

Contribution française sur l'évolution du cadre européen pour l'inclusion des Roms

10^{ème} rencontre des points de contact nationaux « Roms » de la Commission européenne
Bruxelles, 26 et 27 septembre 2016

1. Point d'attention : spécificité de l'approche française

Dans les échanges avec les institutions européennes, la France rappelle la spécificité de l'approche française, qui se distingue de celle des institutions européennes qui ciblent explicitement les populations Roms sur une base ethnique. En effet, la Constitution française interdit de cibler une catégorie de la population française en raison de son origine ethnique.

Ainsi, la définition des populations Rom telles que définies par le Conseil de l'Europe et a fortiori par la Commission européenne, regroupe en France deux cadre juridiques et des politiques publiques d'intégration distincts :

- d'une part, **les Gens du voyage itinérants ou semi-itinérants**, principalement de nationalité française, disposant d'un titre de circulation, et bénéficiant en France de politiques spécifiques d'accompagnement de leur mobilité, depuis plusieurs décennies, notamment grâce au régime juridique est fixé par la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités économiques ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe ;
- d'autre part, **les populations migrantes vivant en campements**, quelle que soit leur origine ethnique, dont le nombre est estimé à environ 17 000 personnes en mars 2016, 90% étant des citoyens roumains ou bulgares disposant de la liberté de circulation en Europe dans les conditions édictées par la directive 2004/38 (en particulier, article 7 relatif au droit au séjour au-delà de trois mois subordonné à des ressources suffisantes et à une assurance maladie complète dans l'Etat membre).

Cette approche non ethnique des enjeux d'inclusion des populations dites « roms » n'est nullement incompatible avec la mise en œuvre d'actions ambitieuses de lutte contre les discriminations visant les « Roms » ou d'actions de promotion de la culture romani.

2. Point sur la politique de la France et les actions du gouvernement

S'agissant de l'action en direction des personnes vivant dans des campements **illicites**, elle s'inscrit dans le cadre fixé par le gouvernement pour les opérations d'anticipation et d'accompagnement des opérations de démantèlements de campements illicites, dans lesquels vivent majoritairement des ressortissants européens roumains et bulgares.

Ainsi, la circulaire interministérielle du 26 août 2012 prévoit que des mesures soient prises pour l'accès au logement, à la santé, à l'emploi et à la scolarisation. Elle prévoit également qu'un diagnostic précède chaque évacuation afin notamment de repérer les situations les plus difficiles, une attention toute particulière étant portée aux enfants.

Avec le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, le gouvernement a consacré une enveloppe de 4 M€ pour deux années (2013 et 2014). Cette enveloppe a été reconduite une première fois en 2015 à hauteur de 4 M€ et l'a été une nouvelle fois en 2016 à hauteur de 3 M€. Ce sont au total 15 M€ qui ont été consacrés

spécifiquement au soutien de ce type d'actions. Ces crédits ont permis d'engager ou de pérenniser des dynamiques dépassant la stricte problématique de l'évacuation tout en s'inscrivant dans la logique de la circulaire.

L'application de la circulaire apparaît contrastée selon les territoires. On observe sur certains territoires le développement de stratégies territoriales partenariales sur le long terme visant à la réduction durable du nombre de campements et bidonvilles voire à leur résorption : sous l'impulsion donnée par la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des évacuations de campements illicites, la plupart des grandes agglomérations françaises concernées ont engagé, avec le soutien de l'Etat, des actions de résorption progressive, et elles sont de plus en plus nombreuses à mettre en œuvre des programmes globaux couvrant toutes les dimensions de l'accès aux droits : logement, santé, emploi, scolarisation des enfants. Des villes comme Toulouse, Dijon, Grenoble, ont par exemple mis en place des programmes ambitieux qui ont permis de réduire le nombre de campements et de faire accéder leurs occupants au droit commun. D'autres villes, comme Strasbourg, ou Maxéville (agglomération de Nancy) ont même totalement résorbé les bidonvilles présents sur leur territoire.

Des résultats quantitatifs globaux positifs en termes d'insertion des populations, intégrant l'ensemble des actions soutenues par les 15 millions de l'enveloppe nationale dédiée à cette question depuis 2013 peuvent être mentionnés :

- o plus de 1 000 personnes ont pu accéder à un logement ou à un hébergement, plus de 300 personnes ont pu accéder à un emploi, et plus de 900 enfants ont été scolarisés en 2013,
- o plus de 2 000 personnes ont pu accéder à un logement ou à un hébergement, plus de 430 personnes ont pu accéder à un emploi, et 1 255 enfants ont été scolarisés en 2014,
- o plus de 1920 personnes ont pu accéder à un logement ou à un hébergement, plus de 473 personnes ont pu accéder à un emploi, et 1 188 enfants ont été scolarisés en 2015.

Concernant les campements et bidonvilles, les principaux défis restant à relever sont :

- poursuivre et prolonger cette dynamique vers un objectif de résorption globale des campements, en inscrivant toujours plus l'action publique dans le long terme et sur un éventail élargi d'intervention en faveur de la lutte contre la grande précarité, en dépassant la temporalité de l'évacuation, et en surmontant les résistances et les obstacles vers le droit commun
- développer le travail avec et dans les pays d'origine des populations en faveur du maintien ou de la réinsertion des populations migrantes intra-européennes
- mobiliser les financements, tout particulièrement les fonds européens

S'agissant de l'action sur la thématique des Gens du voyage, la DIHAL assure le secrétariat et l'animation de la Commission nationale consultative des Gens du voyage (CNCGV), installée le 17 décembre 2015. Les nouvelles modalités d'organisation et de fonctionnement de la CNCGV lui permettent de participer avec cohérence à l'élaboration et au suivi des politiques publiques.

Dans le cadre de sa compétence consultative sur les projets de textes législatifs et réglementaires, la CNCGV suit activement les réflexions conduites devant le Parlement pour le projet de loi Egalité et Citoyenneté sur l'évolution du statut, de l'accueil et de l'habitat des Gens du voyage.

En outre, trois groupes de travail, visant à diversifier et à diffuser la connaissance sur les Gens du voyage, ont été créés en 2015 :

- un groupe de travail sur la mémoire, dans le cadre duquel une cérémonie d'hommage nationale visant à la reconnaissance de l'internement des « nomades » en France, à l'occasion du 70^e anniversaire de la libération du dernier camp en juin 1946, a été organisée à Montreuil-Bellay, en présence du Président de la République ;
- un groupe de travail sur la culture ;
- un groupe de travail sur la réglementation (habitat, emploi et formation, droits sociaux). La réalisation d'un vade-mecum à destination d'acteurs publics et privés présentera des travaux menés en 2016, en particulier relatifs à la réglementation et aux bonnes pratiques. Le vade-mecum sur les Gens du voyage constituera, en plus de son rapport annuel, un outil de diffusion des travaux de la Commission.

3. Approche française et cadre européen

Parmi les points positifs relatifs au cadre européen, on peut relever les points suivants :

- il a permis d'engager une dynamique, de susciter des prises de conscience et de contribuer à la mobilisation des acteurs aux plans européens et nationaux.
- la constitution d'un réseau de points de contacts nationaux a permis d'engager et de nourrir un dialogue au niveau européen sur le sujet.

Malgré le rôle d'impulsion qu'a pu avoir ce cadre, **son efficacité et sa pertinence se heurtent aux limites de l'approche ethnique :**

- **la cible visée est en effet imprécise et hétérogène :** aux termes de la Communication de 2011 et de la Recommandation de 2013 de la Commission Européenne, le terme « Roms » renvoie à une notion « générique couvrant diverses populations qui présentent plus ou moins les mêmes caractéristiques, telles que les Sintis (Manouches), Gens du voyage, Kalé, etc., qu'ils soient sédentaires ou non ». Outre le flou et l'imprécision de cette définition, elle regroupe dans un même ensemble des populations aux caractéristiques socio-économiques diverses. Comment définir un cadre d'action cohérent et pertinent avec une cible aussi imprécise et hétérogène ?
- **le ciblage ethnique complexifie l'action de certains Etats-membres et celle de la Commission européenne :** les Etats membres qui, comme la France, ont une approche universaliste de leurs politiques d'accès aux droits et de protection sociale, ont apporté à la Commission des réponses correspondant à leur cadre d'action, parfois au prix d'efforts importants et de temps pour surmonter les obstacles, en particulier ceux liés à l'incapacité de livrer des données ciblant un groupe sur une base ethnique. Les difficultés rencontrées par la Commission européenne et les points de contact nationaux pour élaborer un cadre de suivi des stratégies nationales avec des indicateurs communs – travail engagé depuis des mois mais toujours en cours – en sont l'illustration. Néanmoins, les réponses apportées par ces Etats membres ne pourront jamais correspondre aux attentes de la Commission qui souhaitera toujours obtenir des réponses avec une visée ethnique. Il est par ailleurs symptomatique qu'il y ait une demande récurrente d'indicateurs ethniques qui confond les outils de mesures avec les objectifs réels de la politique à mettre en place.
- **le ciblage ethnique n'apporte pas de plus-value en termes d'efficacité de l'action publique :** un des arguments souvent avancés pour justifier l'approche ethnique et la recherche de données ethniques est qu'elles permettraient de s'assurer que les actions mises en œuvre touchent les populations concernées et sont efficaces. Cependant, l'expérience montre que les actions conduites sur le terrain avec des résultats positifs (par exemple à Strasbourg ou Toulouse en France) sont, dans leurs modalités comme dans leur finalité, des actions classiques de lutte contre la précarité voire la très grande précarité. Seuls les déterminants sociaux et

économiques sont pertinents, le critère ethnique n'apporte pas de plus-value particulière en termes de compréhension ni d'efficacité des réponses.

- **l'approche ethnique contient en germe les ferments d'une stigmatisation négative** : la catégorisation d'un public selon ses origines enferme les populations dans une catégorie construite, et peut aller, paradoxalement, à l'encontre même de l'objectif de lutte contre les discriminations que poursuit le cadre commun.

La réflexion sur l'évaluation du cadre européen et les suites à lui donner devrait être l'occasion d'interroger ce ciblage ethnique et d'envisager une évolution vers une approche universaliste et globale de lutte contre la grande précarité et pour l'inclusion sociale, autour des points suivants :

- **la réaffirmation du niveau européen** : l'échelle européenne est pertinente pour définir un cadre d'action pour les Etats membres non seulement parce que ce cadre peut jouer un rôle de levier pour les acteurs nationaux mais aussi parce que les questions à traiter, qui sont en grande partie celles de l'inclusion des populations migrantes intra-européens marginalisées au sein de l'Espace européen, interrogent la cohésion sociale au sein de l'Union et appellent une réponse européenne. La réponse apportée par la Commission européenne à ce jour met davantage l'accent sur le respect des droits fondamentaux et la lutte contre les discriminations. Sans renoncer à ces objectifs, il serait essentiel de remettre en avant les questions d'inclusion sociale et de cohésion.
- **un cadre s'appuyant une conception universaliste de l'accès aux droits et de l'inclusion sociale** : il convient de promouvoir une approche universaliste de l'accès aux droits pour améliorer la situation de toutes personnes en situation d'extrême pauvreté ou d'exclusion, sans distinction de son origine réelle ou supposée. Cette approche est d'autant plus pertinente au regard de la situation de tensions constatée dans certains Etats membres européens. Cette approche ne signifie pas qu'il faille renoncer à la lutte contre les discriminations dont les personnes sont victimes en fonction de leur origine réelle ou supposée, ni à la promotion d'une culture et d'une mémoire « rom » (notamment celle du génocide tzigane durant la Seconde guerre mondiale). Un cadre amélioré accorderait la priorité à la lutte contre le sans-abrisme et à l'inclusion des populations marginalisées, en particulier les migrants intra-européens, et à l'échelle de l'Union.
- **un cadre proposant des leviers opérationnels pour les Etats membres** : un cadre rénové inviterait chaque Etat membre à renforcer les politiques de prise en charge des personnes sans-abri, à lutter contre les formes de mal logement et à agir en faveur de l'inclusion sociale des populations marginalisées. Il poserait clairement la question de l'amélioration des conditions de vie des populations migrantes intra-européennes, des raisons de leur migration et des conditions de leur maintien dans leur pays d'origine. Il proposerait un système de suivi souple, respectant le principe de subsidiarité. La création d'un fonds spécifique, géré par les Etats, permettant de soutenir des actions, sur le modèle du FAMI, pourrait être également proposée.