des citoyens européens

Dans le contexte français, cette question n'a de pertinence que rapportée aux citoyens bulgares et roumains. Le nombre des Roms roumains est supérieur à celui des Roms bulgares migrant en France. De l'avis de plusieurs observateurs et spécialistes, comme Martin Olivera, le taux de la migration des Roms roumains est le même que le taux de la migration de l'ensemble de la population roumaine en France. En d'autres mots, les Roms ne migrent pas plus que leurs concitoyens non-roms. Dans le cas des Roms bulgares, on peut dire qu'ils migrent moins que leurs compatriotes non-roms.

A part les mesures transitoires qui excluaient ces citoyens européens de l'emploi en France, la loi en tant que telle n'établissait pas d'autres discriminations. Cependant, les pratiques administratives ou même le comportement d'entités privées rendaient et rendent encore la situation plus difficile pour les Roms, et aussi d'ailleurs pour les non-Roms ressortissants de ces pays que pour les autres citoyens.

Outre l'exemple de refus de la carte d'identité roumaine dans les banques qui a déjà été mentionné et qui concernait la Banque postale, une entreprise publique, on peut aussi signaler la réticence des agences de Pôle emploi à inscrire les citoyens roumains comme des demandeurs d'emploi après le 1^{er} janvier 2014. Une note interne avait été envoyée à ces agences ordonnant aux conseillers de ne pas procéder à des inscriptions de Roumains jusqu'à la publication d'une circulaire du ministre du travail qui ouvrirait ce droit aux citoyens roumains, alors qu'en fait ce droit était acquis automatiquement et qu'aucune circulaire n'était nécessaire, ni prévue.

23 *Délinquants et victimes. La traite des enfants d'Europe de l'Est en France*, Non Lieu, 2013.

24 <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/roumanie/la-france-et-la-roumanie>.

25 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022406740>.

Aussi, les obligations de quitter le territoire français continuent à être délivrées aux Roms originaires de Roumanie ou de Bulgarie. Les exigences légales justifiant ces expulsions ne sont pas respectées par les préfets, comme il ressort aussi d'un rapport de l'ERRC sur la France pendant la période 2011–2012.²⁶ En effet, dans la plupart des cas elles sont fondées sur l'absence de ressources, qui légalement doit être explicitée en considérant le cas individuel concrètement. Or, les OQTF sont imprimées, signées et tamponnées, des champs libres étant laissés dans lesquels la police écrit à la main les données personnelles: nom, date et lieu de naissance etc. En janvier 2014, pendant une de ces opérations de distribution massive d'obligations de quitter le territoire français à Pierrefitte, la police a photographié tous les occupants du « campement illicite » tenant la carte d'identité sur la poitrine.

Ayant été exclus pendant des années de la possibilité de travailler légalement, les Roms ont adopté des activités indépendantes génératrices de revenus, comme la collecte de métaux ou de vieux meubles, la vente de fleurs, de journaux, ou encore certains jouent de la musique dans la rue ou dans les transports publics, nettoient les pare-brises, mendient... Ces activités sont parfois interdites par les autorités locales, c'est-à-dire les maires ou les préfets.

Comme dans d'autres domaines, il est difficile d'identifier la discrimination dans les politiques de la France, étant donné qu'elle est le plus souvent indirecte et l'interdiction de la collecte de données ethniques rend la tâche impossible. S'agissant des immigrés européens, les restrictions qui leur étaient appliquées jusqu'au 1^{er} janvier 2014 n'étaient pas discriminatoires, puisque le droit européen les autorisait. Cependant, en pratique les Roms étaient plus particulièrement touchés par leurs conséquences concrètes. Ainsi, l'expulsion des immigrés irréguliers ressortissants de pays membres de l'UE en 2013 concernait surtout des Roms et c'est toujours le cas en 2014.

La France a signé un accord avec la Roumanie en septembre 2012, après la circulaire sur les « campements illicites ». Selon cet accord, les parties coopéreront pour l'intégration de 80 familles renvoyées de France dans leur pays d'origine.²⁷ Le principe même de cet accord est critiquable, en ce qu'il cherche à limiter la libre circulation des Roms. Au-delà, son objectif est aussi ambitieux que celui de la seule municipalité de Saint-Denis, où environ 80 familles sont dans un processus d'intégration, cette fois-ci en France, parmi lesquelles 57 sans soutien extérieur mais uniquement avec l'engagement de la ville. La mise sous les projecteurs des Roms dans le traitement de l'immigration est une question de manipulation politique. En effet, l'immigration des Roms roumains n'est pas plus importante que celle de leurs compatriotes non-roms.²⁸

Les interdictions de certaines activités, mentionnées plus haut, concernent toutes les populations précaires, mais parfois elles ciblent particulièrement les Roms. Par exemple, l'arrêté municipal qui interdisait la mendicité à La Madeleine, à Lille, était traduit en roumain et en bulgare. Le 12 septembre 2011, M. Claude Guéant, alors ministre de l'Intérieur, parlait de l'interdiction de la mendicité sur les Champs Élysées en tant que mesure pour lutter contre la « délinquance roumaine ». Trois mois après l'adoption de cette interdiction, une note de la préfecture de police de Paris indiquait que 300 infractions avaient été constatées et « quasiment tous les contrevenants sont de nationalité roumaine ».

Un projet de loi sur l'immigration, est dans les tuyaux depuis 2012.²⁹ Entre autres, l'article 16 étend l'interdiction de circulation en France à des citoyens européens ayant fait l'objet d'un éloignement du territoire. Cette interdiction peut être prononcée par le préfet pour une période pouvant aller jusqu'à trois ans. *De facto*, si cette disposition venait à être adoptée, elle affectera clairement les immigrés précaires en provenance de pays membres de l'UE, c'est-à-dire des Bulgares et des Roumains vivant dans des bidonvilles, qui dans leur majorité sont Roms.

26 <http://www.errc.org/cms/upload/file/france-country-profile-in-french-2011-2012.pdf>.

27 <http://www.lejdd.fr/International/UE/Actualite/La-France-et-la-Roumanie-tentent-de-regler-la-question-Rom-554832>.

28 Intervention of Martin Olivera, anthropologist, in the conference-debate of Emmaüs and Ecole Normale Supérieure, 11 May 2011.

29 http://www.gisti.org/IMG/pdf/pdl_2014-06-10_dt-des-etr_projet-loi.pdf.

Immigrés extracommunautaires, apatrides et réfugiés

Il n'existe pas de mesure ciblant précisément les immigrés d'origine rom en France, ces derniers étant traités en fonction de leur nationalité. L'apatridie est une situation marginale, ou plutôt elle est invisible. En fait, elle peut concerner certains demandeurs d'asile, comme l'a montré le cas de Leonarda Dibrani, décrit plus haut. Des Roms originaires de la Yougoslavie qui ont vécu pendant des années en Italie où ils ont eu des enfants, sans papiers. Après la désintégration de la Yougoslavie, certains d'entre eux n'ont été reconnus comme citoyens par aucun des Etats indépendants nouvellement créés.

S'agissant des immigrés extracommunautaires, ils sont considérés en France en fonction de leur nationalité. Sur la base de ce principe, il n'y a pas de mesures spécifiques prises à leur égard. Le problème est légèrement différent pour les Roms kosovares, qui continuent à demander l'asile politique en France et qui parfois se trouvent entre le statut du réfugié et celui du migrant économique. En octobre 2013, le cas de Leonarda Dibrani a défrayé la chronique dans les médias. Leonarda est une fille rom de 15 ans née en Italie. Son père était né au Kosovo alors que sa mère, ainsi que ses frères et sœurs étaient nés en Italie. Ses parents étaient venus en France où ils avaient demandé l'asile, prétendant venir du Kosovo. Leur demande avait été rejetée et ils ont été expulsés au Kosovo, d'où ils avaient déclaré venir, les autorités françaises n'étant pas au courant qu'ils avaient vécu en Italie avant leur arrivée en France. Par conséquent, toute la famille est actuellement à Mitrovica, alors que seulement le père connaît un peu le pays et les langues qui y sont parlées.

Ce cas n'est très probablement pas isolé, comme beaucoup de Roms yougoslaves ont vécu en Italie de nombreuses années sans statut légal et après les changements géopolitiques dans leur pays d'origine ils n'ont pas été reconnus par les nouveaux Etats.

Dans ces conditions, il est difficile de dire s'il y a de la discrimination, parce qu'il n'y a pas de données officielles sur ces cas. Quoi qu'il en soit, cette situation exige une action volontariste afin de munir ces personnes apatrides de facto avec une identité et un statut au pays avec lequel ils ont des liens.

3. L'ÉDUCATION

L'éducation est devenu un droit et une obligation légale avec les lois Ferry de 1881 et 1882. Ces lois rendent obligatoire l'éducation primaire pour les filles et les garçons entre 6 et 16 ans. L'instruction publique est laïque, gratuite et obligatoire depuis lors.

Deux catégories d'enfants représentent un intérêt particulier pour ce rapport : les « enfants du voyage » et les enfants des migrants roms, particulièrement ceux originaires de Bulgarie et de Roumanie. En effet, ces deux catégories d'enfants rencontrent des difficultés particulières dans le domaine de l'éducation, en raison du statut juridique de leurs familles.

Déségrégation des écoles et éducation inclusive

En France l'éducation est considérée, à la fois par les autorités et par l'opinion publique, comme cruciale et d'une importance quasi-religieuse. Il est vrai en effet que la loi Ferry et la politique éducative depuis son adoption ont joué un rôle de premier plan dans la promotion de la cohésion nationale. L'école est censée enseigner, entre autres choses, les « valeurs » de la république : la liberté, l'égalité, la fraternité et, plus récemment, la laïcité. Dans ce contexte, la critique des institutions éducatives est perçue comme un sacrilège, surtout si on parle de ségrégation. Or, la ségrégation existe et elle prend plusieurs formes.

Concernant les « enfants du voyage », il est d'abord utile de signaler qu'il s'agit là d'une appellation officielle. Une politique spécifique leur est appliquée depuis des décennies. Les associations pour la scolarisation des enfants tsiganes (ASET) sont des personnes morales privées placées sous l'autorité du ministère de l'éducation nationale en tant que leurs activités éducatives sont concernées, comme les écoles privées. Leur activité spécifique consiste en des écoles mobiles, organisées dans des camions spécialement aménagés pour cet usage. Le but de ce système spécial est de faciliter l'intégration des « enfants du voyage » dans des écoles ordinaires. Cependant, en pratique très peu d'enfants intègrent ces écoles ordinaires.

Les dernières années, certaines ASET ont étendu leur domaine d'intervention à quelques communautés de migrants, comme p. ex. dans le département de la Seine-Saint-Denis, où le camion-école a donné des cours à des enfants roms dont les familles viennent de Roumanie et qui n'étaient pas inscrits à l'école. De plus, l'ASET joue aussi un rôle de médiation entre les familles, les écoles et les municipalités, qui ont la charge de l'éducation primaire.

Le programme scolaire offert par l'ASET se concentre sur les savoirs de base : lecture, écriture et arithmétique, comme le temps passé avec les enfants est aussi réduit à un peu plus que la moitié du temps scolaire normal. Aussi, la fréquentation de ces classes est réduite en raison de la mobilité des familles, qui est soit volontaire, soit forcée, en raison des expulsions. Les dernières données publiques sur les activités des ASET sont celles de l'année scolaire 2009–2010³⁰ et leur impact est clairement limité sur l'éducation, à la fois des « enfants du voyage » et des enfants roms.

Parfois, il existe des classes qui sont ouvertement ségréguées. Ainsi, obligé par la justice de le faire, le maire de Saint-Fons, près de Lyon, a inscrit 24 enfants roms dans l'école « Parmentier ». Or, en fait ces enfants ont

30 http://www.faset.fr/docs/Rapport_activite_FASET_2009_2010_doc.pdf.

été mis tous ensemble dans une pièce du bâtiment du commissariat de police, à son deuxième étage qui était vide. Selon le maire, il s'agissait d'une solution provisoire car il n'y avait pas de place dans les classes de l'école. Ceci alors que l'équipe pédagogique de l'école « Parmentier » était prêt à aménager l'espace nécessaire afin que ces enfants puissent aller chacun dans les classes correspondant à leur âge.³¹

L'éducation des enfants n'est pas seulement un droit, mais aussi une obligation légale que beaucoup de maires ne respectent pas. La loi oblige en effet le maire d'une municipalité à inscrire à l'école et à faciliter la vaccination gratuite (dans un centre municipal de santé ou par le médecin scolaire) de tout enfant, dès qu'il a connaissance du fait que cet enfant réside sur le territoire de la commune.³²

Les expulsions des campements en France à l'initiative des municipalités, des préfectures etc., sans aucun diagnostic social ou proposition de relogement sont, de ce point de vue, des violations flagrantes de la dignité humaine et aussi du droit des enfants à l'éducation.

La circulaire interministérielle du 26 août 2012 souligne la nécessité de préserver la continuité de la scolarisation avant toute expulsion de campement illicite. En pratique cependant, la scolarisation des enfants roms est mise gravement en danger par les expulsions continues et les déplacements de campement en campement et beaucoup d'enfants roms abandonnent l'école en raison de ces expulsions.

Dans ce contexte, il est difficile d'imaginer des mesures positives visant l'amélioration de l'éducation des enfants roms, et en réalité elles sont très rares. On peut mentionner le développement de l'enseignement à distance pour les « enfants du voyage », qui sont environ 10 000 inscrits pour l'année 2014–2015. Cependant, ceci n'est pas le résultat d'une quelconque action ou orientation coordonnée mais le résultat du travail acharné de la fonctionnaire chargée de l'éducation des « gens du voyage » dans le cadre du CNED (Centre national d'enseignement à distance), qui a réussi à convaincre ses collègues et sa hiérarchie à développer ce dispositif.

Concernant l'éducation des « enfants roms migrants », il n'existe pas de données globales. Le seul angle d'analyse est celui des « enfants non francophones ». Leur enseignement est aussi régi par la loi de 1994 sur l'obligation scolaire pour les enfants de 6 à 16 ans, complété par la circulaire de 2002 sur l'enseignement du français et l'éducation de ces enfants. La responsabilité de la scolarisation de ces enfants repose entièrement sur l'école, qui a vu ainsi sa charge augmenter. C'est dans ce contexte spécifique que les CLIN (classes d'initiation pour enfants non francophones) sont apparues.

Quels moyens ont été fournis pour que ces changements soient mis en œuvre ? Les élèves sont-ils intégrés à l'école dans de bonnes conditions ? Toutes les ressources sont-elles disponibles pour que les enseignants et les élèves puissent travailler dans de bonnes conditions ? A travers ces questions, celle plus globale de l'orientation scolaire des enfants adolescents « inadaptés » aux dispositifs scolaires, la question de l'adaptabilité concerne le fait que la non maîtrise de la langue, une ou plusieurs pathologies handicapantes ne permettent pas aux élèves concernés de suivre une scolarité dite classique au sein de leur classe d'âge.

Le développement des CLIN³³ est assez inégal sur le territoire, comme leur gestion est confiée aux départements. Après octobre 2012,³⁴ leur nom a changé, devenu UPE2A (Unité pédagogique pour des élèves allophones arrivants). La même circulaire réorganise aussi la notion de classes spéciales, afin de favoriser l'intégration directe des élèves dans des classes ordinaires. Les non francophones suivent seulement trois matières avec un enseignement spécial.

Actuellement, les élèves des classes d'accueil dans l'enseignement secondaire suivent 26 heures de français par semaine, mathématiques, anglais, histoire-géographie, éducation civique, sciences, musique, arts plastiques et éducation physique et sportive avec des enseignants spécialisés pour des élèves non francophones. A partir de la rentrée 2014–2015, il y aura seulement 18 heures de cours spéciaux ; généralement

31 <http://www.rue89lyon.fr/2013/01/30/a-saint-fons-pourquoi-une-classe-ghetto-pour-roms-dans-le-commissariat>.

32 LOI n°2013-108 du 31 janvier 2013 – art. unique.

33 <http://www.education.gouv.fr/cid58968/les-eleves-nouveaux-arrivants-non-francophones.html>.

34 http://www.education.gouv.fr/pid25535/bulletin_officiel.html?cid_bo=61536.

12 heures de français, quatre de mathématiques et deux d'anglais. Pour les autres cours, les élèves seront inclus immédiatement dans des classes ordinaires, sans connaître la langue de l'enseignement.

Après avoir atteint un maximum de 40 100 élèves en 2004–2005, le nombre des nouveaux élèves non francophones de plus de 6 ans est tombé considérablement en 2008–2009, pour arriver à 34 700, puis a augmenté encore en 2010–2011 à 38 100 élèves. Comparé au total de la population scolaire, les nouveaux élèves représentent à peine 0,4% of de tous les élèves en France métropolitaine. A ce nombre s'ajoutent environ 1 700 jeunes de plus de 16 ans qui sont suivis par les missions générales d'insertion et les GRETA.

Dans les écoles élémentaires, 78,7% des élèves non francophones reçoivent un enseignement dans des classes spéciales ou un soutien particulier. Dans le secondaire et les écoles professionnelles, le taux des élèves aidés est globalement plus élevé : 91% des élèves non francophones sont aidés dans l'apprentissage du français. Dans les lycées généraux et technologiques, les structures de soutien sont moins fréquentes et couvrent les besoins de 69% des élèves.

Les élèves non francophones qui arrivent en France dans différentes périodes de l'année scolaire bénéficient de structures spéciales d'accueil et de ressources : les « cellules d'accueil » qui sont créées dans chaque académie, des brochures explicatives sur le système français de l'éducation, des vérifications du niveau de français et du niveau scolaire acquis dans le pays d'origine, qui sont des préalables nécessaires à l'orientation vers un établissement scolaire.

Pour être admis dans un collège, l'enfant doit avoir moins de 16 ans et se soumettre à un test de niveau au Centre d'Information et d'Orientation dans le lieu de sa résidence. Le temps d'attente avant l'affectation à une classe spéciale pour non francophones peut durer des mois et l'école où le candidat est affecté peut être dans une ville voisine et non pas dans l'école de la zone où il vit.

Dans l'école élémentaire comme au collège ou au lycée, les élèves sont obligatoirement inscrits dans une classe ordinaire correspondant à leur niveau et à leur âge, avec un différentiel qui peut être d'un ou deux ans tout au plus.

Parallèlement, ils peuvent être groupés dans une classe d'initiation (CLIN) à l'école élémentaire ou dans une classe d'accueil (CLA) au collège ou au lycée pour des cours de français quotidiens. La durée d'accueil dans des classes spéciales varie et dépend des besoins de chaque élève, mais elle dépasse rarement une année. Le but est que les élèves deviennent capables le plus rapidement possible à suivre tous les enseignements dans une classe ordinaire.

Comme l'inscription des non francophones à l'école ne fait pas référence officiellement à leur origine ethnique, il est impossible de connaître les taux réels et précis de la scolarisation parmi les enfants roms. L'observation empirique montre, cependant, que beaucoup de jeunes roms abandonnent la scolarité au collège, en raison de la stigmatisation quotidienne dont ils font l'objet dans et en dehors de l'école et des effets de cette stigmatisation sur leur envie d'apprendre et d'assister régulièrement aux cours.

Dans le même temps, les conditions de vie de certains enfants vivant dans des bidonvilles excluent ces derniers d'une scolarisation régulière et soutenue.

Education préscolaire

Les municipalités n'ont pas d'obligation d'inscrire les enfants au dessous de six ans à l'école. En même temps, les parents roms préfèrent souvent s'occuper de leurs enfants et les garder à la maison à cet âge. Bien sûr, on ne peut pas généraliser ou catégoriser à partir de cette caractéristique culturelle ou de n'importe quelle autre, mais il est probablement vrai que les familles de Roms migrants sont moins réticentes que celles de Roms français à l'idée d'inscrire leurs enfants à l'école maternelle. Toutefois, en général il y a peu de demandes spontanées de la part des parents pour inscrire les jeunes enfants en maternelle. C'est à ce niveau que des associations interviennent pour informer les parents, les conscientiser sur l'importance de l'éducation préscolaire, mais aussi les assister dans les démarches administratives nécessaires : vaccina-

tion des enfants, domiciliation des parents etc. Il existe des initiatives locales où les parents roms, aidés par des bénévoles de diverses associations, ont développé un mouvement important dans des communautés vivant en bidonville qui ont inscrit beaucoup d'enfants à l'école élémentaire. A Ivry-sur-Seine, grâce à un tel encouragement apporté par RACED, on a observé un considérable changement dans la période 2011–2013 : alors que seulement trois enfants allaient à l'école maternelle en 2011, ils étaient 25 en 2013. Quelques municipalités créent aussi des classes d'accueil pour les enfants de deux ans, répondant ainsi à l'absence de places dans les jardins d'enfants et permettant aux parents de travailler.

Accès à l'éducation obligatoire et professionnelle

Depuis la circulaire de 2012, les CASNAV (*Centre Académique pour la Scolarisation des Nouveaux Arrivants et des enfants du Voyage*) mettent en place des formations professionnelles pour les enseignants souhaitant travailler dans une UPE2A. La formation inclut des modules sur la manière de travailler avec des enfants ne parlant pas français. En ce qui concerne la médiation scolaire, jusqu'ici elle est faite de manière bénévole par des associations, en ce qui concerne l'inscription des enfants à l'école ou l'information des parents. Dans quelques cas, comme à Ivry-sur-Seine ou à Bobigny, des parents roms sont élus aux conseils des parents comme représentants des parents d'élèves. Ces initiatives permettent une ouverture des élèves roms avec leurs camarades de classe et une meilleure compréhension parmi le personnel de l'école de la situation dans laquelle certaines communautés roms vivent.

Au contraire, l'accès à la formation professionnelle est une des principales carences en termes d'accès au droit commun pour les jeunes roms migrants de Bulgarie et de Roumanie. Ceci est d'autant plus regrettable qu'une telle formation serait un atout appréciable pour leur inclusion sociale. Ces jeunes ne pouvaient pas avoir accès à la formation professionnelle dans les structures spécialisées (missions locales, GRETA etc.) jusqu'au 1^{er} janvier 2014, quand les restrictions sur les citoyens roumains ont été levées.

Par conséquent, et surtout en raison de la grande proportion des jeunes parmi ces migrants, l'accès au travail reste encore très difficile pour eux, l'absence de formation étant une des raisons, amplifiée par la stigmatisation qui touche l'ensemble de la catégorie des Roms migrants. En effet, pendant la période où les restrictions transitoires étaient en vigueur, les Roumains et les Bulgares de plus de 16 ans devaient obtenir une autorisation préalable du préfet afin de poursuivre une formation professionnelle.

Les agences de Pôle emploi et les Missions Locales ont commencé à accepter l'inscription de jeunes roms de Bulgarie et de Roumanie et à donner conseil à ces derniers au début de l'année 2014. Depuis lors, elles ont pu les orienter vers des formations, d'abord linguistiques (apprentissage du français), puis professionnelles, avec un subside financière qui varie entre 300 et 500 euros par mois.

Ils peuvent aussi bénéficier, de la même manière que les citoyens français ou autres citoyens de l'UE, d'un service d'aide publique appelé ACRE (pour un maximum de 12 000 euros par an), sous la forme d'exemption de charges pour les nouvelles entreprises.

Il existe aussi les « écoles de la seconde chance » comme les EDI (Espaces Dynamiques d'Inclusion) et les GRETA, qui peuvent préparer les jeunes à accéder à des formations professionnelles rémunérées. Cependant, ces programmes sont rares et ne peuvent pas répondre aux besoins réels.

Besoins et difficultés particulières

La circulaire nr. 2002-101 du 25 avril 2002, complétée par la circulaire interministérielle du 26 août 2012, crée un cadre plus précis pour les personnes vivant dans des bidonvilles. La scolarisation des enfants et la considération des conditions matérielles de chaque enfant exigent des ressources qui ne sont pas encore fournies à des enseignants expérimentés afin de leur permettre de travailler avec des enfants qui ont des difficultés particulières liées à leurs conditions de vie.

La difficulté pour ces familles vient du fait que leur résidence illégale les empêche d'avoir un domicile légal ou une adresse postale, et souvent elles sont exclues des soins de santé. Les enfants ont été vaccinés dans leur pays d'origine très souvent, mais n'ont pas de preuve de leur vaccination.

La fréquentation régulière de l'école dépend aussi des conditions de vie et, partant, des politiques publiques en terme de lutte contre l'exclusion et de politique de la ville.

En fait, un enfant qui vit dans une installation irrégulière (appelée « campement illicite » par les autorités et les médias), ne peut pas avoir les conditions nécessaires pour une bonne santé. Pendant la période des pluies, ces terrains sont très boueux et les enfants ont honte d'aller à l'école avec des chaussures et/ou vêtement sales, craignant de l'harcèlement et des insultes de la part de leurs camarades.

Les difficultés économiques ont aussi un effet négatif sur la fréquentation scolaire. La grande précarité des revenus oblige les parents de penser et d'agir au jour le jour et comme ils quittent le foyer pendant la journée afin de trouver l'argent nécessaire à nourrir la famille, les enfants plus âgés doivent parfois s'occuper de leurs plus jeunes frères et sœurs. En fait, l'enfant contribue à l'équilibre vital de la famille et l'école passe alors au second plan. Même lorsque les parents rêvent d'un avenir meilleur pour leurs enfants, ils n'ont pas les moyens de se passer du rôle social qu'ils jouent dans la vie de la famille.

Le service d'hébergement d'urgence, géré par la plateforme téléphonique 115 contribue lui aussi à de nombreux cas d'abandon scolaire. Les familles se voient offrir des chambres d'hôtel dans des villes lointaines après qu'elles aient été expulsées de leurs terrains et souvent doivent en changer plusieurs fois. Ce service ne prend pas en considération la scolarisation des enfants dont la famille est prise en charge pour l'hébergement.

La gestion des CLIN

L'apprentissage est fait dans de petits groupes constitués par niveau. Dans quelques villes, le nombre de CLIN est décidé en fonction du nombre d'enfants identifiés et de l'existence ou non d'une telle classe dans l'école. La CLIN est appelée une « classe ouverte » car elle peut accueillir des enfants tout au long de l'année. Après chaque évaluation, les enfants qui ont acquis la connaissance nécessaire en français continuent l'ensemble du contenu de l'enseignement dans leur classe ordinaire.

Souvent le groupement de plusieurs enfants non francophones en un même endroit ne les aide pas à s'intégrer et de s'ouvrir aux autres. L'isolement de cette classe est visible et les enfants sont stigmatisés pour leurs différences.

Depuis le début de l'année scolaire en 2012, les élèves non francophones à Ivry-sur-Seine, parmi lesquels beaucoup de Roms, étaient placés directement dans des classes selon leur âge, sans soutien spécial offert par une CLIN. Cela a porté le nombre d'élèves dans les classes de première année jusqu'à 28, dans une zone d'éducation prioritaire où il doit être limité à 25 maximum. L'inspection d'académie, qui est chargée de la création des nouvelles classes et de l'embauche des enseignants nécessaires, avait été avertie depuis le mois de juin de l'arrivée d'un grand nombre d'enfants à l'école primaire. Elle a suggéré de compter les élèves au début de l'année scolaire avant de décider d'ouvrir une nouvelle classe, mais pour des raisons inconnues aucune classe n'a été créée et donc le nombre d'élèves dans les classes existantes a dépassé la limite légale.

Les 15 enfants qui sont entrés en CLIN en 2012, parmi lesquels 11 enfants roms d'un bidonville voisin de l'école, ne sont pas entrés dans une classe ordinaire parallèlement, comme c'est normalement prévu. La CLIN devint alors une classe ghetto et ce n'est qu'après l'intervention de l'inspecteur local d'académie que les enfants ont pu rejoindre une classe ordinaire.

Comme les enfants sont en CLIN et ont donc un soutien en langue, le RASED ne leur apporte pas de soutien, sauf exception. Cependant, les deux types d'aide sont souvent nécessaires, comme les enfants non francophones rencontrent aussi d'autres types de difficultés, liées au statut de leurs familles (réfugiés, migrants etc.). Les difficultés sociales et de santé sont communes et leur non prise en compte affecte la relation entre ces enfants et l'école, ainsi que leur développement éducationnel.

4. L'EMPLOI

Il n'existe pas de règlements ou de programmes spécifiques pour les citoyens français d'origine rom. Cependant, quelques caractéristiques peuvent être observées au niveau local, à la fois négatives, – comme la discrimination, – et positives, comme des projets pour l'emploi des gens du voyage.

Le cas des Roms migrants

L'emploi des « Roms migrants » en France a été soumis à une batterie de règlements depuis 2007. Ce régime a été décidé par le gouvernement juste avant l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'Union européenne et ne visait pas les Roms en tant que tels mais tous les citoyens de ces deux pays. La France a décidé à ce moment là de restreindre le droit d'installation à ces nouveaux citoyens européens en limitant leur accès au marché du travail. Si en droit, le régime était applicable à tous les ressortissants bulgares et roumains sans distinction, dans les faits il touchait particulièrement les plus exclus parmi ces citoyens, qui vivent dans des bidonvilles et dont la majorité sont roms. Par généralisation, les 15–20 dernières années tous les citoyens roumains et bulgares exclus vivant dans des squats ou des bidonvilles ont été considérés comme Roms et appelés ainsi dans le discours public et médiatique.

Selon la loi française, les citoyens bulgares et roumains devaient avoir un titre de séjour pour pouvoir travailler légalement en France, et en même temps, ils devaient prouver qu'ils avaient des revenus afin d'obtenir un titre de séjour. La clé pour sortir de ce cercle vicieux était la régularisation de son statut administratif via une procédure assez difficile :

Premièrement, l'accès au travail pour ces migrants pouvait suivre deux voies :

La procédure d'admission exceptionnelle

En général, un citoyen bulgare ou roumain ne pouvait pas postuler pour un emploi sauf si après un certain temps, le poste vacant n'avait pas trouvé de candidat ayant un plein droit au travail : un Français ou un ressortissant de l'UE, ou encore un étranger avec un titre de séjour et autorisation de travail. L'annonce devait être publiée au Pôle emploi pendant trois mois en attente d'un candidat avec un de ces profils. Si aucun candidat n'occupait le poste pendant cette période de trois mois, alors le ressortissant bulgare ou roumain pouvait entamer la procédure.

L'employeur établissait alors une promesse d'embauche, que le candidat présentait en préfecture comme pièce justificative de sa demande de titre de séjour. L'employeur devait payer une taxe à l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII), dont le montant dépendait du salaire qu'il prévoyait payer au candidat : généralement autour de 800 euros. La candidat ne pouvait signer le contrat et commencer à travailler avant d'avoir obtenu l'autorisation de travail, incluse dans le titre de séjour. La procédure pour obtenir cette autorisation était trop longue, de 3 à 9 mois. En raison de sa lourdeur, du coût financier et de la durée de la procédure, les employeurs étaient réticents à embaucher des Bulgares et des Roumains. Par conséquent, ces derniers, comme d'autres immigrants venant de pays tiers, travaillaient la plupart du temps illégalement, soit comme des salariés soit comme des travailleurs indépendants, non déclarés.

La procédure légèrement simplifiée pour des « métiers sous tension »

L'accès à certains métiers dits « sous tension » a été simplifié pour les citoyens bulgares et roumains depuis 2007. Ces métiers sont listés dans des circulaires du gouvernement sur la base d'études du marché du travail et comprennent les professions dans lesquelles il y a un manque de main d'œuvre. Lorsqu'il embauchait dans un de ces métiers, l'employeur n'avait pas à prouver qu'il n'avait pas trouvé de candidat parmi ceux qui étaient déjà dans le marché du travail, c'est-à-dire qui avaient le droit de travailler en France, et la procédure décrite ci-dessus pouvait commencer immédiatement. Cependant, ses conditions et sa durée étaient les mêmes, et en particulier, l'employeur devait encore payer la taxe à l'OFII.

En octobre 2012, la liste des métiers sous tension a été allongée à 291 au lieu des 150 qu'elle contenait auparavant. Aussi, la taxe due à l'OFII a été supprimée pour les employeurs souhaitant embaucher des ressortissants bulgares ou roumains. Ce changement, introduit par le nouveau gouvernement nommé après les élections présidentielle et législatives de 2012, était toutefois limitée comparée aux recommandations de la Commission européenne et aux promesses faites durant la campagne électorale du président François Hollande.

Il faut signaler que ces règles ne visent pas spécifiquement les citoyens européens pendant l'éventuelle « période transitoire », mais constituent le régime général pour tous les immigrés irréguliers. Cependant, les médias et le gouvernement y font référence systématiquement lorsque les droits des citoyens européens sont débattus, ce qui donne l'impression qu'il y aurait dans ce régime des règles spécifiques applicables aux ressortissants communautaires en particulier.

Ces mesures transitoires, qui plaçaient les ressortissants bulgares et roumains dans la même situation que les immigrés irréguliers sont devenues caduques le 1^{er} janvier 2014, dernier délai jusqu'auquel elles pouvaient s'appliquer en étant conformes aux traités d'adhésion. Désormais, elles s'appliquent aux ressortissants croates, au moins jusqu'au 30 juin 2015.

Autrement dit, les citoyens bulgares et roumains d'origine rrom peuvent désormais accéder à un emploi dans les mêmes conditions que les Français et les autres citoyens européens. Seulement, en fait il demeure beaucoup de difficultés. Elles sont dues à certaines pratiques qui rendent l'accès effectif à l'emploi très difficile, sinon impossible. Par exemple, afin de s'inscrire au Pôle emploi, une personne doit fournir une adresse officielle ainsi qu'un relevé d'identité bancaire.

Légalement, les municipalités doivent munir d'une domiciliation administrative toutes les personnes vivant sur leur territoire sans adresse officielle. Or, souvent les municipalités refusent de se conformer à cette obligation légale.

L'emploi public et les Roms

L'accès à un emploi public pour les Roms dépend à la fois des secteurs précis d'emploi et de la nationalité des candidats éventuels. En droit, les personnes d'origine rromani (y compris les Sinté/Manouches et les Kalé/Gitans) et de nationalité française peuvent accéder à un emploi public dans les mêmes conditions que leurs compatriotes. En fait, cet accès dépend aussi des compétences et de la formation, ce qui le rend plus difficile pour une population qui, en raison entre autres de la discrimination, est moins formée, mais aussi en raison d'autres facteurs administratifs. En effet, l'adresse des candidats est un des éléments qui causent de la discrimination. Bien que les documents d'identité français ne comportent pas d'information sur l'origine ethnique, il existe des documents spéciaux pour les gens du voyage. Le carnet de circulation qui a été supprimé par le Conseil constitutionnel comme étant une violation des droits reconnus par la constitution, est en fait remplacé par le livret de circulation que beaucoup de Roms, – dans leur diversité, – doivent détenir et présenter à certaines occasions. En ce qui concerne la carte nationale d'identité, elle comporte l'adresse du détenteur, qui dans le cas des gens du voyage est celle de la mairie ou d'une association départementale de gens du voyage.

Ceci est une indication claire pour l'employeur que le candidat appartient à la communauté des gens du voyage. Quelques Rroms, citoyens français, entrent aussi dans cette catégorie. Cette situation de « stigmatisation importante causée par les documents d'identité » est bien connue et reconnue, – entre autres, – par le Défenseur des droits.³⁵

Le 9 septembre 2010, Mme. Marie-Christine Blandin, une écologiste et sénatrice française, a posé une question au gouvernement sur l'inscription des gens du voyage au pôle emploi. Elle rapportait le cas d'un citoyen français à qui on avait refusé l'inscription parce que le carnet de circulation qu'il avait présenté n'était pas sur la liste des documents mentionnés dans l'arrêté du 24 novembre 2008 relatif aux documents permettant aux demandeurs d'emploi de justifier de leur identité. Dans sa réponse, le gouvernement a déclaré qu'une étude était en cours, confiée au sénateur Hérisson, sur les éventuels changements des règlements applicables aux gens du voyage. Par conséquent, le gouvernement a refusé de modifier cet arrêté pour y inclure le carnet de circulation. La situation reste inchangée à ce jour, hormis le fait que le carnet de circulation a été en pratique remplacé par le livret de circulation, qui n'est pas non plus sur la liste de l'arrêté de 2008.

LA « CARAVANE DE L'EMPLOI » DANS LA RÉGION DU NORD

Cependant, il a pu y avoir quelques initiatives positives dans le domaine de l'emploi des gens du voyage. Parmi elles on peut mentionner la « Caravane de l'emploi », mise en place dans le Nord en février 2013 et en avril 2014 par l'AREAS (Association Régionale d'Etude et d'Action Sociale auprès des gens du voyage) et l'Atelier de préformation, dont les premières tentatives de promotion de l'employabilité des gens du voyage datent de 1966. Depuis 1988 ces associations ont été financées par la région et le département afin de poursuivre leur mission. Cependant, les préjugés des deux côtés, parmi les gens du voyage et parmi les employeurs, empêchaient la communication, et donc, l'employabilité. En 2009, le RMI que beaucoup de gens du voyage recevaient a été remplacé par le RSA.

Ce dernier représente un montant donné d'aide qui dépend de la structure de la famille et des autres revenus et il est complété par un soutien individualisé lors de la recherche d'emploi. Au début, l'association Canal avait mis en place un projet d'insertion, dans le cadre duquel dix personnes avaient été inscrites pour travailler dans les espaces verts. Puis, de plus en plus de personnes ont montré de l'intérêt, y compris des femmes, ce qui est un changement notable dans ces communautés où généralement les femmes s'occupent du foyer et n'ont pas d'activité professionnelle. Poursuivant ce développement, AREAS et l'Atelier de préformation ont mis en place la caravane de l'emploi comme un projet visant à mettre en contact des gens du voyage à la recherche d'un emploi avec des employeurs potentiels.

Ces rencontres ont abouti à un changement de comportement à la fois du côté des gens du voyage, qui, habitués à du travail indépendant sont devenus moins réticents à travailler dans un système hiérarchique, et du côté des employeurs, qui ont été surpris par le sérieux de leurs nouveaux employés et la qualité de leur travail.

Grâce à la coopération et à la coordination entre les différents acteurs, – autorités publiques et société civile, – y compris le syndicat mixte des gens du voyage, cette méthode produit des résultats tangibles. Depuis 2009, une douzaine de personnes trouvent un emploi chaque année grâce à l'intervention de l'Atelier de préformation et en 2013, 21 personnes ont trouvé un emploi avec l'aide de l'AREAS.

La plupart d'entre elles ont été embauchées dans des entreprises de nettoyage ou d'entretien d'espaces verts, comme c'est souvent le cas. C'est surtout dans ce secteur que des personnes d'origine romani trouvent de l'emploi public. Il importe aussi de noter que la majorité des personnes ont été embauchées dans le cadre de contrats aidés, un dispositif qui comprend une aide financière pour l'employeur de la part de l'Etat.

Suite à la p.52

35 <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/fiches-thematiques/discri-gens-du-voyage.pdf>.

Cet exemple montre que des résultats peuvent être obtenus lorsqu'il existe de la volonté pour avancer. Malheureusement, il est loin d'être représentatif de la situation de tous les gens du voyage.

En ce qui concerne les Roms migrants, ils souffrent de la carence des ressources dédiées à la formation et de l'ignorance des procédures pour accéder à la formation professionnelle et à l'apprentissage du français. Les associations locales n'arrivent pas à combler complètement l'absence d'information pour cette population. Par conséquent, l'emploi public des Roms migrants est inexistant. La majorité de cette population assure son existence à travers des activités indépendantes comme la collecte de métaux ou la revente de vêtements usés et d'objets divers sur les marchés. L'exercice de ces activités est cependant rendu très difficile à la fois par la réglementation et par le comportement des autorités. Depuis quelques années, le paiement lors de la vente de vieux métaux ne peut se faire que par chèque, et beaucoup de Roms n'ont pas de compte bancaire. Ils sont donc obligés de vendre à des intermédiaires, à un prix inférieur. La vente de vêtements utilisés et d'autres objets les expose à de la violence policière, les policiers détruisant souvent leurs marchandises et les pénalisant.

Les "Missions locales" sont des services publics chargés de l'insertion professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans. Elles ont mis en place des partenariats avec des centres comme les GRETA, mais leur capacité est bien inférieure aux besoins. D'autre part, les stagiaires sont rémunérés à hauteur de 300 euros par mois, pour des programmes de formation de 6 mois renouvelables. La rémunération n'est pas adéquate pour les besoins des jeunes roms, qui souvent ont une famille à charge à cette tranche d'âge. Par conséquent, ils préfèrent souvent des activités non déclarées et ne bénéficient d'aucune aide sociale.

Il n'existe pas de programme pour l'emploi des Roms spécifiquement, car ils seraient illégaux en France. Les quelques initiatives à l'intention exclusive de Roms sont locales et touchent un petit nombre de personnes, à petite échelle, comme la « Caravane de l'emploi ». Les postes occupés par des Roms dans le secteur public grâce à de tels projets sont des emplois à faible formation, surtout dans des entreprises de nettoyage ou de maintenance d'espaces verts. Souvent, les entreprises qui les emploient ont une dimension sociale et sont soutenues par les autorités publiques. Elles sont ethniquement diverses et dans plusieurs cas les chefs d'équipe ou de projet sont des citoyens français dont les familles avaient émigré des pays du Maghreb.

Programmes de première expérience de travail

Le service civique était une alternative au service militaire au niveau national. Lorsque le service militaire a été supprimé et le taux de chômage des jeunes commençait à croître, le gouvernement a essayé de développer le service civique et l'a étendu aux deux sexes. Les candidats doivent avoir entre 16 et 25 ans et être citoyens français ou ressortissants d'un pays membre de l'UE. Les restrictions transitoires à l'accès à l'emploi ne s'appliquaient pas au service civique, qui n'est pas considéré comme un travail mais a un statut intermédiaire entre le bénévolat et le travail. Le volontaire civique est engagé dans une mission d'intérêt public dans le cadre d'une institution, d'une entreprise ou d'une association. En 2013, l'association "Les enfants du canal", qui apporte de l'aide aux personnes sans abri, a recruté un groupe de jeunes roms de Bulgarie et de Roumanie en tant que volontaires civiques.

Très peu de Roms avaient été engagés comme volontaires civiques auparavant, individuellement et par de petites associations. En 2012, l'association "Les enfants du Canal" a entamé une discussion avec les associations locales et les collectifs de soutien aux Roms migrants sur le recrutement de vingt-quatre volontaires civique et la définition de leur mission en consultation avec ces structures.

Cette initiative a permis le recrutement de 18 jeunes originaires de Bulgarie et de Roumanie et de six jeunes français, qui travaillent actuellement dans différents lieux de vie de Roms migrants en région parisienne. Pour leur mission au service de l'intérêt public, qui durera un an, ils reçoivent une indemnité mensuelle de 470 euros. Comme prévu par la loi sur le service civique, ils participent aussi à des formations diverses.

En effet, le dispositif du service civique a pour but d'aider les jeunes à acquérir des connaissances et des compétences avec une première expérience de travail et de trouver plus facilement un emploi par la suite. Il est possible qu'un certain nombre des volontaires de ce projet, appelé RomCivic, trouvent des emplois dans les associations qui travaillent avec des communautés roms exclues, mais aussi ailleurs.

Comme ces initiatives sont d'une part réduites à la fois en terme de portée géographique et en terme de nombre de personnes concernées, et d'autre part isolées les unes des autres, il est difficile d'avoir une vue globale claire sur leur impact. Quoi qu'il en soit, il est évident que le nombre de personnes participant à de tels projets est très réduit, seulement quelques dizaines dans tout le pays. Un des objectifs de RomCivic est précisément d'augmenter le nombre des bénéficiaires dans les années à venir. Quant à des éventuels mécanismes d'évaluation précise de l'impact de ces projets, il n'en existe pas. A l'heure actuelle, seulement l'observation empirique des associations permet d'en avoir une idée globale. Pour disposer d'un mécanisme d'évaluation au niveau national, il faudrait au préalable que la loi change et permette la collecte de données ethniques.

Obstacles à l'emploi et mesures pour les combattre

En France, la politique de l'emploi est générale, avec des mesures spécifiques pour certaines catégories de personnes déterminées par des critères sociaux, surtout en considération de leur situation de l'emploi et de leur âge, mais pas pour les Roms en tant que tels. Les contrats aidés sont des contrats spéciaux à destination de demandeurs d'emploi répondant à certains critères d'âge et/ou de statut du demandeur. Le principe de ce programme, censé combattre le chômage, est double : pour une période d'un an, renouvelable une fois, l'Etat apporte en tant qu'aide financière à l'employeur un pourcentage du salaire minimum et en même temps l'employeur bénéficie de l'exemption de certaines charges. Le montant de l'aide ainsi que l'exemption de charges dépend du profil du salarié : plus le candidat rencontre des difficultés dans sa recherche d'emploi, plus le montant de l'aide est important. Les jeunes sont considérés comme un public prioritaire du programme. Une autre dimension de ce programme est la formation continue. En effet, en contrepartie de l'aide publique, l'employeur a l'obligation d'offrir une formation adéquate au salarié afin qu'il puisse trouver plus facilement du travail après la fin du contrat aidé.

D'une manière générale, ce programme n'est pas exploité assez, bien que son mécanisme est relativement simple. En même temps, certains cas poussent à se poser la question de l'égalité de traitement des demandes. L'association « La voix des Roms » a embauché un demandeur d'emploi en contrat aidé au mois de novembre 2013. Or, la procédure administrative a été très lente. Alors que d'autres associations ont pu la terminer en une semaine, « la voix des Roms » a dû attendre plus de trois mois avant le premier paiement de l'aide.

L'auto emploi et l'entrepreneuriat

Il existe en France un régime d'auto-entrepreneur qui permet aux individus d'entamer une activité génératrice de revenus d'une manière simplifiée.

L'activité peut être déclarée sur un site internet dédié ou in situ auprès de l'URSSAF (Union de recouvrement des cotisations de la Sécurité sociale et d'allocations familiales). Ce régime est ouvert à tous les citoyens français et intracommunautaires et offre un cadre légal à des activités individuelles de beaucoup de Roms français et de gens du voyage.

Comme les formalités requises sont réduites, ce régime est particulièrement bien adapté et attractif pour les petits entrepreneurs, y compris roms et gens du voyage, comparé aux procédures plus coûteuses de création de société. De plus, les demandeurs d'emploi bénéficient d'exemptions de charges partielles pendant les trois premières années de leur activité.

En octobre 2012, la Roumanie et la Bulgarie ont été supprimées de la liste des pays membres de l'UE sur le formulaire web, de sorte que les citoyens de ces pays ne pouvaient pas remplir la déclaration web, sauf

s'ils avaient un titre de séjour dont ils saisissaient le numéro de série. Cette pratique était illégale car les restrictions aux ressortissants roumains et bulgares s'appliquaient au marché de l'emploi, mais non pas aux entreprises. Le 1^{er} janvier 2014, ces restrictions ont été levées comme celles à l'emploi salarié.

L'aide publique aux entreprises en France est organisée par l'Etat ou par les collectivités locales. Elle prend des formes diverses parmi lesquelles l'aide financière, les avantages fiscaux, les exemptions de charges, le conseil ou encore la mise à disposition de locaux gratuitement.

L'ACCRE est l'acronyme pour l'aide accordée à des demandeurs d'emploi qui créent ou reprennent une entreprise et elle consiste en l'exemption de certaines charges pendant la première année de l'activité, sous certaines conditions (surtout tenant au chiffre d'affaire de l'entreprise). Afin de bénéficier d'une telle aide, les citoyens européens doivent être accompagnés par un organisme d'aide à la création d'entreprise, qui peut demander des financements via le FEDER ou orienter les candidats à postuler pour avoir un soutien local. Cependant, la rédaction du projet en question ainsi que la gestion financière rendent souvent difficile la poursuite de l'activité. De plus, après une première année d'exemption, les contributions sociales dues par un autoentrepreneur peuvent aller jusqu'à 42% du chiffre d'affaires.

Prendre en considération les dimensions géographique et sociale

En France, il y a une tradition parmi les Roms français à effectuer des travaux saisonniers en agriculture. En fait, beaucoup de personnes vivant dans des conditions économiques précaires font de même, surtout les jeunes. De ce point de vue, il n'y a pas vraiment besoin d'intervention de l'Etat, comme le mécanisme fonctionne grâce aux réseaux de connaissances entre les fermiers et les travailleurs. La mobilité de certains Roms (surtout parmi les Sinté/Manouches) est aussi un atout dans ce domaine.

En même temps, presque tous les Roms migrants qui vivent dans des conditions précaires en France, viennent de zones rurales de leurs pays respectifs. Par conséquent, ils sont habitués au travail agricole. Cependant, en France ils vivent autour des grandes villes comme Paris, Marseille, Lyon, Lille, Montpellier etc. et dans ces zones périphériques ils ont développé d'autres types d'activité (surtout du recyclage). Les barrières linguistiques, – comme beaucoup d'entre eux ne parlent pas français, – les empêchent de prendre l'initiative de travailler dans l'agriculture, même lorsqu'il existe des possibilités à proximité. En effet, ils ne sont pas suffisamment mobiles et se déplacent rarement au-delà d'une ou deux villes attenantes.

Considérant l'appréciable main d'œuvre qu'ils représentent dans une société qui cherche à promouvoir l'agriculture biologique, à laquelle ces Roms sont habitués, l'association Rromeurope a rédigé un projet appelé RROMAGRI, dont le but est d'aider à l'emploi saisonnier de Roms migrants dans l'agriculture, en mettant en contact les fermiers avec des Roms souhaitant travailler dans leurs fermes.

Depuis le début de 2012 Rromeurope a demandé des financements à diverses structures publiques pour ce projet mais n'a jamais eu de réponse à ses demandes, bien que le projet a été très bien reçu et dans une certaine mesure il a même inspiré une circulaire du ministre de l'agriculture.

Selon la *Confédération Paysane*, un syndicat important d'agriculteurs, le secteur agricole manque tous les ans de 100 000 travailleurs. Ce besoin est partiellement satisfait à travers le recrutement d'immigrés, surtout de Pologne et de Maroc, alors que la main d'œuvre qualifiée et disponible sur place est exclue.

5. LA SANTÉ

Le droit aux soins de santé est garanti par une série de traités internationaux ratifiés par la France, par le Pacte international relatif aux droits sociaux et économiques, la Charte des droits fondamentaux de l'UE et les traités de l'UE. A travers une combinaison de ces règles internationales avec les dispositions constitutionnelles et légales, la France reconnaît à toutes les personnes le droit de jouir de la meilleure santé physique et mentale qu'elles peuvent atteindre, sans aucune discrimination basée surtout sur l'origine sociale ou nationale, la fortune, la naissance ou n'importe quelle autre situation. Aussi, selon l'article L1110-3 du code de santé publique « personne ne peut être soumise à la discrimination dans l'accès à la prévention ou aux soins médicaux ». Le droit à la santé est en soi effectivement appliqué à un niveau satisfaisant en France. Cependant, la situation générale et les politiques appliquées à certaines personnes, y compris des Roms, réduisent considérablement sa mise en œuvre.

La santé, la couverture sociale de base et les services

L'accès à la CMU (Couverture médicale universelle) est l'assurance maladie commune pour tous les citoyens français et les immigrés réguliers, y compris citoyens européens. La loi précise que les enfants de moins de trois ans et tous les enfants placés dans des institutions sociales bénéficient de cette couverture. Les enfants âgés de plus de 3 ans bénéficient de la couverture maladie de leurs parents. Le schéma de la CMU couvre 70% des dépenses de santé. La part restante est soit facturée à la personne ou bien payée par la couverture médicale complémentaire. Le schéma étant familial, les familles avec les revenus les plus modestes (environ 720 Euros/mois) reçoivent aussi la CMU-C (couverture maladie universelle-complémentaire), ce qui veut dire que leurs dépenses de santé sont entièrement couvertes. La CMU est gratuite ou payante selon les revenus. Pour des revenus au dessus de 9,534 EUR, la personne paye 8% de la différence entre les revenus et ce seuil. Les bénéficiaires du RSA sont automatiquement bénéficiaires de la CMU à 100%. C'est une donnée importante car beaucoup de gens du voyage sont des bénéficiaires du RSA.

Une circulaire du 9 juin 2011³⁶ régit l'inscription des résidents inactifs ressortissants de l'UE comme bénéficiaires de la sécurité sociale. Selon cette circulaire, « les ressortissants européens n'étant plus tenus de détenir des titres de séjour pour circuler et s'installer dans un autre État membre, leur droit de séjourner en France peut faire l'examen de la part d'organismes de sécurité sociale, à l'occasion de demandes de prestations sociales servies sous condition cumulative de résidence et de régularité du séjour ». La circulaire exclut les ressortissants bulgares et roumains, qui étaient tenus d'avoir un titre de séjour lorsqu'ils exerçaient une activité, salariée ou non, pendant l'application des restrictions transitoires à la libre circulation des travailleurs jusqu'au 31 décembre 2013. Depuis le début de 2014, cette circulaire s'applique aux citoyens bulgares et roumains de la même manière qu'à tous les citoyens européens. Elle précise les conditions sous lesquelles les organismes de sécurité sociale peuvent vérifier sur une base individuelle des demandes d'inscription à la CMU par des citoyens européens inactifs s'ils sont effectivement établis en France et disposent d'une couverture maladie ou de moyens pour faire face aux dépenses des soins. Les personnes qui résident en France pendant plus de cinq ans de manière stable et régulière obtiennent le droit de résidence et sont dès lors éligibles à la CMU.

Les citoyens français d'origine romani bénéficient naturellement de la CMU et aussi, si leurs revenus ne dépassent pas un certain seuil, d'autres bénéfices sociaux comme le revenu de solidarité active, qui confère

36 Circulaire n°DSS/DACI/2011/225 du 9 juin 2011.

un droit automatique à la CMU, de la gratuité ou de réductions des tarifs des transports publics, de tarifs réduits d'électricité, de soutien scolaire et d'activités de loisirs pour leurs enfants etc.

L'inscription à la CMU pour les auto-entrepreneurs est unifiée et s'applique de la même manière aux citoyens français et ceux européens. Les auto-entrepreneurs doivent prouver la rentabilité de leur activité, la déclaration de leur chiffre d'affaire ainsi que le paiement de leurs contributions à la sécurité sociale, afin de bénéficier de la CMU. Ils relèvent du régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants (RSI) et doivent payer une contribution pour leur assurance maladie. La contribution est un pourcentage du chiffre d'affaires, qui varie selon le type d'activité, de 14,1% pour les activités commerciales à 24,6% pour les services et l'auto-entrepreneur peut choisir de les payer mensuellement ou trimestriellement.

Un autre type de couverture maladie est l'AME, l'Aide Médicale d'Etat. Cette couverture fait partie des mesures prises par la France pour combattre l'exclusion. Elle s'applique à tous les étrangers en situation irrégulière vis-à-vis de la législation sur l'immigration et vivant dans des conditions précaires.

Les catégories suivantes d'immigrés sont éligibles à l'AME:

- Personne en situation irrégulière au regard des règles de séjour en France (absence de titre de séjour ou de récépissé de demande, y compris de citoyens européens).
- Ayant droit d'un bénéficiaire de l'AME (enfant ou personne à charge).
- Personne placée en rétention administrative ou en garde à vue (si l'état de santé le justifie).

L'AME, censée couvrir les besoins de soins médicaux de ces personnes résidant en France, dépend de conditions de domiciliation. Obtenir l'attestation de cette couverture, ce qui normalement durait un mois, est devenu plus lent et parfois prend trois mois, voire plus. L'accès direct aux soins médicaux et aux opérations est donc retardé jusqu'à l'obtention de l'attestation d'AME. Cependant, certains hôpitaux publics fournissent pour des personnes en danger des services spéciaux, appelés PASS (Permanence d'Accès aux Soins de Santé), qui s'occupent des cas les plus urgents uniquement avec une preuve de domicile. Or, comme présenté au chapitre sur l'anti-discrimination, il est encore très difficile pour beaucoup de personnes sans abri, et aussi pour des Roms migrants, d'obtenir une domiciliation administrative,³⁷ et d'accéder à ces services de soins d'urgence.

Pour obtenir l'AME, le candidat doit joindre à sa demande:

- La carte nationale d'identité ou un passeport valable du candidat et de toutes les personnes à sa charge (certificats de naissance pour les enfants).
- Des certificats de scolarité récents (de moins d'un mois) ou carnet de vaccination établi depuis un an au plus. Le carnet de vaccination est établi par les services de santé comme les hôpitaux ou les centres de santé, mais aussi par des associations spécialisées comme *Médecins du Monde*.
- Preuve de séjour en France pour plus de trois mois et moins d'un an.
- Une déclaration de revenus.
- Une preuve de domicile.
- Une photo pour chaque personne de plus de 16 ans.
- Une copie de la carte d'identité de la personne qui héberge le demandeur, si applicable.
- Pour les détenteurs d'une carte européenne (EHIC), une attestation de couverture, ou d'absence de celle-ci dans le pays d'origine.

Une fois obtenue, l'AME doit être renouvelée tous les ans sous les mêmes conditions en joignant les mêmes documents.

37 The legal obligation of municipalities to provide with such domiciliation is not enough enforced. Often, municipalities give delegation to humanitarian NGOs to give domiciliation but prefectures, who deliver the agreement to these NGOs, limit the number of possible domiciliations in function of each NGO capacity and staff.

BARRIÈRES ADMINISTRATIVES À L'ACCÈS AUX SOINS

M. G., 35 ans, est arrivé en France en août 2011. Il a une carte d'assurance maladie européenne. Il est hospitalisé et traité pour une paralysie des hanches. Sa carte européenne a expiré en octobre 2011 et M. G. a fait une demande d'AME mais celle-ci a été rejetée parce qu'il ne peut pas prouver qu'il n'est plus couvert dans son pays (il n'avait pas d'attestation des services d'assurance maladie de Roumanie).

Après deux ans de refus, l'épouse de M. G est partie en Roumanie pour obtenir la déclaration demandée. M. G. a pu se faire opérer lorsqu'il a obtenu l'AME. Jusqu'alors, il utilisait le service spécial pour des personnes en danger.

Un décret du 19 octobre 2011³⁸ précise les conditions sous lesquelles certaines dépenses sont couvertes par l'AME. Il liste les catégories de services exclus de l'AME : les dépenses relatives à des cures thermales ou de la procréation médicale assistée.

Pour les soins représentant un coût supérieur à 15 000 euros et pouvant attendre 15 jours avant d'être prodigués, l'hôpital doit demander l'autorisation préalable de la caisse d'assurance maladie avant d'intervenir. L'AME peut couvrir ces soins/interventions médicales après une telle autorisation, acquise aussi si la caisse d'assurance ne la refuse pas expressément dans les 15 jours suivant la demande.

L'accès à l'AME est gratuit. Le 1^{er} mars 2011, le gouvernement l'avait soumis à une contribution annuelle de 30 euros pour chaque personne adulte, mais le nouveau gouvernement a supprimé cette contribution le 4 juillet 2012.

Obstacles administratifs et mesures prises pour faciliter l'accès aux soins

Parmi les principaux obstacles à accéder à l'assurance sociale on peut mentionner les conditions auxquelles elle est soumise, la méconnaissance du système français de l'assurance maladie, les barrières linguistiques, l'instabilité de la résidence en raison des expulsions récurrentes et les délais d'attente pendant le traitement des demandes. Ces difficultés amènent comme conséquence le retardement des soins de santé.

Plusieurs rapports d'organisations humanitaires et de droits de l'homme (Amnesty International,³⁹ *Médecins du Monde*⁴⁰, *Secours Catholique*⁴¹ ...) ont alerté sur la détérioration de l'état de santé des Roms dont les services de santé ne s'occupent pas, ainsi que sur les difficultés rencontrées par ces personnes lorsqu'elles ont besoin de soins médicaux.⁴² En fait, alors que des Roms migrants vivent dans de mauvaises conditions (sans eau courante, sans toilettes normales, sans électricité, sur des sites où le ramassage d'ordures n'est pas assuré), les expulsions répétées rendent encore plus difficile la poursuite de traitements médicaux et des consultations par les personnes malades, qui souvent abandonnent le suivi médical.

En juillet 2011, le dr. Jean-François CORTY, directeur des *Missions France* de *Médecins du Monde*, décrivait une véritable crise humanitaire qui affecte encore actuellement les « Roms » en France :

« Aujourd'hui, en France, Médecins du Monde est conduit à mettre en place des dispositifs opérationnels habituellement utilisés sur nos programmes internationaux, en situation d'urgence humanitaire. Par exemple en 2009, MdM a installé à Saint-Denis un camp de déplacés pour des familles roms à la rue suite à un incendie. L'association est ainsi amenée de plus en plus à travailler sur des questions d'hygiène

38 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024682885&categorieLien=id>.

39 http://www.amnesty.fr/sites/default/files/Rapport_Expulsions_forc%C3%A9es_de_roms_en_France_260913.pdf.

40 <http://www.medecinsdumonde.org/En-France/Intervenir-aupres-des-Roms-pour-un-meilleur-suivi-sanitaire/Publications/La-sante-des-Roms-en-France-une-urgence-sanitaire>.

41 <http://www.secours-catholique.org/actualite/roms-sur-le-terrain-pas-d-amelioration,12073.html>.

42 http://www.ors-idf.org/dmdocuments/ORS_Rapport_Roms.pdf.

et d'accès à l'eau potable. Et cette année, nous avons également mené une campagne de vaccination de masse sur la rougeole dans un contexte épidémique».⁴³

Selon Médecins du Monde, 2/3 des enfants ne sont pas suivis par la *Protection Maternelle et Infantile* (PMI) et moins de 10% sont vaccinés. La moitié des femmes enceintes n'a accès ou recours à aucun soin, tandis que 80 % d'entre eux n'ouvrent pas leurs droits à l'AME en raison des difficultés à le faire. Par conséquent, les maladies dites de la pauvreté, comme la tuberculose et le saturnisme sont de retour parmi les Roms, tout comme sont présents des traumatismes psychologiques liés aux expulsions récurrentes.

La vaccination des enfants jusqu'à l'âge de six ans est organisée par le département, à travers les PMI, qui de plus s'occupe des femmes enceintes, qui sont suivies pendant leur grossesse et après la naissance. Des associations, spécialisées comme PU-AMI ou Médecins du Monde, mais aussi généralistes comme La voix des Roms, RACED et des collectifs de soutien font de l'orientation et de l'assistance à l'accès à ces services. Beaucoup de femmes vivant dans des bidonvilles accouchent chez elles ou à l'hôpital sans avoir jamais été suivies avant leur grossesse.

Les PMI et les écoles ont parfois organisé, localement, des campagnes de sensibilisation sur la vaccination, qui est une condition préalable à l'inscription des enfants à l'école.

Ciblage spécifique

Les centres de planning familial offrent des consultations à toute personne, y compris aux personnes qui n'ont pas d'assurance maladie. Beaucoup de femmes roms sont orientés vers ces services par des associations et les utilisent essentiellement pour des interruptions volontaires de grossesse, la contraception ou en cas d'infections ou maladies gynécologiques. En pratique, le planning familial œuvre à la promotion de l'éducation sexuelle, et à rendre plus facilement accessible l'information sur la contraception et l'interruption volontaire de grossesse. Il s'agit de l'un des services les plus accessibles pour les femmes et les adolescentes, avec les PMI, les services de pédiatrie, de maternité et d'urgence.

Anti-discrimination, législation sur les droits des patients et mise en œuvre

La loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé a modifié le code de la santé publique en précisant certains droits, comme celui à l'information, au respect du consentement libre et éclairé au traitement, à la confidentialité etc. C'est également cette loi qui a introduit dans le code de la santé publique la disposition « Aucune personne ne peut faire l'objet de discriminations dans l'accès à la prévention ou aux soins », qui amenait dans le droit spécial de la santé la règle générale et préexistante de l'anti-discrimination.

En pratique, toute personne peut demander l'accès à son dossier médical. Si le requérant ne reçoit pas de réponse dans un délai d'un mois, il peut saisir la CADA (Commission d'Access aux Documents Administratifs) dans un délai de deux mois, avant toute action en justice. La CADA est une autorité administrative indépendante pouvant être saisie par toute personne lorsque l'administration refuse, explicitement ou implicitement (ne répondant pas dans un délai d'un mois) à fournir les informations demandées. La commission donne un avis dans le délai d'un mois, qu'elle transmet à l'hôpital. Si l'hôpital ne réagit pas après la notification de l'avis, le patient peut alors saisir le tribunal administratif.

La responsabilité de l'établissement de santé peut être engagée devant la justice s'il a refusé de fournir les informations demandées et que cela a causé un dommage au requérant.

La responsabilité formelle dans ces cas incombe au directeur de l'établissement en question, qui représente ce dernier devant les organes de justice. Par la suite, l'établissement peut se retourner contre la personne directement responsable au sein de son personnel, après avoir indemnisé le patient.

43 <http://www.medecinsdumonde.org/Presse/Dossiers-de-presse/France/Parias-les-Roms-en-France>.

En général, les établissements de santé respectent les droits des patients tels que reconnus par la loi et il n'y a pas été identifié de conflit à ce sujet.

L'article 4 de la loi nr. 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé dispose :

« Tout acte de cession à titre onéreux de données de santé identifiantes, directement ou indirectement, y compris avec l'accord de la personne concernée, est interdit sous peine des sanctions prévues à l'article 226-21 du code pénal. »

Cet article du code pénal établit une peine de cinq ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende pour détournement des données à caractère personnel. Avec cette interdiction, le parlement a souhaité prévenir tout détournement des informations médicales personnelles, liées directement à la consolidation des données sous forme électronique.

Cependant, aucun cas de violation pouvant donner lieu à des poursuites n'a été identifié.

Campagnes de santé

L'information et le conseil en matière de droit à la santé et aux services de santé ne s'inscrit pas dans des campagnes en France. En fait, des organisations spécialisées comme PU-AMI (Première urgence – aide médicale internationale) et Médecins du Monde mènent des activités régulières de terrain avec des groupes défavorisés, parmi lesquels les Roms. Dans le cadre de ce travail régulier elles mènent parfois des campagnes de prévention et d'information sur des sujets spécifiques (santé dentaire, contraception etc.). Les professionnels de la santé comme le personnel des PMI aussi se rendent parfois auprès des communautés pour aborder avec elles des questions de santé. Ils conseillent et orientent les personnes défavorisées, surtout afin d'assurer un suivi médical pour les femmes enceintes et pour les enfants. Il n'existe pas de mécanisme régulier et stable de collecte de réactions des Roms à ces campagnes ni sur le travail de ces ONG en général. Cependant, le grand nombre de Roms s'adressant à ces associations, à la fois lors de leurs missions de terrain et dans leurs locaux, montrent qu'elles répondent à un besoin réel.

Coordination

La loi DALO (Droit au logement opposable) était présentée le 5 mars 2007, quelques années avant le Cadre européen des SNIR. Elle reconnaît entre autres le « droit à la domiciliation » à toutes les personnes sans domicile fixe. Le principe général est que chaque personne doit pouvoir présenter une adresse reconnue pour accéder à ses droits. Par conséquent, ceux qui n'ont pas d'adresse où ils peuvent recevoir du courrier devraient avoir la possibilité de se faire domicilier auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS/CIAS) ou d'une association agréée à cet effet par la préfecture.

Cependant, beaucoup de CCAS refusent la domiciliation à des étrangers souhaitant obtenir l'AME, bien que ce soit dans leur compétence de recevoir les personnes défavorisées et de les orienter vers les services sociaux et les institutions publiques compétentes en matière d'accès aux droits sociaux (logement, santé, éducation, emploi). Certains maires craignent que cela attire des Roms d'autres municipalités voisines ou contribue à l'« ancrage local » de la population rom sur leur commune, et donc de leur reconnaissance comme habitants de la ville. En théorie, ces refus peuvent être attaqués en justice. Cependant, jusqu'à présent il n'y a pas eu de procédures intentées, comme cela n'est pas une priorité pour les personnes à qui on oppose un refus.

Les « Roms migrants » sont particulièrement défavorisés. Les difficultés qu'ils rencontrent pour accéder aux services de santé, ajoutées à celles liées à leurs conditions de vie, contribuent à une détérioration persistante de leur santé. Un mécanisme efficace de coordination de la sécurité sociale entre leurs pays d'origine et la France serait de nature à améliorer l'accès aux droits liés à la santé pour ces personnes vulnérables.

LES CONDITIONS DE VIE EMPÊCHENT LE TRAITEMENT MÉDICAL

M. D., citoyen roumain, vit en France depuis trois ans. Lors d'un voyage en Roumanie où il rendait visite à sa fille, il s'est rendu à l'hôpital à cause d'une infection à l'orteil, qui s'est révélé être un début de gangrène. Les médecins ont recommandé une amputation et lui ont demandé de payer la facture de l'hôpital. M. D. n'avait pas les moyens d'être transféré à un autre hôpital. Il souffre aussi d'autres problèmes graves (diabète, problèmes cardio-vasculaires). Sa femme, en France, a décidé de l'emmener à nouveau en France et d'aller à l'hôpital à Paris. Là, il a été amputé de son orteil et il a bénéficié de l'AME, ce qui lui a permis d'avoir accès aux soins nécessaires à son état. Toutefois, peu de temps après, voyant son état de santé à nouveau empirer en raison des conditions de vie dans le bidonville, il a décidé de retourner en Roumanie en compagnie de sa femme.

NÉGLIGER LE PATIENT C'EST LIMITER SES DROITS

M. R., âgé de 21 ans, vit en France depuis six ans. Hémophile, il a été traité en ambulatoire depuis l'âge de 15 ans. En six ans de traitement régulier, les services sociaux de l'hôpital n'ont pas songé à informer la MDPH (Maison départementale des personnes handicapées) sur ce patient. Par conséquent, il n'est pas reconnu comme un adulte handicapé et ne peut pas recevoir l'aide normalement accordée aux personnes ayant ce statut. L'association RACED fait actuellement des démarches pour pallier ces omissions du passé. Le statut de personne handicapé peut encore être reconnu si un travailleur social intervient.

6. LE LOGEMENT

Le logement est le sujet le plus important lorsqu'on analyse la situation des Roms en France. Il y a plusieurs raisons à cela, mais deux d'entre elles sont particulièrement significatives :

- Le logement permet à une personne d'avoir un domicile reconnu, ce qui est le point de départ pour quasiment toutes les démarches qu'un citoyen doit entreprendre dans l'exercice de ses droits.
- Le logement est aussi le prisme à travers lequel les autorités françaises considèrent les « Roms » dans le sens de la SNIR, mais aussi plus généralement, bien avant l'adoption du Cadre européen. D'une part, les « gens du voyage » sont définis par référence à leur habitat traditionnel en caravane. D'autre part, les Roms ne sont pas reconnus comme une identité ethnique ou culturelle, mais sont ciblés par les politiques publiques comme des personnes vivant dans des « campements illicites ».

Les deux catégories rencontrent des difficultés qui sont intimement liées aux politiques menées à leur égard, – à travers le critère de l'habitat, – mais aussi à un antitsiganisme ancien qui est profondément ancrée dans l'opinion publique et qui a été particulièrement nourri par la classe politique lors des dix dernières années. Les gens du voyage et les « Roms migrants » sont en effet ciblés par des lois et des politiques spéciales. Quant à la majorité de la population rom, qui est sédentaire, elle ne se voit pas appliquer des mesures ou des politiques particulières et relève du droit commun. Les comportements discriminatoires existent à son encontre aussi, mais ils relèvent surtout des pratiques.

Déségrégation et accès non-discriminatoire au logement

Le cadre légal du logement des gens du voyage

La catégorie des *gens du voyage* est ethniquement mixte. Elle inclut des Roms, des Sinté/Manouches, des Kalé/Gitans, qui sont des groupes particuliers rromani, mais aussi des Yéniches, qui sont un groupe ethniquement distinct, et les « voyageurs », qui sont d'origines ethniques diverses et qui ont développé une culture itinérante le long de plusieurs décennies. Le critère de définition de cette catégorie administrative, telle qu'établie par la Cour des comptes dans un rapport d'octobre 2012³, est leur mode de vie. Toutes les personnes qui vivent traditionnellement dans des résidences mobiles appartiennent à cette catégorie. En revanche, les personnes sans domicile fixe ou ceux qui résident dans des habitats mobiles ou alternatifs pour des raisons économiques ou idéologiques ne sont pas des *gens du voyage*.

Bien que cette expression de « *gens du voyage* » est légalement reconnue et utilisée en France, le terme « tsiganes » est celui le plus utilisé dans le langage quotidien pour identifier des populations diverses avec une origine indo-européenne et une culture communes.

Initialement, la politique d'*accueil des gens du voyage* était supposée répondre à l'absence d'organisation des haltes temporaires, qui causaient souvent des tensions entre les voyageurs et la population locale.

L'obligation légale « d'accueillir » les gens du voyage, inscrite pour la première fois dans la loi à l'article 28 de la loi du 31 Mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, était rarement respectée. En dix ans, seulement 32 schémas départementaux étaient adoptés conjointement par les préfets et les conseils généraux et seulement 4 085 aires d'accueils étaient créées.

Tenant compte de cet échec partiel, la loi du 5 juillet 2000 mettait sur les communes de plus de 5 000 habitants une obligation de créer des aires d'accueil aménagées avec de l'eau courante, des toilettes, des douches, desservies en électricité et par les services de ramassage d'ordures.

Cette loi visait un équilibre satisfaisant entre les droits et les obligations des gens du voyage et des autorités locales (municipalités et structures publiques de la coopération intercommunale), afin d'encourager une cohabitation harmonieuse des différentes populations sur le territoire national. En échange de l'obligation de créer les structures nécessaires pour le stationnement des caravanes, les municipalités ont reçu plus de moyens pour lutter contre le stationnement illégal des gens du voyage sur leur territoire. D'autres mesures étaient prévues afin de renforcer l'assistance aux gens du voyage, principalement dans le domaine social et celui de l'éducation des enfants.

Mis en œuvre conjointement par les autorités locales et le gouvernement central, la politique d'accueil des gens du voyage est souvent présentée comme une caractéristique proprement française, comparée aux politiques de beaucoup d'autres pays européens qui encourageraient prétendument la sédentarisation au lieu de faciliter le mode de vie mobile. Dans les faits, cependant, la situation est plus complexe.

Aires d'accueil aménagées

En 2014, vingt-quatre ans après que la première loi ait prévu la création d'aires d'accueil, il n'en existe toujours pas suffisamment. De plus, à quelques rares exceptions près, les aires qui existent ont été créées en contradiction avec la loi, dans des zones isolées, loin des services publics et souvent dangereuses pour la santé. Un rapport du sénateur Pierre Hérisson, écrit en 2008, fait état de seulement 13 583 emplacements disponibles et fonctionnels dans des aires aménagées sur un total de 41 840 prévus. En 2010, seulement 42% des aires prévues avaient été créées et 66% du nombre total étaient financées, selon le ministère de l'intérieur.

Dans une interview donnée à la radio *France Info* le 28 juillet 2010, Louis Besson, le parlementaire à l'origine de la loi de 2000, rappelle que « *Il y a depuis des décennies, une contraction en France de ce qu'on appelait autrefois à l'entrée de tous les bourgs, des « prés de foire », c'est-à-dire des espaces où on attendait un cirque, où on attendait un groupe de gens du voyage, où on attendait un organisateur de fête de plein air, tout cela a été grignoté par l'urbanisation. Et donc les gens du voyage se trouvent maintenant confrontés à une absence de terrain d'accueil.* »

En fait, la rareté des aires d'accueil, qui est avant tout due à la réticence des maires, peut être compensée par l'Etat. L'article 3 de la loi permet en effet à l'Etat d'intervenir directement en cas de défaillance de la municipalité à l'obligation de créer une aire d'accueil. La préfecture, qui représente l'Etat au niveau du département, peut créer elle-même l'aire au frais de la municipalité défaillante.

L'absence d'une approche intégrée au logement

Les politiques de logement existantes à l'intention des gens du voyage comme celles menées à l'intention des Roms migrants sont insuffisantes et inappropriées. Aucun changement positif n'est observé dans ce domaine depuis l'adoption de la stratégie ; les aires d'accueil demeurent insuffisantes et souvent ségréguées. Il en va de même des « villages d'insertion » pour les Roms migrants.

Les « aires d'accueil » pour gens du voyage

Lorsqu'elles sont créées, les aires d'accueil pour les gens du voyage se distinguent par leur accès très faible aux services publics et aux écoles, et souvent la fourniture en eau, électricité ou gaz n'est pas conforme aux règles sanitaires établies par la loi. Dans la plupart des cas, les aires d'accueil se situent à l'extérieur des zones d'activité urbaine, polluées par l'activité industrielle, proches d'autoroutes, aéroports etc.

L'accès aux aires d'accueil est lui aussi très strictement contrôlé. Les règlements de ces aires sont établis par le gestionnaire, qui est généralement une entreprise privée, et approuvés par la municipalité ou l'intercom-

municipalité. Souvent ils comportent des règles strictes qui ne se basent sur aucune loi et qui dans certains cas sont même illégales. Par exemple, le carnet de circulation est exigé de manière arbitraire, selon l'autorité gestionnaire de l'aire d'accueil, alors que la loi ne prévoit pas une telle exigence.

Le cas d'un groupe d'environ 20 familles à Massy, dans le sud de Paris, illustre ce phénomène général.

L'AIRE D'ACCUEIL POUR GENS DU VOYAGE À MASSY

Ces familles ont vécu en caravane dans la même zone de Massy et des environs pendant environ trente ans. Avec le soutien de l'association départementale des gens du voyage, elles avaient demandé pendant des années la mise en place d'un projet de logement adapté. Les projets d'habitat adapté existent bien en France, mais sont peu nombreux. Ils concilient des considérations économiques et écologiques et des besoins spéciaux des bénéficiaires. Cette demande des familles n'a pas été satisfaite. En 2005, la municipalité a accepté de créer une aire d'accueil, comme une solution provisoire. Cette aire a été construite sur le terrain d'un ancien cimetière, près d'un incinérateur et d'une usine de ciment et de lignes de haute tension. Il n'y a pas de voie d'accès des pompiers. Par conséquent, lors d'un incendie causé par une surcharge du circuit électrique en 2011, les pompiers n'ont pas pu intervenir à temps et beaucoup de caravanes ont entièrement brûlé. Aussi, la santé des habitants s'est considérablement détériorée depuis leur installation, en raison de la proximité de l'incinérateur et de l'usine de ciment. La plupart des personnes qui vivent sur cette aire ont des problèmes respiratoires, comme de l'asthme. Les blocs sanitaires (WC et douches) sont dans un état pitoyable et le site est infesté de rats.

A plusieurs reprises, les habitants ont alerté la mairie et lui ont demandé d'intervenir, mais leurs demandes sont restées sans réponse. Chaque été, la municipalité ferme l'aire pour des travaux, qui coûtent plusieurs dizaines de milliers d'euros. Cependant, aucun changement significatif n'est observé après ces travaux. A la fin de l'année 2013, l'entreprise gestionnaire du site a changé. Bien que les conditions sont restées les mêmes, le tarif de stationnement a quant à lui doublé, ce qui a mis les habitants dans une situation très difficile. Aussi, un système automatisé est en cours d'installation pour l'utilisation de l'eau, de l'électricité et des douches. Les habitants devront payer un certain montant en avance et ne pourront utiliser ces installations sans une carte magnétique prépayée et rechargeable.

Les "villages d'insertion" pour Roms migrants

Basées sur la même réflexion comme pour les gens du voyage (accorder le droit de rester à certains pour mieux pouvoir expulser les autres), quelques municipalités ont mis en place des projets de logement et d'aide sociale pour des petits groupes de Roms depuis 2006.

Sur le fondement d'accords entre l'Etat, représenté par la préfecture ou la sous-préfecture, une municipalité et un opérateur spécialisé dans l'insertion sociale, un petit nombre de familles sont sélectionnées à l'occasion de l'expulsion d'un bidonville.

Suite à cette sélection, elles accèdent à l'hébergement dans des centres appelés « villages d'insertion », et entament un « parcours d'insertion ». Ces centres aussi, – comme les aires d'accueil des gens du voyage, – sont souvent situés dans des zones industrielles.

A première vue, les aires d'accueil comme les villages d'insertion peuvent paraître correspondre à une approche intégrée, comme plusieurs services sont formellement offerts. En réalité, cependant, les personnes concernées sont mises en situation d'isolement, géographiquement aussi bien que socialement.

Discrimination dans l'accès au logement et aux droits qui y sont rattachés

La caravane n'est pas reconnue comme logement et par conséquent les gens du voyage ne bénéficient pas des aides au logement, dont profitent normalement les autres citoyens. La loi française ne considère pas la caravane comme logement parce qu'elle n'est pas soumise à un permis de construire. Pour la même raison, les gens du voyage ne peuvent pas prétendre aux crédits à taux réduits qui s'appliquent à l'immobilier. De l'autre côté, la loi des finances de 2006 a institué une taxe d'habitation pour les caravanes, qui est entrée en vigueur en 2010. Cette taxe est injuste dans son principe, puisque la caravane est ainsi considérée comme logement à des fins fiscales alors que s'agissant des droits rattachés au logement elle n'est pas considérée comme tel. La taxe est injuste aussi en raison du montant de la taxe par m², qui est plus de trois fois supérieur à celui de la taxe d'habitation au centre de Paris.

Concernant le logement, la solution la plus fréquemment suggérée par les gens du voyage eux-mêmes, ainsi que par certains politiciens, sont les « terrains familiaux ». Ces terrains sont définis par la loi comme des espaces aménagés pour accueillir des caravanes d'un réseau familial, sans gestion extérieure. Cependant, cette option encore moins choisie par les autorités que celle des aires d'accueil. Dans certains cas, plusieurs familles se regroupent pour acheter et aménager des terrains agricoles, mais elles se heurtent souvent à l'hostilité des maires, qui leur refusent l'autorisation de raccordement au réseau d'électricité et autres installations. Dans d'autres cas, comme p. ex. à Saint-Germain Lès Arpajon, où une très grande famille est propriétaire de terrains et de maisons, la municipalité exerce des pressions sur ces habitants pour qu'ils vendent leur propriété, au prétexte de la création prochaine d'une zone verte. En réalité, elle prévoit d'urbaniser le secteur comme elle l'a fait déjà avec d'autres propriétés sur le territoire communal.

Accès au logement social

Le logement social est en crise en France. Habituellement, dans les grandes villes, où les Roms migrants sont concentrés, les candidats au logement social attendent des années avant qu'une proposition ne leur soit faite. Les gens du voyage demandent rarement des logements sociaux, car leurs besoins spécifiques ne sont pas pris en considération. Cependant, même lorsque certains en font la demande, ils rencontrent des difficultés dues au comportement des services du logement. Par exemple, Mme. C., de Massy, souhaitait quitter sa caravane et s'installer dans un appartement. Elle a postulé pour un logement social et s'est vu proposer une offre d'un appartement qu'elle a visité et qu'elle a souhaité louer. Or, le bailleur social lui a dit que ceci n'était pas un bon choix, car ses parents, qui vivaient avec eux sur l'aire d'accueil, avaient besoin de sa présence proche, surtout son père malade.

La situation du logement est encore plus inquiétante parmi les Roms migrants, qui peuvent aussi demander des logements sociaux selon les règles de droit commun. Les bailleurs, qu'ils soient privés ou bien publics, exigent des fiches de paie.

Donc, l'emploi est central dans ce domaine. Les Roms roumains et bulgares ont le droit de travailler librement depuis le début de 2014, mais le temps écoulé depuis lors est encore court pour évaluer l'impact que ce changement de la loi pourra avoir sur le logement. Quant aux citoyens extracommunautaires d'origine rom, afin d'accéder à un logement social, en plus des preuves de revenus ils doivent aussi être en situation régulière.

La SNIR dans une simple circulaire ?

Le 26 août 2012, sept ministres ont co-signé une circulaire interministérielle relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites. En droit français, une circulaire n'est pas une norme juridiquement contraignante, sauf si elle interprète une loi. Celle sur les « campements illicites » n'appartient pas à cette catégorie, mais est une circulaire autonome. Ainsi, elle est à considérer comme une simple orientation que ses destinataires, les préfets, peuvent suivre. La seule sanction possible

s'ils ne la suivent pas serait l'influence négative que cela pourrait avoir sur la carrière du préfet, qui est entre les mains du ministre de l'intérieur.

La circulaire sur les « campements illicites » décrit les actions et mesures qui doivent être prises avant, pendant et après l'expulsion d'un campement illicite, afin que ses occupants puissent commencer un processus d'intégration. La circulaire prévoit en particulier des diagnostics sociaux qui doivent être faits avant les expulsions, afin d'établir la situation des occupants et ensuite leur offrir une orientation et une assistance appropriées en matière de logement, éducation, santé et emploi. Après la signature et la publication de cette circulaire, une série d'expulsions a eu lieu, pendant lesquelles aucune des mesures annoncées n'était prise. Dans le département de la Seine-Saint-Denis, où vit presque la moitié des Roms migrants, le préfet nouvellement nommé a été très actif, avec une moyenne de deux expulsions par semaine. Pendant des mois après la publication de la circulaire, aucun diagnostic n'a été effectué, ce qui a suscité beaucoup de critiques de la part des associations. Alors que la DIHAL travaillait, en coopération avec les associations, sur la méthodologie pour la mise en œuvre de la nouvelle circulaire, les associations Rromeurope et La voix des Roms, qui participaient aussi à ces travaux, ont mené le premier diagnostic social, pilote, et proposaient de mener ce travail pour le compte de l'Etat en région parisienne avec la même méthodologie, qui respectait scrupuleusement à la fois les exigences de la circulaire et les droits humains des personnes qui vivent dans des bidonvilles.

Comme les autorités n'ont pas formulé de demande d'intervention, les deux associations ont publié le rapport sur internet,⁴⁴ afin d'aider les opérateurs de l'Etat avec la méthodologie. Cependant, ce modèle n'a pas été suivi, surtout en ce qui concerne l'anonymat des personnes interrogées. Les employés de la préfecture du Nord, lors d'un entretien avec des représentants de la coalition, – ont affirmé même que la liste des candidats à un hébergement d'urgence à l'hôtel était transmise au service sécurité de la préfecture, qui souvent a refusé l'hébergement à des personnes que la police soupçonne être engagées dans de la petite délinquance. Il est important de souligner ici que des personnes au casier judiciaire vierge et qui n'étaient poursuivies pour aucun fait, se sont vu refuser la mise à l'abri uniquement parce que la police soupçonnait qu'elles étaient impliquées dans des activités illégales.

Ni la circulaire, ni le rapport d'évaluation de l'inspection générale de l'administration⁴⁵ ne mentionne les "Roms" en tant que tels. Ces textes font référence uniquement aux « personnes dans des campements (illicites) ». Il est cependant clair que cette politique concerne les « Roms » tels que décrits, définis et recensés par la police sous l'autorité des préfectures. Récemment cependant, les « campements illicites » dans le Nord de France habités par des réfugiés souhaitant passer au Royaume Uni sont aussi concernés. Le 28 mai 2014, un de ces campements a été évacué et les médias ont très largement couvert l'événement.

Concernant l'application de la circulaire du 26 août 2012, il n'existe pas de chiffres disponibles sur le nombre des personnes interrogées, et aucune information n'a été publiée sur les décisions prises à la suite des diagnostics sociaux. Le seul résultat visible est l'expulsion des terrains, qui intervient généralement peu de temps après le diagnostic, si tant est qu'il y en a un. Souvent, deux semaines séparent le diagnostic de l'expulsion. La circulaire prévoit des diagnostics globaux et individualisés, ce qui veut dire connaissance de la situation de chaque famille et de toutes les familles dans un campement donné. Ceci veut aussi dire que les solutions individualisées doivent être construites en fonction de chaque situation particulière identifiée par le biais du diagnostic social. Les personnes expulsées ne reçoivent pourtant aucun courrier officiel les informant sur la décision prise après l'analyse de leur situation individuelle. Après l'expulsion, les habitants vont sur d'autres lieux, d'ordinaire dans d'autres villes et parfois dans un autre département, donc sous la compétence territoriale d'une autre préfecture. Indépendamment de la destination, les autorités ne savent pas où se trouvent les personnes expulsées. Donc, il peut y avoir aucun suivi des situations individuelles des ex-habitants d'un bidonville si, par chance, les services sociaux souhaitaient intervenir.

44 http://la-voix-des-rroms.agence-presse.net/files/2013/02/rapport_diagnostic_social.pdf.

45 <http://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents-classes-par-date-de-mise-en-ligne/Evaluation-des-dispositifs-d-accompagnement-des-personnes-presentes-dans-les-campements>.

Opacité totale

Les données supposées permettre l'évaluation de l'application de la circulaire sont contenues dans les rapports de la DIHAL.⁴⁶ Cette structure institutionnelle, placée sous l'autorité directe du Premier ministre, s'est vue confier la mission de monitoring de l'application de la circulaire du 26 août 2012. La DIHAL agit comme une plateforme de coordination et un point de contact éventuel pour les préfetures, mais elle n'a pas d'autorité officielle sur les décisions que prennent les préfets.

Selon ces données, qui viennent des préfetures, un peu moins de 17 000 personnes vivaient dans des bidonvilles en septembre 2013. Ce chiffre conforte l'idée, souvent exprimée par la société civile, que, – d'abord, – il n'y a pas d'immigration massive de Roms en France et, – ensuite, – le nombre des immigrés en danger en provenance de Roumanie et Bulgarie n'a pas augmenté depuis des années.

Evidemment, ce chiffre ne prend pas en compte les Roms ethniques qui, – soient-ils citoyens français ou étrangers, – n'ont pas de difficulté particulière dans l'accès aux droits sociaux, et qui sont au moins 500 000 personnes.

Les expulsions forcées

Les Roms vivant dans des bidonvilles sont menacés de manière permanente d'expulsion sous 48 heures, sans jugement préalable devant le tribunal administratif. Cette règle est valable y compris lorsque le propriétaire du terrain est d'accord avec leur présence, si le maintien « du bon ordre, de la sécurité, la tranquillité ou la salubrité publique » la justifient. C'est la règle instituée par la loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure adoptée en mars 2003. Pendant les expulsions, des actes de violence injustifiée et disproportionnée ont été constatés à plusieurs occasions (utilisation de gaz lacrymogène, brutalité, destruction d'effets personnels etc.), bien que la loi ordinaire sur les expulsions exige qu'un inventaire soit fait et que les meubles des personnes expulsées soient gardiennés, aux frais de ces dernières, par les soins de l'autorité ou de la personne qui demande ou décide l'expulsion.

L'expulsion des gens du voyage des campements « illicites » n'est pas un phénomène nouveau. Le Conseil de l'Europe rappelle dans une résolution sur la France, publiée le 30 juin 2010, que les expulsions doivent être « d'une part, justifiées, et d'autre part exécutées dans des conditions qui respectent la dignité des personnes concernées, et finalement, suivies de relogement ».

Les expulsions forcées de terrains municipaux sont fréquents, y compris lorsque les Roms paient régulièrement un loyer. Ces expulsions sont souvent effectuées sans aucun avertissement et avec une violence injustifiée de la part de la police. Dans plusieurs cas, les autorités n'offrent aucune alternative de logement, ni une compensation adéquate en cas d'expropriation.

En 2013, 21 537 Roms ont été expulsés de force de leurs foyers, selon un rapport de la Ligue des droits de l'Homme et l'ERRC.⁴⁷ Ce chiffre est supérieur au nombre des personnes vivant dans des bidonvilles ou des squats, tel qu'identifié par les autorités (16 949 en septembre 2013). En fait, toutes ces personnes ont été expulsées au moins une fois pendant l'année 2013. En total, 165 expulsions ont été effectuées par la police et engagées 19 380 personnes. A ce chiffre il faut rajouter les 22 évacuations/expulsions après des incendies, affectant 2 157 personnes en total. Ces chiffres montrent une augmentation considérable du nombre des personnes expulsées. En fait, 9 404 personnes avaient été expulsées de force en 2012 et 8 455 en 2011.

La France a été critiquée pour avoir violé plusieurs articles de la Charte sociale européenne révisée. Depuis 2006 au moins, les critiques ont été à la fois fréquentes et similaires quant au contenu, indépendamment de la personne qui la formule. Les critiques incluent :

46 <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/delegation-interministerielle-hebergement-acces-logement>.

47 http://www.ldh-france.org/IMG/pdf/evacuations_forcees_2013.pdf.

- La HALDE, qui a été la première structure pour l'égalité créée par la France en application de la directive⁴⁸ sur l'égalité raciale
- Deux commissaires successifs aux droits de l'Homme, en 2006 et en 2008,⁴⁹
- Le Comité européen des droits sociaux, qui dans sa décision du 19 octobre 2009 "European Roma Rights Centre France" a constaté la violation par la France de sept articles de la Charte européenne des droits sociaux révisée⁵⁰
- La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (CERI), dans son rapport sur la France, publié le 15 juin 2010,⁵¹
- Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, sur la base du rapport susmentionné, le 30 juin 2010.⁵²

Le 7 juillet 2014, Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées⁵³ a publié un avis dans lequel il demande que le gouvernement arrête les expulsions systématiques des campements illicites. Selon le Haut comité, la politique des expulsions est illégale, inefficace et coûteuse. En déclarant cela, le Haut comité rejoint une longue liste d'acteurs, à la fois institutionnels et associatifs, au niveau national et international. Cependant, il semble malheureusement improbable que le gouvernement change son comportement, lequel est resté le même depuis plusieurs années, à moins d'une pression significative de la part de l'UE.

Les rares signaux positifs de la part du gouvernement sont eux aussi discutables, comme ils sont fondés sur une méfiance profonde et des préjugés à l'égard des Roms, ce qui incite le gouvernement à chercher à les contrôler.

La nouvelle loi⁵⁴ proposée par l'ancienne ministre de l'égalité des territoires et du logement Cécile Duflot, une écologiste, contient des mesures concrètes pour améliorer la disponibilité, l'accessibilité et la qualité du logement social, fourni avec des services accessibles. Entre autres, l'État peut mettre à disposition des terrains et les régions peuvent utiliser des FEDER pour mettre en place des projets de logement. Mme. Duflot avait annoncé aussi le lancement d'un plan de mesures d'accompagnement de l'absorption des bidonvilles, dont le principal opérateur serait ADOMA, une entreprise majoritairement publique. Cet opérateur est connu comme gestionnaire de foyers pour travailleurs et migrants depuis des décennies.

Le 11 mars, 2014, la mission confiée à cette société d'économie mixte était officiellement présentée aux associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

L'objectif de la mission confiée à ADOMA est d'atteindre la mise en œuvre complète de la circulaire du 26 août 2012. Le rapport de l'IGAS suite à son évaluation du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a révélé l'inefficacité de cette circulaire sur le terrain. Les départements volontaires, préalablement identifiés par la DIHAL, pourront demander l'intervention de l'ADOMA dans deux domaines : l'ingénierie sociale pour l'articulation de tous les acteurs et des guides de diagnostics, et l'assistance aux familles pour leur relogement, soit dans le parc disponible de l'opérateur, soit dans le marché ordinaire du logement, soit enfin dans des structures *ad hoc* telles que les *villages d'insertion*. Cette initiative sur trois ans, dirigée en interne par Mme. Stefania Parigi et en externe par la DIHAL, sera basée sur des contrats opérationnels entre ADOMA⁵⁵ et les associations locales.⁵⁶

48 http://www.romeurope.org/IMG/pdf/Halde_202009_20372_281_29-3.pdf.

49 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=965765> and http://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/prems79611_GBR_CouvHumanRightsOfRoma_WEB.pdf.

50 <http://www.errc.org/article/errc-v-france-collective-complaint-no-512008-discrimination-housing-social-protection/3562>.

51 <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/France/FRA-CbC-IV-2010-016-eng.pdf>.

52 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1644887&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D3833#RelatedDocuments>.

53 http://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/Avis_campements.pdf.

54 http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=7A0C02F6C930D64711E6781984B4984F.tpdjo08v_2?cidTexte=JORF-TEXT000028772256&categorieLien=id.

55 <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250266565419&np=in2901311>.

56 http://www.fnars.org/images/stories/2_les_actions/logement/actualites/ADOMA_Presentation_mission_bidonvilles_Mars_2014.pdf.

Ce dispositif cible uniquement les Roms vivant dans des campements illicites. Le gouvernement reste très silencieux sur le point de savoir comment ces opérations seront financées. Toutefois, l'éventualité de faire appel à des fonds européens est souvent évoquée dans les réunions de la DIHAL.

Ces nouveaux programmes ne sont pas encore opérationnels, mais l'expérience du passé, y compris de cas récents et même de certains cas toujours en cours, ne laisse pas de place à l'optimisme. Jusqu'à présent les projets ont pris la forme de *villages d'insertion*. Leurs résultats globaux sont déplorables. La plupart des familles retenues dans le cadre de ces projets ne parviennent pas à accéder à une situation normale lorsque le projet se termine. A Saint-Ouen, près de Paris, seulement 20% des familles (4 sur 20) ont pu trouver de l'emploi et un logement.

Certains de ces projets sont en partie financés par des fonds européens et, comme il a déjà été mentionné, la plupart du budget est consacré à la sécurité (75% étant alloué à la surveillance et au gardiennage). Le rapport de l'IGAS⁵⁷ décrit ces projets généralement en termes positifs, mais il est fondé presque exclusivement sur les informations fournies par les gestionnaires des villages d'insertion. Par conséquent, ils flattent des projets que l'IGAS considère, en bonne foi, être une alternative aux expulsions.

En particulier, le point de vue des personnes qui vivent dans ces villages d'insertion n'est suffisamment présent dans l'analyse de l'IGAS. Il est en effet très difficile de recueillir leur opinion, y compris pour des associations comme *La voix des Roms* ou *Romeurope*, dont les membres ont des contacts directs avec ces familles et en connaissent certaines depuis de longues années, avant qu'elles entrent dans ces projets. Le contrôle social exercé sur ces personnes est tel qu'elles ont peur d'exprimer leur avis ouvertement, sauf si c'est à l'extérieur de ces sites et dans un contexte confidentiel. On peut se référer, entre autres, à l'exemple du village d'insertion de Saint-Ouen, dans le département de la Seine-Saint-Denis. Ce projet avait commencé en 2007 avec 19 des 20 familles sélectionnées, originaires de Roumanie et qui vivaient déjà en France depuis plusieurs années. Après cinq ans, le projet s'est terminé parce qu'il n'y avait plus de financement. Seulement quatre familles ont pu trouver une situation normale à la fin du projet, au dernier moment. C'étaient des familles dont des membres représentaient les habitants au sein du comité de pilotage durant la dernière phase du projet.

Quatre autres familles ont été transférées à un autre site où un projet similaire est encore en cours, géré par le même opérateur (*Association Logement Jeune ALJ93*). Trois familles avaient été expulsées pendant la durée du projet pour non-respect du règlement, tandis que les huit familles restantes se sont vues intimer l'ordre de quitter les lieux sous la menace d'une expulsion par la force en juillet 2013. En conclusion, seulement quatre familles sur dix-neuf ont pu s'intégrer après un projet d'accompagnement de cinq ans. Ces familles sont celles dont des membres siégeaient au comité de pilotage qui avait voté, sous l'autorité de la sous-préfecture, la fermeture du site et la fin de la prise en charge.

Cet exemple illustre entre autres la difficulté que rencontrent les autorités lorsqu'il s'agit d'inclure des Roms dans les processus de prise de décision qui les concernent particulièrement et directement. Il est vrai que ceci est objectivement difficile, en raison de la situation particulièrement fragile de cette population, situation qui la met dans un statut d'infériorité par rapport aux opérateurs de « l'inclusion sociale ». Les associations roms qui sont proches de ces communautés pourraient jouer un rôle à la fois de représentation et en capacité dans un processus suivi à l'issue duquel elles pourraient se retirer pour laisser les communautés en question interagir directement avec les autorités. Malheureusement, ceci n'a pas été possible jusqu'à présent, en raison de la réticence des opérateurs des autorités et des autorités elles-mêmes. Sous le prétexte d'une communication directe avec leurs « clients », les opérateurs refusent toute intervention des associations roms. Quant aux autorités, elles préfèrent suivre des procédures et des partenariats habituels qui se sont révélés inefficaces, au lieu d'essayer une nouvelle méthode et donner ainsi à leurs initiatives une chance pour avoir un meilleur impact. Ce type d'exclusion de la société civile rom est très fortement ancré dans le *modus operandi* de l'établissement institutionnel et associatif en France, mais il ne touche pas seulement les Roms. En effet, beaucoup d'autres groupes vulnérables sont exclus des procédures et des éventuels actions entreprises pour leur inclusion sociale.

57 Report of the General Inspectorate on Social Affairs, available on <http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article319>.

Toutefois, certaines alternatives ou contre-exemples existent, à l'initiative uniquement d'associations, sans soutien institutionnel. Dans le cas d'Ivry-sur-Seine p. ex., les acteurs de la société civile locale ont été très actifs dans le soutien d'un groupe d'environ 200 personnes afin qu'elles puissent accéder aux droits que la loi leur reconnaît (surtout en matière d'éducation et de santé). Depuis un an, ces acteurs, et particulièrement l'association RACED, ont occupé un bâtiment qui était et doit rester inutilisé pour une longue période, jusqu'à ce qu'un grand projet de rénovation urbaine puisse commencer.

Trois familles rroms ont été choisies, en raison du grand nombre de leurs enfants, pour habiter dans ce bâtiment, qui est partagé aussi avec d'autres personnes en difficulté, Français ou immigrés/demandeurs d'asile. Il est suffisamment grand ce qui permet d'y mener différentes activités, comme du soutien scolaire, des cours de français ou de romani, des activités culturelles et sportives pour tous les habitants du quartier, qui souffre d'un grand taux de chômage et d'autres difficultés sociales.

Ce centre polyvalent, qui est ouvert au public, est en même temps un logement pour des personnes exclues et un centre socioculturel dans lequel différentes composantes de la population locale peuvent se rencontrer et où elles peuvent trouver un soutien pour toute une série de démarches (aides sociales, recherche d'emploi, cours de langue etc.). Il a acquis une influence importante sur la population locale, qui est ethniquement hétérogène mais qui n'a pas eu de contacts suffisants avec la communauté rrom, bien qu'un nombre substantiel de Rroms vivent sur un terrain du quartier depuis 2011. La valeur ajoutée de cette initiative est très visible et hautement appréciée. Toutefois, elle est illégale en raison de l'occupation illégale du bâtiment. La procédure d'expulsion des occupants a été initiée déjà et étant donné la réglementation en la matière, les lieux seront évacués un jour.

A Saint-Denis, une autre initiative est en cours depuis l'été 2010. Un quartier informel de Rroms avait été expulsé en juillet 2010, après dix ans d'existence. En raison de la relative stabilité de ce quartier informel, les Rroms migrants qui y vivaient étaient soutenus par beaucoup d'associations et de citoyens, qui ont été présents en permanence pendant plusieurs jours avant l'expulsion.

Après de longs efforts, ils ont réussi à convaincre la municipalité de s'engager pour défendre les résidents de ce quartier informel contre l'harcèlement policier qu'ils subissaient depuis l'évacuation et pour les reloger dans la ville. Depuis août 2010, les 57 familles concernées sont engagées dans un processus de relogement qui réunit les autorités politiques et administratives locales (la municipalité), la communauté elle-même, des architectes et un réseau associatif composé d'associations et de citoyens. La première réaction de la préfecture de Seine-Saint-Denis, en tant qu'autorité de l'Etat dans le département, était plutôt négative. Quelques jours après l'installation de ces familles sur des parcelles appartenant à la ville, la préfecture a mené une opération de police et distribué des obligations de quitter le territoire français aux habitants. Ces OQTF ont été par la suite soit annulées par la justice soit exécutées par les Rroms à qui elles avaient été délivrées, qui sont retournés en France après l'avoir quittée. Comme des projets de construction devaient commencer sur ces parcelles municipales, les familles ont déménagé sur un autre terrain, où la préfecture est intervenue encore une fois pour les en expulser pour des raisons de sécurité, le terrain étant proche de lignes de haute tension. Un dialogue entre la municipalité, – soutenue par le réseau civique, – et la préfecture a permis que cette dernière change d'orientation et s'engage positivement. Un accord a été signé par la suite entre la préfecture et la mairie et un terrain propriété de l'Etat a été mis à disposition de la municipalité comme lieu provisoire pour le projet d'intégration de cette communauté dans la ville. Actuellement, ces familles vivent dans des containers aménagés pour l'habitat, donnés par une entreprise de bâtiment, ou dans des logements auto-construits en bois. La totalité du processus de construction a été assurée par la communauté, dirigée pour l'occasion par un architecte afin d'assurer le respect des règles de sécurité et le site est raccordé aux réseaux d'eau et d'électricité. Les habitants paient les factures pour ces services par l'intermédiaire de la municipalité et ont leur domicile officiel à cette adresse, ce qui facilite toutes les démarches qu'ils doivent faire. Lors des dernières élections municipales et européennes, ils ont voté à Saint-Denis, leur ville de résidence.

RÉFÉRENCES

Publications

- ASSEO Henriette, *Les Tsiganes : une destinée européenne* Paris, Gallimard Editions, (2006)
- ASSEO Henriette, FILHOL Emmanuel, HUBERT Marie-Christine, *Les Tsiganes en France : un sort à part 1939–1946*, Editions Perrin, (octobre 2009)
- BORDIGONI Marc, *Gitans, tsiganes, roms, ... : idées reçues sur le monde du voyage*, Editions Le cavalier bleu, (2013)
- DACHEUX Jean-Pierre, DELEMOTTE Bernard, *Roms de France, Roms en France*, Paris, Editions Le Passager clandestin, (2010)
- FASSIN Eric, *De la question sociale à la question raciale ? Représenter la société française*, Editions La Découverte, Cahiers libres, (2006)
- Démocratie précaire*, Editions La Découverte, (2013)
- Roms et riverains*, Editions La fabrique, (2014)
- Participation aux ouvrages collectifs, „*Cette France-là*”
- HUMEAU Jean-Baptiste, *Tsiganes en France – de l’assignation au droit d’habiter* Editions l’Harmattan, (1995.)
- LEGROS Michel, EHESP, *Inclusion sociale et active : une politique a minima. Analyse des politiques nationales*, pour la Commission Européenne, (2012), 30 pages
- LIEGEOIS Jean-Pierre, *L’accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France*, rapport d’études, Direction générale de l’action sociale, ENSP, Rennes, (2007)
- LIEGEOIS Jean-Pierre, *Roms et Tsiganes*, La Découverte, Coll. „Repères”, n° 530, (mars 2009)
- ROBERT Christophe, *Eternels étrangers de l’intérieur*, Ed. Desclée de Brouwer, (2007)
- ROBERT Christophe, FAURE Julia et FOULTIER Christophe, *L’adaptation de l’habitat et des logements des gens du voyage” sédentarisés*, Revue trimestrielle de FORs- Recherche sociale, N°168, (Octobre /Décembre 2003)

Rapports institutionnels

Roms migrants

■ DIHAL

- Journée nationale d’échanges du 27 septembre 2013. *L’anticipation et l’accompagnement des opérations d’évacuation des campements illicites : point d’étape*
 - *Vade-mecum à l’usage des correspondants „points de contact départementaux” de la mission relative à l’anticipation et à l’accompagnement des opérations d’évacuation des campements illicites*, Version du 10 décembre 2013. 120 pages
- Ministère de l’Intérieur (Inspection Générale de l’Administration), Ministère des Affaires sociales (IGAS), Ministère de l’Ecologie (Conseil Général de l’Environnement et du Développement durable), Ministère de l’Education Nationale (Inspection Générale de l’administration)
- *Evaluation des dispositifs d’accompagnement des personnes présentes dans les campements. Mai 2013. 84 pages + Annexes : Cadre de la mission. Mise en œuvre des mesures et bonnes pratiques. Opérations d’insertion*

■ Défenseur des Droits

– *Bilan d'application de la Circulaire Interministérielle du 26 août 2012*, 58 pages

■ Parlementaires

Assemblée nationale

– *Rapport d'information de la Commission des Affaires Européennes sur l'intégration des populations roms*,
Presented by Ms Marietta Karamanli et Mr Didier Quentin, 18 septembre 2013. 203 pages

■ Institutions publiques

ORS (Observatoire Régional de Santé d'Ile de France)

– *Situation sanitaire et sociale des „Roms migrants“ en Ile de France, Janvier 2012*. 143 pages

■ Associations, ONGs

AEDH (Association européenne pour la Défense des Droits de l'Homme)

Les Roms en Europe au 21^e siècle : violences, exclusions, précarité, Octobre 2012

AMNESTY INTERNATIONAL, *Condamnés à l'errance. Les expulsions forcées de Roms en France*, septembre 2013

Collectif National Droits de l'Homme ROMEUROPE

Rapport d'observation, 114 pages

CIMADE, *Migrations. Etat des lieux 2012*

CIMADE, Conseil Lyonnais pour le Respect des Droits, Médecins du Monde, *Guide des droits des ressortissants européens*, octobre 2008.

FEDERATION ANARCHISTE, *Hors-série : Roms, nous parlons d'hommes*. Le Monde Libertaire, N° Spécial janvier-février 2013

SECOURS CATHOLIQUE, *Guide d'accompagnement des nouveaux ressortissants de l'Union Européenne (Roumains et Bulgares)*, mars 2010.

Gens du voyage

■ MINISTERS

Préfet Hubert Derache

– *Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des gens du voyage*, Juillet 2013. 44 pages

■ COUR DES COMPTES

L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, octobre 2012. 134 pages

■ Associations, ONGs

FNASAT Gens du Voyage, *L'accueil et l'habitat des gens du Voyage". Vers un droit au logement* Février 2012

Hébergement d'urgence

■ FNARS

Rapport annuel du 115, Année 2012

Jeunesse

■ **AUTONOMIE, INFOMIE**, *L'accompagnement des mineur-e-s isolé-e-s étranger-e-s*. Protéger, informer, orienter, 2013

ANNEXE 1: Liste et profils des personnes interviewées

Profil des Rroms et bénévoles interviewés

Nom	Affiliation	Fonction	Town
Manuel DEMOUGEOT	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)	Directeur de Cabinet et chargé du suivi des affaires européennes et internationales	Paris
Claude TOUCHEFEU	Municipalité de Toulouse	Mission Roms	Toulouse
Karim LOUZANI	Association de Flandres pour l'éducation, les jeunes, l'insertion sociale et la formation professionnelle (AFEJI)	Directeur du territoire de la métropole	Lille
Lucile DELPORTE	Association de Flandres pour l'éducation, les jeunes, l'insertion sociale et la formation professionnelle (AFEJI)	head of the metropolis – apartment – housing site	Lille
Jean François CANET	Préfecture du Nord	Directeur du cabinet du préfet, délégué à l'égalité des chances	Lille
Madame JOLY	Préfecture du Nord	attachée de direction départementale de la cohésion sociale	Lille
Mr VALENTON	Préfecture du Nord	Attaché à la Direction départementale territoires et mer (DDTM – gens du voyage office)	Lille
Camille BENSOUSSAN	Lille Métropole	Chargée du plan pour le logement et l'hébergement des Roms à Lille Métropole.	Lille
Coline Letetour	Lille Métropole	Chargée du plan pour le logement et l'hébergement des Roms à Lille Métropole.	Lille
Jean Marc MAIRE	Lille Métropole	Chargée du plan pour le logement et l'hébergement des Roms à Lille Métropole.	Lille
Matthieu ANGOTTI	Cabinet du Premier ministre	Conseiller technique pour la lutte contre la pauvreté, l'inclusion sociale et l'intégration	Paris
Jérôme NORMAND	Préfecture de la région Île-de-France	Directeur de projet « campements illicites »	Paris

Profile des Rroms et bénévoles interviewés

M. Olivier PERA	Union "Sud"	A accueilli pendant plusieurs semaines des familles expulsées à la Bourse du travail de Lille - Fives
M. Secret LAZAR	Association Régionale d'Etude et d'Action Sociale auprès des gens du voyage (AREAS)	Un des Rroms accueillis pendant plusieurs semaines à la Bourse du travail de Lille - Fives
Mme. Ana Maria SAINEA	Association Régionale d'Etude et d'Action Sociale auprès des gens du voyage (AREAS)	Une des personnes accueillies pendant plusieurs semaines à la Bourse du travail de Lille - Fives
Jean-Philippe	Bénévole MRAP du Rhône	Villeurbanne
M. Mathieu Thouvenot	Prêtre de l'église Saint Antoine de Gerland	Lyon
Mathieu	Bénévole, CREA- Centre social autogéré	Toulouse
Camille	Bénévole, CREA- Centre social autogéré	Toulouse
Pasteur ASEN	Bénévole travaillant avec des familles rroms bulgares dans des bidonvilles	Toulouse
Pervenche	Bénévole travaillant avec des familles rroms bulgares dans des bidonvilles	Toulouse
Simona	Bénévole associative	Ivry-sur-Seine
Bertille	Bénévole et artiste travaillant dans un bidonville	Paris

ANNEXE 2: Grilles d'entretiens semi-directifs

Entretien semi-directif avec les professionnels – [Semi-structured interview with professionals]

- Pouvez-vous nous parler de votre profession et du contexte d'intervention en faveur des roms ?
- Quelles sont les missions de service social en faveur des roms ?
- Quelles sont les difficultés que rencontrent les roms qui sont dans un processus de sédentarisation ?
- Quelles sont les dispositifs mis en place pour les gens du voyage en matière d'habitat ?
- Pouvez-vous me dire si les projets d'habitat et d'inclusion en faveur des roms vous semblent adaptés ?
- Favorisent-ils l'intégration sociale des roms qui en bénéficient ?
- Quelles sont les incidences sur la culture et le mode de vie des roms ?
- Quel est le degré de satisfaction des roms qui sont dans le dispositif MOUS ?
- Quelles sont les perspectives d'évolution de ces dispositifs ?
- Y a-t-il des améliorations envisageables en matière de logement et d'emploi en faveur des roms ?

Entretien semi-directif avec les roms – [Semi-structured interview with Roma]

- Pouvez-vous nous parler de votre parcours en France et du contexte dans lequel vous vivez ?
- Quelles sont les difficultés principales des roms à accéder aux droits ?
- Quelles sont les difficultés que rencontrent les roms qui sont dans un processus de sédentarisation ?
- Quelles sont les dispositifs mis en place pour les roms en matière d'habitat ?
- Pouvez-vous me dire si les projets d'habitat et d'inclusion en faveur des roms vous semblent adaptés ?
- Favorisent-ils l'intégration sociale des roms qui en bénéficient ?
- Quelles sont les incidences sur la culture et le mode de vie des roms ?
- Quelles sont les perspectives d'avenir pour vous et votre famille ?
- Y a-t-il des améliorations envisageables en matière de logement et d'emploi en faveur des roms ?

Grille d'entretien Cab PM – Interview protocol with Prime minister's cabinet

1. Quelles sont vos rapports avec la Commission européenne concernant la stratégie nationale mise en place pour les Rroms ?
2. Comment avez-vous conçu, et avec quels interlocuteurs, la stratégie nationale pour l'inclusion des rroms dans la société française ? Y a-t-il un texte législatif et comment est-il actualisé ?
3. Est-ce que les gens du voyage sont concernés par vos actions ? Quels sont les nouvelles orientations de la politique les concernant ?
4. Quelle est la structure de coordination et d'organisation entre les différentes institutions impliquées ? Quelle est la hiérarchie entre elles ?

5. Comment s'établit la coordination entre le volet répressif et sécuritaire des mesures appliquées aux rroms et le volet social, d'accès aux droits, qui relèvent de différents ministères ?
6. Pourquoi la Circulaire ministérielle du 26 août 2012 n'est-elle pas appliquée dans son intégralité selon le Rapport du Défenseur des Droits ? Que sera-t-il fait pour lui donner une traduction dans les faits, sinon force de loi ?
7. Avec la levée des mesures transitoires, et depuis la redéfinition de la Stratégie nationale pour l'inclusion des Rroms début 2014, quels sont les changements majeurs ?
8. Avec quels pays européens travaillez-vous ? Quels départements sont le plus concernés par vos actions ? Quelles sont vos relations avec les correspondants locaux ?
9. De quel budget disposez-vous pour le financement des projets d'inclusion des Rroms ? A quels types d'actions concrètes sont-ils alloués ? Quelle répartition sur le plan national et européen ?
10. Selon vous, qu'est-ce qui fait barrage à l'intégration des Rroms ?
11. Qu'est-ce que vous pensez du ciblage „ethnique” du traitement de questions sociales telles que le logement, la santé, l'éducation, l'emploi ?
12. Pensez-vous qu'il y ait une politique d'intégration spécifique pour les Rroms en France ? Seront-ils jugés prioritaires dans la politique de résorption des bidonvilles annoncée par Cécile Duflot ?
13. Prévoyez-vous des mesures spécifiques pour combler le retard accumulé par les Rroms en matière de formation linguistique et professionnelle du fait des mesures transitoires ?
14. Comment associez-vous les représentants des communautés rroms à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques d'inclusion des Rroms au niveau national et local ?
15. Comment mobilisez-vous les fonds européens et comment envisagez-vous d'augmenter leur faible taux d'utilisation par la France ? Comment associez-vous les représentants des communautés rroms à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques d'inclusion des Rroms au niveau national et local ?
16. Partagez-vous l'objectif répété du Ministre de l'Intérieur de renvoyer les Rroms vers leurs pays d'origine (Roumanie ou Bulgarie) et son diagnostic public sur la non intégration possible de ces concitoyens européens en France ?

Le présent rapport a été préparé par une coalition de la société civile comprenant les associations suivantes: *Réseau Action Culture Education Droit – RACED* (association dirigeante) *Association Rromeurope*, *La voix des Rroms*, et, de novembre 2013 à mars 2014, *Sang pour Sans*. La gestionnaire du projet est Samia Hamiche (RACED).

Les auteurs du rapport sont: Saimir Mile (*La voix des Rroms*), Samia Hamiche (RACED), Umberto Guerra (*Rromeurope*) et Evelyne Perrin (*Sang pour sans*). Les enquêteurs suivants ont été engagés dans le projet: Mirabela Margelu (*La voix des Rroms*), Roland Tchouaga (RACED), Simona Daria (RACED), Stéphane Brailly (*Sang pour Sans*). Eric Fassin, professeur à l'université Paris 8, a apporté du conseil sociologique pendant les premières phases de notre recherche.

Les organisations suivantes ont participé en apportant du conseil sur le rapport: la Fondation du secrétariat de la décennie pour l'inclusion des Roms, le département des politiques publiques de l'université de l'Europe centrale, le Centre européen pour les droits des Roms, Habitat pour l'humanité, le Fond pour l'éducation des Roms, et des Fondations pour une société ouverte : le programme « Faire le plus des fonds de l'UE pour les Roms » et le projet « Santé des Roms ».

En 2013–2014, le Secrétariat de la Décennie a soutenu des rapports de coalitions de la société civile dans huit pays: Allemagne, Bosnie-Herzégovine, Croatie, France, Italie, Monténégro, Royaume Uni et Serbie. Pendant l'année pilote 2012, des rapports ont été soutenus dans les pays suivants : Albanie, Bulgarie, Espagne, Hongrie, Macédoine, République tchèque, Roumanie et Slovaquie.

Dans les rapports, les coalitions de la société civile présentent de l'information complémentaire ou alternative à celle contenue dans les rapports d'étape de la Décennie, soumis par les gouvernements participant à la Décennie pour l'inclusion des Roms et aux rapports soumis par les Etats parties à la Commission européenne sur la mise en œuvre de leurs stratégies nationales pour l'inclusion des Roms. Ces rapports ne sont pas censés se substituer à un suivi quantitatif et l'évaluation par les autorités de l'Etat mais de canaliser les connaissances locales dans les processus politiques nationaux et européens et de réfléchir sur l'impact social réel des mesures prises par le gouvernement. Les rapports de la société civile apportent des données supplémentaires à celles officielles, des données approximatives lorsqu'il n'existe pas de données officielles, ou une interprétation alternative des données publiées.

Le projet est coordonné par la fondation du Secrétariat de la décennie de l'inclusion des Roms en coopération avec le programme « Faire le plus des fonds européens pour les Roms » de la fondation pour une société ouverte. Le projet est financé par le Bureau des initiatives roms de la Fondation pour une société ouverte.



DECADE OF
ROMA INCLUSION
2005-2015
www.romadecade.org



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS

Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation

Teréz körút 46.

1066 Budapest, Hungary

www.romadecade.org