



HAL
open science

Les gens du voyage, locaux ou cosmopolites ? La gestion publique du nomadisme en France.

Marie Bidet

► **To cite this version:**

Marie Bidet. Les gens du voyage, locaux ou cosmopolites ? La gestion publique du nomadisme en France.. Sociologie. École normale supérieure de Cachan - ENS Cachan, 2009. Français. NNT : . tel-00457477

HAL Id: tel-00457477

<https://theses.hal.science/tel-00457477>

Submitted on 17 Feb 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



N° ENSC – 2009 / 195

THESE DE DOCTORAT

Les gens du voyage, locaux ou cosmopolites ?

La gestion publique du nomadisme en France.

Présentée par

Marie BIDEF

pour obtenir le grade de

DOCTEUR EN SOCIOLOGIE DE
L'ECOLE NORMALE SUPERIEURE DE CACHAN

Sous la direction de Patrice DURAN

Thèse soutenue à Cachan le 1^{er} décembre 2009 devant le jury composé de :

Henriette ASSEO	Professeure agrégée d'histoire – EHESS	Examinatrice
Jacques COMMAILLE	Professeur des universités – ENS Cachan	Président
Patrice DURAN	Professeur des universités – ENS Cachan	Directeur de thèse
Renaud EPSTEIN	Maître de conférence – Nantes	Examineur
Jacques De MAILLARD	Professeur des universités – Rouen	Rapporteur
Olivier SCHWARTZ	Professeur des universités – Paris V	Rapporteur

Institut des Sciences Sociales du Politique (ISP)
ENS CACHAN/CNRS/UMR 8166
61 avenue du Président Wilson, 94235 CACHAN CEDEX (France)

Les gens du voyage, locaux ou cosmopolites ?

La gestion publique du nomadisme en France.

« Vous avez dit révéler, dévoiler et non dénoncer, ça c'est très important parce qu'on pense que dévoiler c'est dénoncer et un des problèmes c'est qu'effectivement les choses que la sociologie dévoile sont soit implicites, soit refoulées et le simple fait de les dévoiler a un effet de dénonciation »

Pierre Bourdieu

(Extrait de *Si le monde social m'est supportable, c'est que je peux m'en indigner*, p. 14)

Remerciements

Je remercie d'abord celles et ceux qui m'ont ouvert les portes de leurs caravanes ou les dessous de leurs structures (associations, administrations, etc.), qui m'ont invitée à partager leur quotidien, leurs réflexions et leurs pratiques professionnelles et qui se sont prêtés au jeu des entretiens, voire du stage d'observation. Le travail empirique ne pourrait être celui présenté dans cette recherche sans leur confiance et leurs précieuses contributions.

Je remercie sincèrement mon directeur de thèse, Patrice Duran, pour la confiance qu'il m'a témoignée au long de ces années de recherche, les conseils apportés lors de nos échanges, son soutien appuyé lors de la rédaction de ce travail et son investissement particulier dans la démonstration qui suit.

J'adresse ici des remerciements plus particuliers à Jacques Commaille qui m'a permis de commencer cette aventure et qui me suit encore, en présidant mon jury, ainsi qu'à Claire de Galembert qui m'a permis de mener une recherche passionnante sur les grands passages en parallèle de ma thèse..

Henriette Asséo m'a fait confiance dès mon DEA et m'a ouvert les portes de son séminaire de recherche à l'EHESS. Elle m'a permis de rencontrer de jeunes doctorants et chercheurs passionnés. Je la remercie ici vivement de cette reconnaissance qu'elle me témoigne une nouvelle fois en faisant partie de mon jury.

Je remercie également Claire Cossée, Olivier Legros, Jean-Pierre Liégeois, Christophe Robert, et Tommaso Vitale. Ces chercheurs, dont l'objet de recherche nous a réunis, m'ont accompagnée au long de mes recherches, me faisant part de leurs expériences, leurs résultats, leurs engagements et leur soutien. Ces échanges ont profondément marqué mon travail.

J'ai eu la chance d'avoir à disposition un laboratoire. Il ne s'agit pas seulement de disposer de locaux mais également du soutien d'une équipe : Brigitte Azzimonti, Jean-Pierre Bonerandi et Marcel Skrobek m'ont soutenue en fonction de leurs compétences pour que cette thèse se déroule au mieux. Un laboratoire ne peut pas vivre sans ses doctorant-e-s. Les échanges que nous avons régulièrement eus au cours des séminaires, mais également dans les couloirs, m'ont été d'un soutien considérable. Je remercie tout d'abord les « anciens ». Pierre-Yves Condé et Anne Revillard ont toujours répondu à mes questions et m'ont transmis l'intérêt de s'investir dans la vie du laboratoire. Virginie Gimbert, Cédric De Bellaing et Loïc de Grangeneuve ont toujours été là pour m'appuyer dans mes démarches de terrain ou lors du début difficile de la rédaction. De la même façon, Renaud Epstein m'a encouragée dans mes travaux depuis le début de mon parcours : il me fait à présent le plaisir de faire partie de mon jury.

Je me dois ensuite de remercier les « jeunes entrants » du laboratoire : Vincent-Arnaud Chappe, Hélène Dufournet et Samer Ghamroun ont su m'apporter leur dynamisme, des livres et du café quand il le fallait. Johannes Schmid et In-Sook Choi m'ont fait part de leurs encouragements constants, et surtout les week-ends ! Je remercie plus particulièrement celles qui sont devenues mes amies et complices au cours des années et qui se sont toutes les trois prêtées au « jeu » des relectures. Ainsi, j'ai partagé plus qu'un bureau avec Narguesse Keyhani, mais aussi mes doutes et mes expériences. Son écoute et ses critiques m'ont permis d'avancer et de tenir bon. Un merci spécial à Julie Le Gac qui, par ses multiples attentions, a toujours su être présente. Je ne pourrais oublier Aude Lejeune qui n'a cessé de m'encourager sur le plan scientifique et de me « supporter » au niveau personnel. Son suivi actif quotidien, sa bonne humeur et ses conseils m'ont été très précieux (à toi maintenant!).

Je remercie également ici Elsie Briquet pour son travail de relecture finale des chapitres dans l'urgence et la bienveillance. Un grand merci également à Sébastien Joubert, mon cartographe attitré, avec qui les soirées furent longues et les débats animés ! Merci pour votre investissement et votre soutien.

Pascaline Aucouturier, Estelle et Florent Brochard, Ivan Guillemin, Noémie Klein, Emilie Quantin, Olivier Renaudin, Maryannick Sow et Julie Voltoire m'ont soutenue à leur façon, et le plus souvent dans les moments de doute intense. Ils ont toujours respecté mon travail en général, et ce temps de rédaction en particulier, où j'étais peu disponible (et peu sociable!). Merci pour tous vos encouragements et pour le reste : « long is the road... ».

Il y a aussi ces femmes qui ont marqué ma vie en me donnant « envie de » et m'ont toujours encouragée à aller au bout de mes projets. Je tiens à remercier de tout cœur Marie-Claude Albert, Michèle Lavalie, Ana Christina De Lion et Marianne Mabilie pour ce qu'elles m'ont transmis depuis qu'elles me connaissent. Dans la même veine, il y a Carole Thomas, ma « partenaire » de thèse, avec qui j'ai partagé tant de week-ends au laboratoire, qui n'a cessé de me soutenir par ses conseils, ses relectures acharnées de chapitres et autres mails nocturnes bienvenus. La thèse m'aura apporté cette amitié simple et généreuse. Merci pour tout Carole et merci à ta petite famille !

Je dois enfin (et surtout) remercier mes parents, Brigitte Giraud et Pierre-Henri Bidet, qui m'ont permis de prendre « l'ascenseur social », qui m'ont épaulée tout au long de mes études (neuf ans c'est long...), qui se sont investis à tous les niveaux et qui ont toujours su trouver les mots simples pour me faire tenir et avancer (et encore plus dans cette dernière ligne droite) : ils ont toujours cru en mes projets professionnels et personnels. Merci pour tout.

Sommaire

REMERCIEMENTS.....	5
SOMMAIRE	7
PRINCIPAUX SIGLES UTILISES.....	11
INTRODUCTION. LES GENS DU VOYAGE COMME CIBLE DE L’ACTION PUBLIQUE	13
1 LES POUVOIRS PUBLICS : ENTRE REJET ET CONTROLE	14
2 TSIGANES, GENS DU VOYAGE, ROMS : QUI SONT-ILS ?	18
3 LES TSIGANES AU PRISME DE LA SOCIOLOGIE DE L’ACTION PUBLIQUE	26
4 LA GESTION DU NOMADISME : UNE DOUBLE LOGIQUE.....	32
5 UNE THESE CENTRALE : LA LOI BESSON DU 5 JUILLET 2000 COMME INSTRUMENT DE REGULATION.....	35
6 CONSTRUCTION DE L’ENQUETE : LES ACTEURS D’ABORD	41
7 PLAN DE LA THESE.....	57
PARTIE 1. LE NOMADISME COMME FONDEMENT DE L’ACTION PUBLIQUE ENVERS LES TSIGANES	61
CHAPITRE 1. NOMADISME SOUS CONTROLE (XV^e – XX^e SIECLE).....	65
1 L’ERRANCE COMME DELIT (XV ^e – XIX ^e SIECLE).....	66
2 LE NOMADISME AU CŒUR DE LEGISLATIONS SPECIFIQUES (DE 1912 A 1969).....	80
CHAPITRE 2. DU NOMADISME AU PROBLEME DE STATIONNEMENT : CONSTRUCTION ET MISE A L’AGENDA	105
1 CONSTRUCTION DU STATIONNEMENT « SAUVAGE » COMME PROBLEME PUBLIC	107
2 ESSAI LEGISLATIF : L’ARTICLE 28 DE LA LOI DU 31 MAI 1990.....	125
3 MISE A L’AGENDA ET ELABORATION DE LA LOI BESSON DU 5 JUILLET 2000.....	134

CHAPITRE 3. GOUVERNER PAR LA LOI : LA LOI BESSON DU 5 JUILLET 2000, ENTRE RUPTURE ET CONTINUITÉ ?	151
1 ACCUEIL SOUS CONTROLE.....	154
2 LOI BESSON DE 2000 : SYMBOLE DE LA « DECENTRALISATION CONTROLEE »	172
PARTIE 2. LA GESTION DU NOMADISME : UNE TERRITORIALISATION AMBIGÜE	191
CHAPITRE 4. MISE EN ŒUVRE AU RALENTI : L'ÉTAT AUX PRISES AVEC LES REALITES LOCALES .	197
1 REALISATION DES AIRES DE GRAND PASSAGE : A CHACUN SA FAÇON.....	200
2 REALISATION ALEATOIRE DES AIRES DE GRAND PASSAGE : LA FAUTE AUX TEXTES ?	222
3 ÉTAT, ES-TU LA ?	243
CHAPITRE 5. BRICOLAGE LOCAL : LA GESTION DE L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE	263
1 ACTEURS EN QUÊTE DE CONNAISSANCES.....	265
2 UNE POLITIQUE DECENTRALISEE BRICOLEE.....	282
3 CE QUE LE CENTRAL N'A PAS PREVU.....	304
PARTIE 3. LE NOMADISME : UNE AFFAIRE D'ÉTAT ?	321
CHAPITRE 6. REGLER LES GRANDS PASSAGES : LA SOLUTION PENTECOTISTE.....	325
1 LE LABEL CONTRE LE STIGMATE.....	327
2 EXCLUSIVITE ET LIMITES.....	350
CHAPITRE 7. AFFIRMER SON IDENTITE AU-DELA DU TERRITOIRE	369
1 L'IMPOSSIBLE GESTION D'UNE POPULATION SANS TERRITOIRE ASSIGNE.....	371
2 CONCILIER APPARTENANCE A LA COMMUNAUTE NATIONALE ET MOBILITE : L'IMPOSSIBLE DEFI ?	381
3 ÊTRE Tsigane ET FRANÇAIS : REALITE VIRTUELLE ?	392
CONCLUSION. LES GENS DU VOYAGE, DES COSMOPOLITES LOCAUX ?.....	409
BIBLIOGRAPHIE.....	413
LISTE DES ENCADRES	445
TABLE DES ILLUSTRATIONS	447

LISTE DES TABLEAUX	449
TABLE DES MATIERES	451
ANNEXES.....	459
1 ENSEMBLE DE TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES.....	461
2 ENTRETIENS ET TERRAINS	517
3 CARTOGRAPHIES.....	523
4 RESULTATS DETAILLES DE L'ENQUETE STATISTIQUE DE L'EXISTANT DES AIRES DE GRAND PASSAGE AU 1 ^{ER} SEPTEMBRE 2008.....	525

Principaux sigles utilisés

ADAPGV	Association départementale d'accueil et de promotion des gens du voyage
ADD	Assemblées de Dieu
AGAA	Aide à la gestion des aires d'accueil
AMF	Association des maires de France
AREAS	Association régionale d'études et d'accompagnement social pour les gens du voyage
ARTAG	Association régionale des Tsiganes et de leurs Amis Gadje
ASNIT	Association sociale nationale et internationale tsigane
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAP	Communauté d'agglomération de Poitiers
CAPC	Communauté d'agglomération du Pays
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDCGV	Commission départementale consultative des gens du voyage
CLSPD	Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance
CILDI	Cellule interministérielle de liaison sur la délinquance itinérante
CMT	Communauté mondiale tsigane
CNCGV	Commission nationale consultative des gens du voyage
CNDP	Commission nationale du débat public
CNI	Carte nationale d'identité
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDASS	Direction départementale des affaires sociales et sanitaires
DDE	Direction départementale de l'Équipement
DDEA	Direction départementale de l'Équipement et de l'agriculture
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
DGF	Dotation globale de fonctionnement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FNASAT	Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage)
FPF	Fédération protestante de France
GIP	Groupement d'intérêt public
HALDE	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
HLM	Habitat à loyer modéré
INHES	Institut national des hautes études sur la sécurité
LDH	Ligue des droits de l'homme
LMCU	Lille métropole communauté urbaine
LSI	Loi pour la sécurité intérieure
MENS	Minorité ethnique non sédentaire
MET	Mission évangélique tsigane
MTI	Mission tsigane itinérante
NIMBY	Not in my backyard
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PMI	Protection maternelle et infantile
SDAGDV	Schéma départemental d'accueil des gens du voyage
SDF	Sans domicile fixe
SITAN	Syndicat intercommunal d'accueil des nomades
SRU	Solidarité et renouvellement urbains
TGI	Tribunal de grande instance
TGV	Train à grande vitesse

Introduction. Les gens du voyage comme cible de l'action publique

La référence implicite du titre de la thèse à la célèbre distinction de Merton¹ vise moins à reprendre le contenu analytique qu'à évoquer la relation complexe au territoire qu'entretiennent les gens du voyage². Entre un espace local qui les accueille difficilement et un espace national au sein duquel ils ont du mal à se fondre, leur positionnement n'est pas simple et appelle encore aujourd'hui toute l'attention des pouvoirs publics. Le rapport au territoire n'est jamais neutre mais revêt toujours une dimension politique.

Le territoire est une dimension caractéristique du pouvoir politique dans la mesure où il définit le cadre dans lequel s'exerce la souveraineté³. L'exercice du pouvoir politique est toujours lié à une assise territoriale. Lieu de contrôle des hommes et d'extraction des richesses, le territoire est le lieu d'affirmation d'une autorité politique préoccupée par les questions premières d'ordre public et de sécurité. Le pouvoir politique, dans ses formes modernes, a besoin d'assigner ses sujets à résidence, il s'accommode donc mal d'un nomadisme qui vient contrevenir à ses modalités et principes de fonctionnement. Pour cette raison, il tente de réguler toute forme de nomadisme, des transactions boursières à internet en passant par les populations (cette dernière forme étant vraisemblablement la moins menaçante actuellement).

Dès lors, comment l'Etat s'organise-t-il pour faire face à la mobilité d'une partie des populations tsiganes qu'il a catégorisée sous l'appellation « gens du voyage » ? Telle est la question centrale de ce travail de recherche qui propose d'étudier la gestion du nomadisme à partir de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage⁴ qui

¹ Robert K. Merton, *Eléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris, Armand Colin, 1997 [éd. originale : 1949], et plus particulièrement le chapitre IX « Types d'influence : local ou cosmopolite », p. 291-318.

² Nous reviendrons au cours de l'introduction sur l'usage de ce terme.

³ Voir la définition que donne Max Weber du groupement politique *in Economie et société*, Paris, Plon, 1971, p. 57. Voir également Jean Baechler, *Le pouvoir pur*, Paris, Calmann-Lévy, 1978.

⁴ Loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage (JO du 6 juillet 2000, p. 10189-10191). Nous devons ici préciser que nous opterons souvent pour l'expression « loi Besson de 2000 » pour

prévoit la réalisation d'aires d'accueil pour toutes les communes de plus de 5 000 habitants. Cette question renvoie à une double dimension : celle de l'accueil qui a lieu au niveau local et celle du contrôle de la circulation qui concerne le niveau central. *Cette thèse vise alors à étudier comment, à ce double niveau d'action, la loi Besson de 2000 dresse un cadre de régulation partielle pour ces deux enjeux repérés par les pouvoirs publics, même s'ils ne représentent qu'une partie de la question de la gestion du nomadisme.*

1 Les pouvoirs publics : entre rejet et contrôle

Historiquement, l'Etat s'exprime alors selon le double registre du contrôle et du rejet.

1.1 Une logique de suspicion

Après une courte période de tolérance au début du XVe siècle⁵, les Bohémiens⁶ sont finalement rejetés. Décrits comme des criminels potentiels, ils deviennent de véritables parias⁷. Au cours du XVI^e et XVII^e siècles, ils sont ainsi condamnés au rejet permanent et aux galères, à l'exil collectif.

désigner plus brièvement cette loi. Nous aurions pu parler de la loi Besson II comme cela se fait dans le langage courant. Cependant il s'agit pour nous d'un abus de langage. En effet, la loi Besson du 31 mai 1990 n'est pas spécifique aux gens du voyage : seul l'article 28 leur est dédié. Inversement, la loi Besson de 2000 est entièrement consacrée à leur accueil, loi dont l'article 28 de la loi de 1990 fut une étape.

⁵ Sur le traitement administratif des Bohémiens sous l'Ancien Régime en France, voir les travaux pionniers d'Henriette Asséo, « Marginalité et exclusion : le traitement administratif des Bohémiens dans la société française du XVIII^e siècle », *Problèmes socioculturels en France au XVIII^e siècle*, Paris, Klincksieck, n°21, 1974, p. 9-87.

⁶ Les termes de « Bohémiens » ou « Egyptiens » sont utilisés ici pour désigner ceux que nous appelons plus généralement Tsiganes. Cette expression fait référence à l'origine supposée de ces groupes d'Egypte ou Petite Egypte par les populations locales et autorités, que les Tsiganes se réapproprient en fonction des situations.

⁷ Voir l'ouvrage d'Eleni Varikas, *Les rebuts du monde. Figure du paria*, Paris, Stock, 2007. Pour cette dernière, « la figure du paria renvoie tout d'abord à un statut social objectif qui combine l'exclusion ou la mise à l'écart d'une société ou d'une communauté avec le mépris, le rejet ou la honte qui les accompagne » (p. 93). Ses travaux s'inspirent du concept de Max Weber, selon lequel le paria est un groupe héréditaire sans organisation politique, caractérisé d'une part par l'interdiction de l'exogamie et d'autre part par les « privilèges négatifs » associés à un rôle économique particulier. Il distingue d'ailleurs le peuple-hôte, à savoir les Tsiganes, qui sont caractérisés par l'errance ou la mobilité saisonnière, du peuple paria qui possède un statut d'étranger toléré. S'il est certain que les Tsiganes ont peu occupé un rôle économique particulier (parce qu'ils étaient les seuls à l'assumer), ces caractéristiques tendent à évoluer. Ce qui nous intéresse dans cette analyse, c'est la situation structurelle du « dedans-dehors » qui caractérise le paria. Ce dernier est à la fois « dedans » car ce sont les sociétés qui désignent et qualifient un individu ou un groupe comme tel. Il est également « dehors » car il reste soumis à un statut d'exception facilité par le biais de mesures juridiques qui l'éloignent d'un certain nombre de droits civils et politiques (privilèges négatifs) ainsi que par des phénomènes invisibles (préjugés, rituels, etc.) qui le positionnent *de facto* en situation de dominé. Voir Max Weber, *Hindouisme et bouddhisme*, Paris, Flammarion, 2003 [1^{ère} éd.

Afin de mieux cerner cette population qu'ils qualifient d' « insaisissables », les autorités vont finalement les considérer comme d'autres « indésirables » tels que les vagabonds⁸ et « gens sans aveux »⁹. Errance et nomadisme des Bohémiens sont alors amalgamés. Représentés comme sans travail, sans attache, sans domicile, sans morale, ces individus font donc figure de « mauvais » pauvre ; celui qui n'a droit ni à la pitié, ni à la solidarité collective. La conception duale de la pauvreté¹⁰ entraîne une double conséquence : d'un côté, elle homogénéise les Bohémiens et les assimile à une population pauvre, dangereuse ; de l'autre, elle inscrit pour longtemps l'itinérance comme une pratique déviante¹¹ et criminogène.

Le contrôle de ces populations apparaît donc indispensable aux yeux des pouvoirs publics. La question se pose au moment même où l'on tente de construire et de sécuriser le territoire national aux XVIII^e et XIX^e siècles. Il faut en effet pouvoir contrôler à la fois les frontières mais aussi les populations elles-mêmes, c'est-à-dire être en mesure d'identifier¹² les individus, et *a fortiori* les plus dangereux. Cette démarche est alors favorisée par deux éléments : le développement des techniques d'anthropométrie judiciaire – couronnées par le bertillonage¹³ – et la création de catégories administratives pour encadrer la population. Les Bohémiens hériteront ainsi du statut de « nomade » et du carnet anthropométrique imposés

1916]. C'est bien la perception du groupe dominant qui classe l'individu comme paria ou non. Par ailleurs, Max Weber souligne que le paria, quoi qu'il fasse, « est de toute façon méprisé en tant que tel ou adoré superstitieusement » (« L'appartenance raciale, *Economie et société*, *op. cit.*, p. 413.). Cette description nous rappelle que les Tsiganes sont marqués par des représentations dont ils peuvent difficilement sortir. Mais Max Weber décèle l'un des paradoxes de cette population, lié au fait qu'elle est à la fois enviable (liberté), reconnue (musique), mais aussi méprisée.

⁸ Voir notamment : Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

⁹ L'article 269 du Code pénal de 1810 reconnaît le « délit de vagabondage ».

¹⁰ Julien Damon, *La question SDF. Critique d'une action publique*, Paris, PUF, 2002, p. 28.

¹¹ Howard S. Becker, *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985 [1^{ère} éd. 1963]. Sur l'analyse de la déviance sociale attribuée aux Tsiganes, voir Sharon Bohn Gmelch, « Groups that Don't Want In : Gypsies and Other Artisan, Trader, and Entertainer Minorities », *Annual Review of Anthropology*, vol. 15, 1986, p. 307-330.

¹² Gérard Noiriel (dir.), *L'identification : genèse d'un travail d'Etat*, Paris, Belin, 2007.

¹³ Voir aussi Martine Kaluszynski, « Alphonse Bertillon et l'anthropométrie », in Philippe Vigier et al. (dir.), *Maintiens de l'ordre et police en France et en Europe au XIX^e siècle*, Paris, Créaphis, 1987, p. 269-295.

par la loi du 16 juillet 1912¹⁴. Ce dernier document permet de faciliter leur contrôle et leur internement lors de la Seconde guerre mondiale¹⁵.

Alors que les vagabonds sont passés de « cible principale des interventions répressives de l'Etat à celle de la cible emblématique des interventions de l'Etat en matière de lutte contre les exclusions »¹⁶, les Tsiganes sont appréhendés avec suspicion par les pouvoirs publics du fait de leur nomadisme et leurs modes de vie.

1.2 Contrôler la mobilité

Certes la question du nomadisme ne se pose plus aujourd'hui dans les mêmes termes. Tout particulièrement dans la conception française de la République indivisible, laïque, démocratique et sociale¹⁷. Les Bohémiens ou autres populations tziganes ne peuvent être nommés comme tels puisque cela reviendrait à reconnaître l'existence d'une minorité au sein de la Nation. Pour faire place à la catégorie de « nomade », qui s'avère trop fortement connotée au sortir de la Seconde guerre mondiale, on crée celle de « personne sans domicile ni résidence fixe », instituée par la loi du 3 janvier 1969¹⁸. Bien que les Tsiganes ne soient pas les seuls concernés par cette législation, les différents titres de circulation induits par cette loi les visent directement. Cette législation ne s'adresse pas à tous les Tsiganes mais à ceux qui sont mobiles. Il est donc de nouveau question de pouvoir les identifier et de les contrôler, puisqu'ils doivent obligatoirement faire viser ces titres en préfecture ou en gendarmerie, dans des délais prévus par la loi. Le nomadisme est donc bel et bien visé à travers cette catégorisation, même si les moyens politiques pour y parvenir se sont « adoucis ». Paradoxalement, cette loi leur attribue des droits mais soumet leur nomadisme à une nouvelle forme de contrôle. Bien que français, ils restent tolérés, « sous conditions ».

¹⁴ Loi du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades.

¹⁵ Emmanuel Filhol et Marie-Christine Hubert, *Les Tsiganes en France : un sort à part 1939 – 1946*, Paris, Librairie Académique Perrin, 2009.

¹⁶ Philippe Robert, *Le citoyen, le crime et l'État*, Genève, Paris, Droz, 1999.

¹⁷ Article 1^{er} de la Constitution.

¹⁸ Loi n°69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe.

Une partie des variables mises au jour par Julien Damon pour qualifier les politiques publiques envers les pauvres¹⁹ est ici très éclairante pour notre objet. Selon lui, ces dernières sont, notamment²⁰, d'ordre :

- cognitif, dans la mesure où les pouvoirs publics s'efforcent constamment mais sans succès de nommer et définir les individus qui sont la cible des politiques concernées ;
- normatif, puisque les autorités opèrent un choix entre le « bon » et le « mauvais » pauvre pour déterminer ceux qui peuvent être pris en charge ;
- stratégique, les politiques ayant toujours oscillé entre répression et solidarité, de la même façon que les représentations vis-à-vis des sans abris (soit ils l'ont « mérité », soit il faut venir au secours de ces rescapés).

Dans le cas de l'action publique vis-à-vis des Tsiganes, on peut difficilement parler de variable stratégique. Au contraire, les politiques semblent toujours se référer au nomadisme et à la volonté de le contrôler. De même, les représentations des Tsiganes n'évoluent pas : ils suscitent même beaucoup moins de compassion que les SDF compte tenu d'un mode de vie qu'ils ont prétendument choisi, le voyage, et suscitent donc beaucoup moins de compassion que les SDF. Si chacun peut concevoir qu'il risque, un jour, de connaître la situation de ce dernier, il sait qu'il ne deviendra jamais « tsigane ». Le « nomade » est alors rangé du côté du « mauvais » pauvre, qui « mérite » sa situation. Les politiques publiques envers les Tsiganes sont donc bien d'ordre normatif mais également cognitif : les pouvoirs publics se sont efforcés et s'efforcent encore à essayer de nommer ces populations et à les recenser.

Si la référence au nomadisme a guidé les pouvoirs publics pour désigner ces populations, la terminologie adoptée est en effet un problème révélateur des difficultés à saisir cette population hétérogène.

¹⁹ Julien Damon, « Cinq variables historiques caractéristiques de la prise en charge des SDF », *Déviance et Société*, n°27, vol. 1, 2003, p. 25-42. L'auteur propose cinq variables pour qualifier les politiques publiques menées pour gérer le problème de la pauvreté. Ces dernières sont généralement d'ordres cognitif, normatif, stratégique, territorial et organisationnel.

²⁰ Nous reviendrons sur les deux dernières variables au cours de cette introduction générale.

2 Tsiganes, Gens du voyage, Roms : qui sont-ils ?

Les Bohémiens, Romanichels, nomades et autres Tsiganes restent finalement méconnus des pouvoirs publics et de la société ; une méconnaissance qui nourrit d'autant plus les stéréotypes et appelle à une rigueur terminologique dans le cadre de cette thèse.

2.1 Diversité et choix terminologiques

Nommer et définir cette population constituent un exercice complexe. L'impossibilité de dire qui sont les Tsiganes a nourri le besoin des pouvoirs publics de les catégoriser.

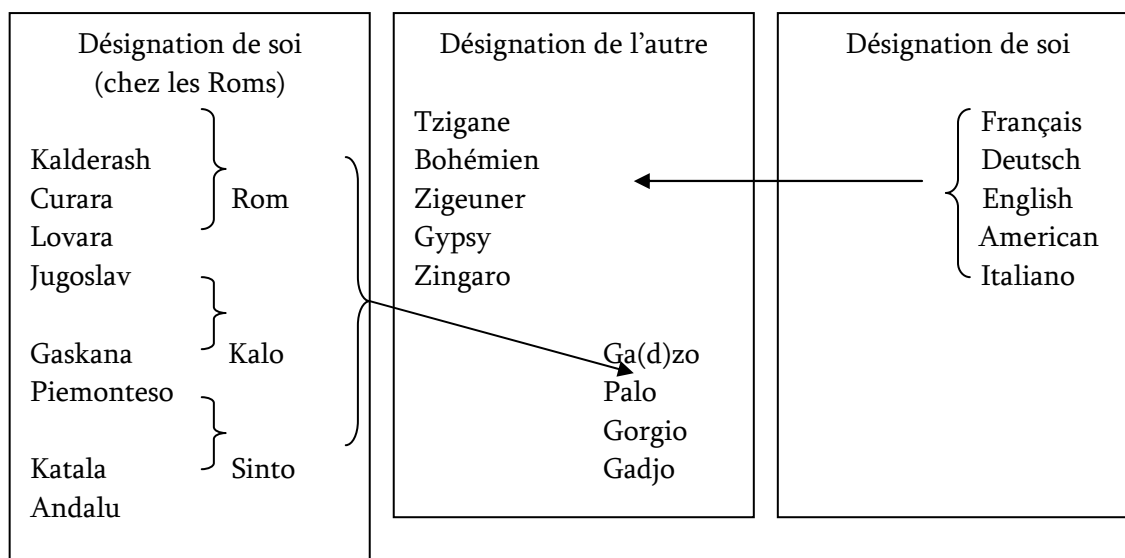
Généralement les Tsiganes sont classés en trois ensembles :

- les Roms, souvent issus de l'Europe de l'Est, composés d'« ethnies » telles que les Kalderas ou les Lovavor ;
- les Manouches originaires d'Allemagne et d'Italie avec les Sinté pour ceux d'Italie et les Guskano d'Allemagne ;
- les Gitans et les Kalé pour l'Espagne et le Portugal.

Lors de nos enquêtes, nous avons essentiellement rencontré des Gitans et des Manouches.

Ce tableau permet de regrouper l'ensemble des appellations propres aux gens du voyage et d'expliquer les différentes composantes du groupe tsigane²¹ :

²¹ Bernard Formoso, *Tsiganes et sédentaires, la reproduction culturelle d'une société*, Paris, L'Harmattan, 1986, p. 12.



Les Tsiganes se distinguent très souvent entre eux par leur « ethnologie » (« lui, c'est un manouche, nous on est gitan », etc.) mais se regroupent au contraire pour désigner celui qui vient de l'extérieur, le Gadjo ou Payo²². Ils s'identifient donc collectivement par leur opposition au « sédentaire »²³ : « nous, on ne fait pas comme les Gadge ».

La terminologie est une question récurrente au sein du milieu universitaire mais aussi dans les associations tsiganes. Le mouvement international rom essaie en effet d'imposer le terme « Roms » comme terme générique afin de remplacer celui de « Tsiganes », considéré comme péjoratif. Le mot « Rom » vient du romani, reconnue comme la langue des Tsiganes/Roms, et signifie « homme », tandis que le terme « Tsigane » est un ethnonyme produit par les sédentaires. Mais les Tsiganes français sont assez réticents à employer le terme Rom dans lequel ils ne se reconnaissent pas. *Le terme « Tsigane », et non celui de Rom, sera donc ici adopté afin de respecter la façon dont nos interlocuteurs se définissent eux-mêmes²⁴, qu'ils soient itinérants ou sédentaires et quel que soit leur habitat.*

²² Le terme *Gadge* signifie non-tsigane. Il sert à démarquer l'étranger, c'est-à-dire le sédentaire, du groupe des Tsiganes. Il se décline au singulier masculin, *Gadgo*, féminin, *Gadgi*, et pluriel *Gadge* ou *Gadgé*. Il est employé à la fois comme nom et comme adjectif. Synonyme : payos, paysan.

²³ Cette expression est souvent employée par les Tsiganes qui se déplacent afin de désigner les *Gadge* dans la mesure où ces derniers sont fixés sur un territoire et dans une construction « en dur ».

²⁴ On emploiera cependant le terme « rom » pour les populations se désignant comme tel, notamment celles issues de l'Europe de l'Est ou le mouvement français rom représenté par exemple par l'association La Voix des

Au cours de notre démonstration, l'expression « gens du voyage » sera également utilisée. Ce terme est typiquement franco-français. Catégorisation administrative, elle est apparue dans une circulaire au cours des années 1970²⁵ et sera définie par l'article 1^{er} de la loi Besson du 5 juillet 2000. Elle désigne les personnes dont « l'habitat traditionnel est constitué par une résidence mobile ». La notion est une façon habile de ne pas nommer directement les Tsiganes, afin de se conformer au modèle universaliste républicain. Elle permet également de ne désigner que les personnes vivant en caravanes, mettant de côté ceux qui habitent en appartement par exemple. Le processus de production de la loi révèle d'ailleurs que ce terme vise uniquement les personnes mobiles habitant en caravane et amenées à se déplacer. Cette « catégorie sociale », pour reprendre l'expression de Gérard Noiriel²⁶, est le produit d'un travail bureaucratique et, de fait, ne correspond à aucune réalité sociale ni culturelle. Bien qu'elle ne véhicule pas d'identité collective, elle tend à être de plus en plus intériorisée par les principaux concernés. Ces derniers sont conscients du caractère limité de la catégorie « Gens du voyage » mais l'utilisent notamment pour être pris en compte par les pouvoirs publics qui se servent de cette expression de façon générique. Cependant, l'une des limites de cette expression réside dans le fait qu'elle est aujourd'hui utilisée pour désigner toute personne tsigane, mobile ou non, alors que l'appellation « gens du voyage » met sans équivoque l'accent sur le nomadisme présumé des gitans.

2.2 La mobilité : entre mythe et réalité

La mobilité pose problème aux pouvoirs publics, c'est pourquoi elle revient de manière récurrente dans la façon d'appréhender les Tsiganes. Ceci parce que, l'ensemble des Tsiganes en France est assimilé à une population mobile. Il est nécessaire de déconstruire, dès maintenant, deux présupposés. D'une part, les Tsiganes forment une population hétérogène : il n'existe donc pas un seul mode de vie ou une façon tsigane de vivre. D'autre part, la mobilité n'est pas un élément déterminant de la culture tsigane. Pour rester dans le seul périmètre français, les gitans de Montpellier qui ont grandi en appartement ou dans une

Roms, composée essentiellement de Roms de l'Est qui se sont installés en France depuis longtemps et qui partagent les revendications du mouvement internationaliste.

²⁵ Voir I.1 de la circulaire n°72-186 du 20 octobre 1972 prise pour l'application du décret n°72-37 du 11 janvier 1972 et des arrêtés du 15 mars 1972 relatifs au stationnement des caravanes ; ministère de l'Équipement.

²⁶ Gérard Noiriel, « Représentation nationale et catégories sociales. L'exemple des réfugiés politiques », *Genèses*, 26, p. 25-54.

maison n'ont soit jamais connu le voyage et la vie en caravane, soit ne voyagent plus depuis un certain temps (bien qu'ils puissent, un jour, envisager de reprendre le voyage).

Ainsi, nomadisme et culture apparaissent liés parce que « les communautés tsiganes, par choix ou par obligation, ont toujours dû prendre en compte la mobilité dans leur style de vie. La mobilité apparaît comme une réponse à une situation donnée, comme le meilleur compromis possible pour une adaptation à une situation changeante »²⁷. Aujourd'hui, la mobilité est très présente dans certaines familles mais ne passe pas nécessairement par la possession d'une caravane et peut s'exercer lors des activités professionnelles. Si des groupes continuent à voyager régulièrement, de plus en plus de familles tendent à se fixer un moment dans l'année pour reprendre le voyage l'été. D'autres habitent définitivement une ville et combinent, ou non, leur habitat « traditionnel », la caravane, avec une maison²⁸ sur un terrain privé. D'autres résident dans des appartements mais conservent la caravane dans un garage pour l'été. Ces modes de vie ne cessent d'évoluer et de changer, au regard du contexte socio-économique par exemple ou encore de l'obligation de scolarisation qui incite de plus en plus de parents à stationner au même endroit le temps de la durée de l'école. Nous relatons ici ce que nous avons vu, lu, perçu chez les familles. Il n'y a aucune donnée statistique qui permette réellement de saisir cette évolution, seulement le constat d'aires d'accueil surchargées car les gens du voyage ne bougent plus, de demandes de familles à pouvoir se fixer à un endroit précis, etc.

2.3 Une population insaisissable

Il n'existe d'ailleurs pas de données chiffrées globales concernant ces populations. On ne sait pas, officiellement, combien il y a de Tsiganes en France, puisqu'une telle classification n'est pas envisageable compte tenu des principes universalistes qui ne reconnaissent aucune

²⁷ Jean-Pierre Liégeois, *Roms et Tsiganes*, Paris, La Découverte, p. 73.

²⁸ On parle d'habitat adapté.

minorité²⁹. Les pouvoirs publics doivent néanmoins avoir une estimation du nombre de gens du voyage sur le territoire national, grâce à trois moyens :

- le comptage des personnes rattachées administrativement à une commune, notamment via le « Fichier des sans domicile ni résidence fixe » détenu par la gendarmerie nationale³⁰ ;
- le comptage hebdomadaire³¹ du nombre de caravanes présentes sur un territoire donné par les brigades de gendarmerie en place ;
- le comptage des individus rentrant dans le fichier des Minorités ethniques non sédentarisées (MENS)³².

La principale limite de ces méthodes réside dans le fait qu'elles ne permettent pas d'avoir une idée de la population totale, étant donné que les titres de circulation ne sont obligatoires qu'à partir de l'âge de 16 ans et que les gens du voyage ne sont pas les seuls à posséder un titre de circulation : il faut également compter les SDF ou les forains. De même, des personnes vont être comptabilisées car vivant en caravane, alors qu'elles ne possèdent plus de titres de circulation. Enfin, toutes les personnes en cours de déplacement pendant le comptage ne sont pas identifiées.

N'ayant pu avoir accès à ces données, nous devons donc nous contenter, à l'instar de n'importe quel acteur qui souhaite s'intéresser à cette question, aux chiffres traditionnellement avancés et repris régulièrement, sans la moindre nuance.

²⁹ Sur ce sujet, voir notamment : Alain Desrosières, *La politique des grands nombres : Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 2000 et Alexis Spire, « De l'étranger à l'immigré : La magie sociale d'une catégorie statistique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°129, septembre 1999, p. 50-56.

³⁰ Créé par la circulaire n°6350 du 6 mars 1995 (non publiée) en application de l'arrêté du 22 mars 1994, JO du 22 juillet 1994, p. 10563.

³¹ Ce comptage est unique et témoigne de la méfiance à l'égard de cette population.

³² Cette expression est utilisée par la gendarmerie pour désigner, notamment, les gens du voyage. Ce terme est apparu dans la circulaire du ministère de l'Intérieur, n°78-202 du 16 mai 1978, « Situation des nomades ». La direction générale de la gendarmerie nationale n'a pas souhaité nous rencontrer pour aborder le traitement des gens du voyage par ses services, jugeant que ce sujet « est un terrain glissant ». Il était donc également hors de propos d'avoir accès aux fichiers des personnes sans domicile ni résidence fixe et des MENS. Sur la perception de l'existence d'une délinquance « nomade » au sein de la gendarmerie nationale et le portrait typique du « manouche », voir : Renée Zauberman, « Gendarmerie et gens du voyage en région parisienne », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 105, 1998, p. 415-438.

En septembre 1960 et mars 1961, un recensement « spécial » a été réalisé à la demande des ministères de l'Intérieur et de la Santé et mis en œuvre par les services de police et de gendarmerie. Il fait état de 79 452 « personnes d'origine nomade » dont 26 628 itinérants (se déplaçant de façon permanente), 21 690 semi-sédentaires (voyageant une partie de l'année et stabilisés l'autre partie de l'année sur le même site) et 31 134 sédentaires (considérés comme fixés localement et ayant en principe cessé de voyager). Qu'en est-il aujourd'hui ? Les 19 et 20 janvier 2006³³, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) a mis en place le recensement exhaustif de toutes les personnes vivant dans des « habitations mobiles » dans toutes les villes de plus de 10 000 habitants. Par « habitations mobiles », on entend non seulement les caravanes, mais aussi les roulottes, les bateaux et, de façon générale, tous les abris mobiles utilisés comme logements³⁴.

Cinq éléments doivent néanmoins être ici précisés :

- ce recensement, bien qu'il s'adresse en majeure partie aux gens du voyage, ne leur est pas uniquement dédié³⁵. Il n'y a pas de case « gens du voyage » sur les formulaires de l'INSSE. Par ailleurs, le seuil fixé aux communes de plus de 10 000 habitants ne correspond pas à la présence réelle de ces derniers sur le territoire ; d'autant plus que toutes les communes de 5 000 habitants sont censées disposer d'une aire d'accueil.
- Depuis 2004, ce recensement s'est vu renforcé par des enquêtes annuelles faisant état par département (et par commune de rattachement) des individus détenteurs de titres de circulation induits par la loi du 3 janvier 1969³⁶.

³³ Il avait déjà eu lieu lors du précédent recensement de 1999 ainsi que lors de la mise à jour de ce dernier en 2004.

³⁴ On notera ici la subtilité de la catégorie. Il s'agit d'« habitations » et non d'« habitats » car la caravane n'est pas reconnue comme un habitat mais uniquement comme domicile.

³⁵ Comme l'indique un communiqué de presse des syndicats de l'INSEE, il s'agit de recenser les personnes sans domicile vivant hors des institutions, les mariniers (2 000 environ) et surtout les personnes vivant en caravanes dans les terrains d'accueil ou en dehors (environ 150 000). CFDT INSEE, FO INSEE et CGT INSEE, *Communiqué de presse* « Dans le futur recensement, la direction de l'INSEE met en danger les gens du voyage et les plus démunis », 3 octobre 2002.

³⁶ Dispositif mis en place par la circulaire du ministère de l'Intérieur aux préfets NOR INT/D/04000/23C du 20 février 2004 relatif au « Recensement des gens du voyage dans le cadre des enquêtes annuelles de recensement de la population ».

-
- Le recensement particulier des personnes sur les aires d'accueil a été confié aux employés municipaux, et non aux agents de l'INSEE comme c'était le cas auparavant. Cet exercice a été dénoncé par les syndicats de l'INSEE et de nombreuses associations comme une atteinte à la neutralité et à la confidentialité des données³⁷.
 - On a souvent lu que certaines communes ont tendance à être plus tolérantes avec les gens du voyage pendant cette période. En effet, en fonction du nombre d'habitants recensés, une commune peut dépasser un certain seuil et accéder à de nouvelles aides³⁸. Cependant, nous n'avons pas réussi à savoir dans quelle mesure les gens du voyage sont reconnus comme « habitants », dans la mesure où ils sont parfois encore mobiles, bien que stationnant sur des aires d'accueil.
 - Les résultats de ces données sont difficilement accessibles et exploitables. Ils n'apportent pas d'indications sur le nombre global de Tsiganes et de gens du voyage ni sur leurs pratiques³⁹.

Ainsi les seuls chiffres dont on dispose sont les estimations suivantes :

- 140 000 personnes constitueraient la population nomade selon le rapport du préfet Delamon de 1990⁴⁰ (dont 45% seraient représentés par les moins de 16 ans) ;

³⁷ La situation paraît en effet assez problématique. Les enquêtés peuvent ne pas se sentir suffisamment en confiance face à des interlocuteurs avec lesquels ils ont des problèmes (notamment sur les aires d'accueil). Il ne faut pas non plus négliger la possibilité pour les employés de garder ces renseignements pour eux-mêmes, d'autant que les questions portent sur le revenu, les déplacements, la scolarisation des enfants, etc.

³⁸ Il ne faut pas confondre le recensement de la population et celui des données rentrant en compte pour le calcul de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) et la Dotation globale d'Équipement (DGE). En effet, ici, le nombre de gens du voyage n'a pas d'importance : c'est l'existence de dispositif d'accueil qui compte. C'était d'ailleurs un encouragement pour les communes à remplir leurs obligations. Comme le rappelle la circulaire du ministère de l'Intérieur aux préfets NOR INT/B/07000/84C du 26 juillet 2007 – relative à la préparation de la répartition de la DGF des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, des départements et de la dotation globale d'équipement des communes et des départements au titre de l'année 2008 –, il y a majoration d'un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil et de deux habitants par place de caravane pour les collectivités éligibles l'année précédente à la dotation de solidarité urbaine.

³⁹ Nous avons demandé de nombreuses fois à rencontrer des responsables pour mieux comprendre ce recensement et accéder à ces données. On nous a à la place proposé de consulter le nombre de bateliers existants.

⁴⁰ Arsène Delamon, *La situation des « gens du voyage » et les mesures proposées pour l'améliorer*, Rapport au Premier ministre, Sénat, 13 juillet 1990.

- 220 à 250 000 personnes soit 70 000 itinérants, 70 000 semi-sédentaires et 110 000 sédentaires, soit 0,5% de la communauté nationale, selon Jean-Paul Delevoye, lors de la présentation de son rapport en 1997⁴¹ ;
- 240 000 personnes soit 70 000 itinérants, 65 000 semi-sédentaires et 105 000 sédentaires, selon Louis Besson, lors de la présentation de son projet de loi en 1998⁴².

Ces données soulignent les problèmes que nous avons précédemment mentionnés. L'expression « gens du voyage » sert en effet autant à désigner celui qui est mobile que celui qui est sédentaire. Ces résultats ont actuellement plus de 10 ans et sont toujours cités comme s'ils étaient encore valables parce qu'ils sont les seuls disponibles. Ils sont régulièrement remis en cause par les associations de travailleurs sociaux spécialisés dans l'accompagnement des gens du voyage, par celles plus militantes qui les défendent et enfin par les populations tsiganes elles-mêmes qui ne souhaitent pas être comptabilisées à part du reste de la population française.

Force est de constater que l'on ne possède donc aucune donnée réellement fiable sur ces populations, qu'il s'agisse de leurs revenus, de leur niveau social, de leurs professions, de leur mobilité ou encore de leur habitat. En conséquence, il est d'autant plus difficile de parler d'une délinquance plus importante chez les gens du voyage⁴³ ou de condamnations plus régulières, compte-tenu de l'absence totale de données de ce genre⁴⁴. Mais inversement, l'absence de données ne permet pas de démentir les préjugés nombreux à l'égard de cette population.

On peut souligner deux conséquences principales à l'« absence statistique » sur cette population. Elle a tout d'abord relancé le débat sur les statistiques ethniques⁴⁵. Devant l'ampleur des discriminations dont ils sont victimes, comment les mesurer et les prévenir ?

⁴¹ Jean-Paul Delevoye, JO Sénat, 7 novembre 1997, p. 3336. Voir son rapport : Jean-Paul Delevoye, *Accueil des gens du voyage*, Sénat, Commission des lois, Rapport n°283, 1996/1997.

⁴² Louis Besson, JO Assemblée nationale, 7 avril 1998, p. 2592.

⁴³ Sur la lecture attentive des statistiques concernant la délinquance, voir notamment : Laurent Muchielli, *Violences et insécurité - Fantômes et réalités dans le débat français*, Paris, La Découverte, 2002.

⁴⁴ Des études restent d'ailleurs à mener sur ce sujet.

⁴⁵ Patrick Simon, Les statistiques, les sciences sociales françaises et les rapports sociaux ethniques et de « race », *Revue française de sociologie*, vol. 49, n°1, 2008, p. 153-162.

Si la HALDE s'enquiert de ce type de questions, elle continue à employer le terme « politiquement correct » de « gens du voyage », bien que les affaires qu'elle traite ne concernent pas les seuls individus mobiles. Comme d'autres acteurs, elle emploie même l'expression « appartenant à la communauté des gens du voyage », alors même que cette « communauté » n'existe pas et ne repose sur aucun critère culturel ou social.

Ce manque de données sera un vrai problème pour l'action publique, compte tenu de l'impossibilité d'évaluer les besoins des populations. Comment, par exemple, déterminer un nombre d'équipements nécessaire et pertinent sans connaître les besoins et les habitudes de déplacement des populations ? Quelle visibilité la fixation progressive des gens du voyage peut-elle acquérir auprès des pouvoirs publics afin que ces derniers prennent des mesures pour favoriser l'accès à l'habitat ? On retrouve ici la complexité d'un problème national qui se pose à l'échelle locale. Aucune statistique nationale n'existant, de nombreuses collectivités ont elles-mêmes tenté de réaliser ce type d'études et de recensement, mais sans beaucoup plus de succès.

3 Les Tsiganes au prisme de la sociologie de l'action publique

Alors que les Tsiganes sont peu abordés par la sociologie politique en générale, ils font souvent l'objet d'observations ethnographiques. Nous présentons ici notre cadre théorique qui nous permet de proposer une approche originale de notre objet. Nous proposons ainsi d'étudier la gestion publique du nomadisme – et non pas une population – en croisant les apports de la sociologie politique de l'action publique et de la sociologie des minorités.

3.1 Les Tsiganes, un objet ignoré de la sociologie politique

Traditionnellement, ce sont les historiens et les anthropologues qui se sont d'abord intéressés à ces populations. Les premiers ont mis en évidence la circulation des groupes d'un pays à un autre ainsi que leur histoire, à partir d'un travail minutieux et important d'archives⁴⁶. Ils se sont également concentrés sur la période de la Seconde guerre mondiale

⁴⁶ Voir les travaux de François de Vaux de Foletier dont : *Mille ans d'histoire des Tsiganes*, Paris, Fayard, 1970. On se reportera également à ceux d'Henriette Asséo et notamment : *Les Tsiganes : une destinée européenne*, Paris, Gallimard, 1994 et « Le principe de circulation et l'échec de la mythologie transeuropéenne », *Circulation*

en mettant en avant l'extermination des Tsiganes par le régime nazi⁴⁷. Les seconds ont étudié les modes de vie, les langues, les coutumes ainsi que le fonctionnement communautaire des Tsiganes⁴⁸. Il s'agit essentiellement d'enquêtes ethnographiques inscrites dans le long terme sur des communautés précises, qui visent à saisir les relations entre membres des groupes ainsi que les rapports qu'ils entretiennent avec l'extérieur. Les cultures et identités tsiganes⁴⁹ ont ainsi été présentées dans leur diversité au regard d'une société dominante, celles des *Gadge*, dont ils se tiennent à l'écart et qui les rejettent mais avec laquelle ils entretiennent des liens, notamment économiques.

D'autres travaux se concentrent sur les relations de ces populations avec les pouvoirs publics sous plusieurs angles. L'histoire de la catégorisation et du fichage de ces groupes en est un exemple⁵⁰. Leur organisation politique⁵¹ a également fait l'objet d'études qui intègrent les outils et apports théoriques de la sociologie de la représentation des minorités⁵². D'autres

et *Cosmopolitisme en Europe, Revue de synthèse*, t. 123, 5^{ème} série, n°5, 332, 2002, p. 87-110 Voir également : Angus Fraser, *The Gypsies (The Peoples of Europe)*, Wiley Blackwell; 1992.

⁴⁷ Parmi les nombreux ouvrages existants, voir : Henriette Asséo (ed.) et Franck Sparing, Karola Fings, Herbet Heuss, *The Gypsies during the Second World War : from the "race science" to the Camps*, tome 1, University of Hertfordshire, 1999 ; Donald Kenrick (ed.), *The Gypsies during the Second World War: In the shadow of the Swastika*, tome 2, University of Hertfordshire, 1999 et du même auteur *The Gypsies during the Second World War: The final chapter*, tome 3, University of Hertfordshire, 2006. Voir également Donald Kenrick, Grattan Puxon, *Destins gitans : des origines à la solution finale*, Paris, Gallimard, 1995.

⁴⁸ Dans la littérature anglo-saxonne, voir : Michael Stewart, *The Time of the Gypsies*, HarperCollins Canada, Westview Press, 1997 et Jan Yoors, *The Heroic Present: Life among the Gypsies*, Monacelli Press, 2004. Pour la France, voir les travaux de Patrick Williams et notamment: *Tsiganes : identité, évolution*, Paris, Syros, 1989.

⁴⁹ On se reportera aux travaux de Thomas A. Acton dont : Thomas A. Acton and Garry Mundy, *Romani Culture and Gypsy Identity*, Hertfordshire, University of Hertfordshire Press, 1998 et plus récemment, Thomas A. Acton and Michael Hayes, *Travellers, Gypsies, Roma: The Demonisation of Difference*, Cambridge Scholars Publishing, 2007. Voir les récents travaux de : Kalwant Bhopal and Martin Myers, *Insiders, Outsiders and Others: Gypsies and Identity*, University of Hertfordshire Press, 2008 et Adrian Marsh and Elin Strand, *Gypsies and the Problem of Identities: Contextual, Constructed and Contested*, Istanbul, Swedish Research Institute, 2006.

⁵⁰ On pourra se référer aux travaux de : Ilsen About, « Les fondements d'un système national d'identification policière en France (1893-1914). Anthropométrie, signalements et fichiers », *Genèses*, n°54, mars 2004, p. 28-52 ; Christophe Delclitte, *Nomades et nomadisme : le cas de la France, 1885-1912*, Thèse de doctorat, Université de Paris VIII, 1994 et Xavier Rothéa, *Construire la différence : élaboration et utilisation de l'image des gitans dans l'Espagne franquiste 1936-1975*, Thèse de doctorat, Université de Montpellier III, 2008.

⁵¹ Voir les travaux précurseurs de Jean-Pierre Liégeois, Jean-Pierre Liégeois, *Mutation Tsigane : la révolution bohémienne*, Paris, PUF, 1976.

⁵² Voir les travaux récents de : Claire Cossée, *Tsiganes et politiques : vers quelle re-présentation ? Représentation politique et mouvements minoritaires en France et en Hongrie*, Thèse de doctorat, Université Paris 8, 2004 et de Morgan Garo, *Les Rroms, une nation en devenir ?*, Paris, Syllepse, 2009.

analyses, enfin, combinent droit et sociologie et se focalisent sur la prise en compte de ces groupes, au niveau européen, comme minorité à défendre et à protéger⁵³.

La sociologie politique de l'action publique s'est quant à elle très peu intéressée à ces groupes. Les recherches menées sur des populations stigmatisées, qui ont par ailleurs influencé la prise de décision politique à certains moments de l'histoire récente, se sont surtout cristallisées autour des vagabonds et des sans domicile fixe⁵⁴. Bien qu'elles aient pris en compte les pratiques de mobilité de ces derniers, elles ne se sont guère intéressées aux gens du voyage⁵⁵.

A côté de ces travaux qui portent sur des populations stigmatisées, les « groupes minoritaires » en France ont été le plus souvent abordés par la sociologie de l'immigration⁵⁶. La construction de l'immigration comme problème public⁵⁷ ainsi que le fonctionnement du modèle d'intégration spécifique français ont notamment été mis au jour. Ces études s'interrogent ainsi sur la capacité du système à intégrer ces populations et soulignent de ce fait les limites du modèle républicain. C'est également le point de départ de recherches qui portent sur l'émergence de nouvelles forces politiques autonomes fondées par des personnes « issues des immigrations »⁵⁸ tel que le « Mouvement des Indigènes de la République »⁵⁹. En effet, ce type d'organisation souhaiterait faire prendre conscience de leur non-intégration

⁵³ Par exemple : Jacqueline Charlemagne, « Où en est le droit des minorités, l'exemple tzigane », *Etudes Tsiganes*, vol. 2, n°2, 1993, p. 8-33 ; Jean-Pierre Liégeois et Nicolae Gheorghe, *A European Minority*, Londres, Minority Rights Group International Report, 1995 et du même auteur, Jean-Pierre Liégeois, *Roms en Europe*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2007.

⁵⁴ Voir l'ouvrage classique de Nels Anderson, *Le hobo. Sociologie du sans-abri*, Paris, Nathan, 1993 [1^{ère} éd. : 1921]. Voir également Howard M. Bahr (dir.), *Disaffiliated Men. Essays and Bibliography on Skid Row, Vagrancy, and Outsiders*, Toronto, University of Toronto Press, 1970 ; Bronislaw Geremek, *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen-Age à nos jours*, Paris, Gallimard, 1987 et plus récemment, Julien Damon, *La question SDF. Critique d'une action publique*, Paris, PUF, 2002.

⁵⁵ On peut se reporter à la distinction faite entre le migrant et le nomade par Joseph Isaac in *Le passant considérable*, Paris, Aubier, 1985.

⁵⁶ Voir les travaux fondateurs de Gérard Noiriel dont : Gérard Noiriel, *Le creuset français : histoire de l'immigration, XIXe -XXe*. Paris, Seuil, 1992 et du même auteur, *Etat, nation et immigration : Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Gallimard, 2005.

⁵⁷ Sylvain Laurens, « L'immigration une affaire d'Etats : conversion des regards sur les migrations algériennes », *Cultures et Conflits*, n°67, 2008, p. 33-53.

⁵⁸ Nous désignons ici les personnes françaises dont les parents sont étrangers. Bien qu'ils soient français par le droit, ils ne sont pas perçus comme tels.

⁵⁹ Jérémy Robine, Les « Indigènes de la République » : nation et question postcoloniale. Territoires des enfants de l'immigration et rivalité de pouvoir, *Hérodote*, vol. 1, n°120, 2006, p. 118-148.

dans la société et dénonce les inégalités dont certains individus sont victimes compte tenu de leur statut d'immigrant. D'autres travaux s'attachent à montrer les limites du fonctionnement universaliste français et mettent en exergue le caractère construit de l'ethnie. Ils s'intéressent ainsi à la formation de « sous-communautés » telle que celle formée par les musulmans⁶⁰. Ces questions sont parfois abordées sous l'angle de la sociologie de l'action publique lorsqu'elles s'intéressent à la construction du problème public des « filles voilées » ou encore aux difficultés de la « gestion publique de l'Islam »⁶¹.

Ces travaux nous ont permis de saisir la similarité paradoxale du traitement politico-administratif entre les immigrants et les populations tsiganes. Alors même que ces dernières sont françaises, elles doivent prouver qu'elles respectent bien le contrat républicain, c'est-à-dire justifier qu'elles remplissent leurs devoirs puisque l'Etat leur a accordé un ensemble de droits. De même, la mobilité d'une partie d'entre elles ainsi que leurs modes de vie interrogent la capacité de l'Etat à les intégrer pleinement.

Force est de constater que les recherches portant sur des groupes stigmatisés et « indésirables » en France n'ont pas pris pour objet les Tsiganes. Les études qui mobilisent conjointement la sociologie des minorités et la sociologie de l'action collective se sont ainsi intéressées aux chômeurs⁶², aux sans-papiers⁶³, aux prostituées⁶⁴ ou plus généralement aux groupes des « sans »⁶⁵. De la même façon, nous tenterons de mettre en lumière les difficultés rencontrées par les groupes tsiganes à s'organiser en tant que mouvement social ainsi que leurs stratégies de reconnaissance face aux pouvoirs publics.

⁶⁰ Voir notamment Gilles Kepel, *Les banlieues de l'Islam*, Paris, Seuil, 1991 ; Jonathan Laurence, Justin Vaïsse, *Intégrer L'Islam. La France, ses musulmans : Enjeux et réussites*, Paris, Odile Jacob, 2007 et Yves Charles Zarka, Cynthia Fleury et Sylvie Taussig, *L'Islam en France*, Paris, PUF, 2008.

⁶¹ Françoise Duthu, *Le Maire et la Mosquée : Islam et laïcité en Ile-de-France*, Paris, L'Harmattan, 2008 et Claire de Galembert, « Une action publique en quête de normes : la gestion publique de l'Islam », in Lionel Arnaud, Christian Le Bart et Romain Pasquier, *Idéologies et action publique territoriale, La politique change-t-elle les politiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007, p. 229-246.

⁶² Sophie Maurer et Emmanuel Pierru, « Le mouvement des chômeurs de l'hiver 1997-1998 Retour sur un "miracle social" », *Revue française de science politique*, vol. 51, n°3, 2001, p. 371-407.

⁶³ Johanna Siméant, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

⁶⁴ Lilian Mathieu, *Comment lutter ? Sociologie et mouvements sociaux*, Paris, Textuel, 2004.

⁶⁵ Daniel Mouchard, « Les mobilisations des "sans" dans la France contemporaine : l'émergence d'un "radicalisme autolimité" ? », *Revue française de science politique*, vol. 52, n°4, 2002, p. 425-447.

Finalement, le peu d'intérêt porté aux populations tsiganes pourrait s'expliquer par le fait qu'elles sont complexes à cerner. Elles semblent présenter moins d'intérêt dans la mesure où elles sont beaucoup moins visibles que d'autres groupes, organisés ou non. Elles n'ont pas le même poids numérique et « historique » que l'ensemble des travailleurs migrants arrivés par vagues successives après la Seconde guerre mondiale. Leur existence ne donne pas lieu à des débats nationaux comme cela a été le cas à propos du port du voile à l'école. De même, leurs conditions de vie ou les discriminations qu'elles subissent sont rarement médiatisées. Seule la situation actuelle des migrants Roms commence à interpeller les chercheurs qui s'interrogent sur l'action publique menée à l'égard de ces populations précaires et européennes.

3.2 La gestion du nomadisme en France : enjeux et objets

Notre travail s'efforce d'une part de donner une vision d'ensemble raisonnée de l'accueil des gens du voyage et d'autre part, d'éviter deux écueils majeurs : l'exotisme et la victimisation, qui ont notamment pour conséquence d'enfermer ces populations dans des catégories contre-productives et stigmatisantes.

Le fait même que les Tsiganes soient français mais considérés comme étrangers les place dans une situation tout à fait particulière. Leur manque de reconnaissance et de structuration représentative, ne serait-ce qu'associative, interrogent l'existence possible d'espaces d'expression et de représentation pour de tels groupes au sein de la République française.

Dans les pays qui ont mis en place une politique de stationnement, cette dernière est souvent étudiée au regard de ses conséquences sur les pratiques des communautés⁶⁶. En France, les travaux de Jean-Pierre Liégeois sont fondateurs pour comprendre l'attitude des pouvoirs publics locaux envers les populations tsiganes⁶⁷. L'approche récente de Christophe

⁶⁶ Judith Okely, *The Traveller-Gypsies*, Cambridge University Press; 1998.

⁶⁷ Jean-Pierre Liégeois, « Rejets éternels. Les collectivités locales face aux Tsiganes et aux nomades », *Pluriel-Débat*, n°28, 1981, p. 75-101 ; « Expulser les nomades" (Le cas de Lille) », *Esprit*, 1981, p. 31-36 et sous sa direction, *Les Tsiganes dans la commune*, Actes du Colloque, Liptovsky Mikulas, Slovaquie, du 15 au 17 octobre 1992, Editions du Conseil de l'Europe, 1994.

Robert⁶⁸ s'attache également à montrer comment les pouvoirs publics sont amenés à agir face à ces groupes. Cet auteur insiste sur l'évolution des législations et la prise en compte de ces populations dans l'action publique. Il montre que le fait de se focaliser sur la mobilité ne permet pas aux acteurs locaux de gérer les problèmes de leur territoire. Parallèlement, certaines politiques socio-économiques à destination de ces populations échouent, faute de prendre en compte leur spécificité. Son analyse lui permet d'interroger les principes universalistes de la France républicaine mais n'est jamais abordée avec les outils classiques de la sociologie de l'action publique. Nous retenons son approche nuancée qui explique que les différentes politiques menées à l'égard de ces populations visent à rendre plus saisissable un phénomène qui ne l'est pas, insistant ainsi sur leur potentiel renouvellement.

Les juristes se sont également peu intéressés à cet objet. En France, certains ont cependant cherché à expliciter le droit produit en le contextualisant par rapport à l'ensemble des législations existantes, qu'il s'agisse de l'accueil⁶⁹ ou de l'habitat⁷⁰. Il s'agit essentiellement d'interroger les sources juridiques sur leur contenu et d'identifier les objectifs des législateurs. Nous veillerons notamment de notre côté à analyser le processus de production de la loi Besson du 5 juillet 2000 ainsi que sa mise à l'agenda⁷¹ pour démontrer que la loi représente ici la solution au problème public du stationnement posé par le niveau local.

Enfin, certaines études critiques considèrent trop facilement que l'accueil des gens du voyage ne tient qu'à la simple volonté du maire et véhiculent une vision d'un Etat autoritaire qui chercherait uniquement à contrôler ces populations. Elles donnent alors une image caricaturale de la gestion publique du nomadisme et de l'accueil en particulier, en considérant les difficultés rencontrées par les acteurs locaux comme le signe d'un rejet séculaire permanent.

⁶⁸ Christophe Robert, *Eternels étrangers de l'intérieur. Les groupes tsiganes en France*, Paris, Desclée de Brouwer, 2007.

⁶⁹ Emmanuel Aubin, « L'évolution du droit français applicable aux Tsiganes. Les quatre logiques du législateur républicain », *Études Tsiganes*, vol.15, 2001, p. 26-56.

⁷⁰ Jacqueline Charlemagne, « Analyse et critique de la loi du 31 mai 1990 », *Études Tsiganes*, n°7, 1996, p. 53-65 et du même auteur, Jacqueline Charlemagne, « Le droit au logement des gens du voyage : un droit en trompe l'œil ? L'habitat saisi par le droit. Les virtualités de la loi Besson du 5 juillet 2000 », *Études tsiganes*, vol. 15, 2000, p. 57-73.

⁷¹ Philippe Garraud, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, vol. 40, 1990, p. 17-41.

Il n'est pas question ici de nier les pratiques de rejet des acteurs locaux envers ces populations, de contrôle de ces dernières par le niveau central ou les mécanismes de domination sociale. *Nous souhaitons cependant mettre au jour les stratégies de tous ces acteurs et surtout des populations tsiganes souvent reléguées à l'unique statut de victimes, afin d'analyser les interactions entre les niveaux local et central dans la gestion publique du nomadisme.* Nos travaux s'inscrivent donc à la croisée de la sociologie des minorités et de l'action publique⁷² afin d'apporter un nouveau regard non seulement sur un groupe spécifique mais plus largement sur la capacité d'intervention de l'Etat vis-à-vis de ces minorités particulières.

Ce qui nous intéresse ici, c'est de saisir les différences de mise en œuvre départementale et de mettre au jour ce qui conduit certaines collectivités territoriales à mettre en place des aires d'accueil alors que d'autres ne le font pas. Nos travaux se concentrent donc sur la gestion locale des gens du voyage du point de vue des acteurs locaux, qu'ils soient institutionnels, associatifs ou qu'il s'agisse des gens du voyage eux-mêmes⁷³. De façon empirique, les façons de faire des acteurs au niveau local sont ici envisagées comme très significatives des relations entre les échelons local et central dans un contexte de décentralisation. Analyser la territorialisation de cette politique⁷⁴ permet de comprendre les interactions entre ces deux niveaux mais également la « place réservée » aux gens du voyage à ces deux niveaux.

4 La gestion du nomadisme : une double logique

Le problème de la gestion du nomadisme est à double entrée puisqu'il touche à la fois à l'accueil des populations et à la circulation. L'accueil se situe au niveau local tandis que la circulation sur le territoire est une question posée au niveau de l'Etat. Par conséquent, le

⁷² En cela, notre rapproche rejoint celle proposée par Jacques Commaille et Patrice Duran qui consiste à analyser les objets à l'aune de la sociologie du droit et de celle de l'action publique. Voir leur article, « Pour une sociologie politique du droit : présentation », *L'Année sociologique*, vol. 59, n°1, 2009, p. 11-28.

⁷³ En cela nous rejoignons la posture adoptée par Tommaso Vitale dans ses travaux sur la gestion locale des Roms en Italie. Voir notamment : Georgio Bezzecchi, Maurizio Pagani et Tommaso Vitale (dir.), *I rom e l'azione pubblica*, Milano, Teti editore, 2008 et Tommaso Vitale, « Politique des évictions. Une approche pragmatique », in Fabrizio Cantelli, Luca Pattaroni, Marta Roca et Joan Stavo-Debaugé (dir.), *Sensibilités pragmatiques. Enquêter sur l'action publique*, Bruxelles, Peter Lang, 2009, p. 71-92.

⁷⁴ Patrice Duran, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.

problème se pose à un double niveau. Il implique *de facto* une double gestion : celle de l'accueil des populations qui se traduit par une coopération du local et de l'Etat dans le cadre d'une France décentralisée ; celle des déplacements qui appellent une coopération avec les populations elles-mêmes. C'est dans cette double logique que se joue la « question des gens du voyage ». En cela, le problème des gens du voyage est assez proche de bien des problèmes publics actuels que l'on ne peut enfermer dans une logique étroite de répartition des compétences.

4.1 Le centre et la périphérie : la coopération nécessaire

Si le nomadisme est toujours considéré comme un problème public, le stationnement des caravanes dans les villes ne constitue pas un nouveau problème local. Cependant, il se pose dans des termes nouveaux du fait de la décentralisation. Cette dernière fait que les maires sont en première ligne lors des stationnements de caravanes. Il leur faut donc répondre au problème posé par l'accueil, d'autant plus que les populations locales sont plus que rétives et que ce sujet est très sensible sur le plan électoral. Les différentes manifestations de type *Not In My Backyard* (NIMBY) contre la réalisation d'aires d'accueil ou la tenue de certains rassemblements en sont une illustration courante.

Les communes sont également devenues maîtresses de leur territoire. Pour cette raison, elles ne s'estiment pas nécessairement responsables de la prise en charge de l'accueil mais souhaitent au contraire que le niveau central traite cette question. La décentralisation apparaît donc autant comme une contrainte que comme une ressource à la fois pour les collectivités territoriales et pour l'Etat central : d'une part, les communes occupent une place centrale dans le système politico-administratif français ; de l'autre, l'Etat doit pouvoir se reposer sur les communes car c'est bien à ce niveau que l'accueil doit avoir lieu et que des terrains de stationnement doivent être prévus. Par ailleurs, les collectivités locales sont d'autant plus mobilisées qu'une partie des gens du voyage commence à se sédentariser. *Etat et collectivités locales sont donc liés de fait dans la gestion de ce problème.* On voit d'ores et déjà que la politique menée ne peut passer que par la régulation centrale d'une question locale et par une politique du donnant-donnant entre ces deux échelons. Si l'on se réfère à la typologie de Julie Damon, précédemment mentionnée, cette politique est bien également

d'ordre territorial puisque la prise en charge de l'accueil des gens du voyage entraîne en effet une coopération entre les collectivités locales et l'Etat.

4.2 Coopérer avec les gens du voyage : le problème de la représentation

Pour autant, la question du contrôle des populations et de leurs déplacements demeure entière. Seul l'Etat est à même de prendre en charge cette question, mais celle-ci passe par une connaissance de ces populations. Même si l'Etat a mis en place un système d'identification et de « contrôle » de leurs itinéraires en imposant des titres de circulation, il n'est pas pour autant en mesure de gérer l'incertitude du stationnement des caravanes. Cette incertitude est d'autant plus forte durant la période estivale où ce problème se complexifie face à la constitution de grands groupes se déplaçant à cette époque de l'année. Parce que l'élaboration d'une politique destinée à un groupe spécifique implique la connaissance de ce dernier, les pouvoirs publics ont pour habitude de s'adresser à leurs représentants, en particulier à cette période de l'année.

La représentation des gens du voyage pose cependant problème. Les pouvoirs publics locaux et nationaux déplorent régulièrement l'absence de représentation chez les gens du voyage mais également le manque de représentativité quand des porte-paroles émergent des groupes. Deux problèmes majeurs se posent dans ce cadre. D'une part, le mouvement associatif tsigane rencontre des difficultés à émerger : la représentation est en effet très longtemps partagée avec des associations, que nous appellerons militantes. Composées essentiellement de *Gadge*, ces dernières ont été les premières à s'occuper des gens du voyage et à assurer une médiation entre ceux-ci et les pouvoirs publics locaux. Contrairement à un mouvement tsigane perçu comme désorganisé et peu représentatif, les autorités publiques s'appuient sur ce type d'associations qui connaissent les besoins des populations et sont habituées aux relations institutionnelles. D'autre part, les pouvoirs publics manquent de connaissance du caractère hétérogène de cette population et ont tendance à négliger la diversité au sein des gens du voyage. A force de considérer ces derniers comme une entité sociale homogène, la pluralité des discours n'est pas acceptée et se retrouve mise sur le compte d'une désorganisation interne des groupes. Les gens du voyage, et les populations tsiganes françaises dans leur ensemble, peinent à exister et à être reconnus

institutionnellement. Leur faible structuration minimise toute force d'action et de négociation qu'ils pourraient faire valoir auprès des autorités centrales lors de l'élaboration de textes législatifs les concernant ou auprès des collectivités locales lors de la mise en place de dispositifs d'accueil ou de politiques de logement.

Ce problème de la représentation est enchevêtré, en France, avec celui de la reconnaissance des minorités. La négociation qui a lieu au niveau central suppose la reconnaissance d'un groupe spécifique, mais jusqu'où le pouvoir d'Etat peut-il reconnaître la spécificité de certains groupes, même derrière l'euphémisation du terme « gens du voyage » ?

5 Une thèse centrale : la loi Besson du 5 juillet 2000 comme instrument de régulation

Ainsi le nomadisme et la question des gens du voyage sont-ils au cœur d'une problématique complexe qui met aux prises d'un côté l'Etat et les collectivités territoriales dans la gestion de l'accueil et de l'autre, l'Etat et les gens du voyage dans la gestion de leur déplacement. La loi répond partiellement aux incertitudes posées par la gestion publique des gens du voyage, tant que le droit s'affirme comme un mode de gestion des rapports sociaux. Julien Damon qualifie la gestion de la pauvreté de politique d'ordre organisationnel dans la mesure où c'est l'Etat qui apparaît en capacité de coordonner l'action publique⁷⁵.

La loi Besson du 5 juillet 2000 apparaît comme une double tentative de régulation. D'une part, il s'agit de réguler ce jeu à trois : Etat, collectivités territoriales et gens du voyage. D'autre part, face à l'émiettement associatif des gens du voyage, la décentralisation et la réticence des maires à prendre en charge l'accueil de ces populations, c'est à l'Etat qu'il revient d'apporter une solution. Il faut donc à la fois une solution globale qui réponde à ces différents enjeux mais aussi un responsable politique, au niveau gouvernemental, qui l'assume. La loi s'impose progressivement comme instrument de régulation et sera portée, depuis son élaboration jusqu'à son adoption, par le secrétaire d'Etat au logement, Louis Besson. Cette régulation apparaît néanmoins comme incomplète du fait de l'ampleur des

⁷⁵ Damon, *op. cit.*

incertitudes qui l'entourent, que ce soit celles des collectivités locales ou celui des populations elles-mêmes.

Il n'y a ainsi jamais de solution aux problèmes publics ; au mieux ils se gèrent⁷⁶. Cette gestion est partielle, du fait de deux caractéristiques essentielles. En effet, le problème est instable, dans la mesure où il tend à évoluer, comme le montre la fixation progressive des familles ou le développement des déplacements de grands groupes l'été. Par ailleurs, en choisissant de privilégier l'angle de la mobilité de ces personnes, la prise en compte des enjeux réels d'intégration de ces populations françaises n'est guère possible.

La loi Besson de 2000 vise donc une régulation partielle de deux problèmes majeurs à deux échelons différents : d'un côté, le refus des communes de s'engager seules dans l'accueil des gens du voyage et de l'autre, la circulation de ces derniers qui pose la question de leur statut administratif et de leur intégration. Dans cette double configuration, le problème ne peut être que l'affaire de l'Etat, et c'est à ce double niveau – local et central – qu'il faut agir.

5.1 Gérer l' « urgence locale » du stationnement spontané

Afin de saisir comment l'accueil des gens du voyage est rendu si difficile, nous ne pouvons faire l'économie d'une analyse de la production de la loi du 5 juillet 2000, *a minima* parce que les acteurs qui l'ont souhaitée sont ceux précisément qui doivent gérer le problème sur le terrain. Analyser l'élaboration de cette loi permet en effet de comprendre le contexte de sa mise à l'agenda ainsi que les enjeux qu'elle porte par rapport aux précédentes législations relatives aux populations tsiganes, qualifiées de populations mobiles ou sans résidence ni domicile fixe.

Le projet de loi relatif à l'accueil des gens du voyage fait suite au développement d'un problème local urgent à la fin des années 1990 : celui du stationnement spontané⁷⁷ des caravanes dans l'espace public. Ce dernier, plus visible qu'auparavant, entraîne la grogne des riverains et des élus qui reprochent à l'Etat de « laisser faire », estimant que ce problème

⁷⁶ Bertrand de Jouvenel, *De la politique pure*, Paris, Calmann-Lévy, 1977.

⁷⁷ Nous parlons de stationnement spontané pour désigner le stationnement de caravanes en l'absence de dispositifs d'accueil. Le terme de stationnement illicite sera donc utilisé si les caravanes stationnent en dehors des aires d'accueil.

relève du niveau central. Il révèle également les conditions difficiles de stationnement pour les gens du voyage qui se retrouvent dans des situations d'insalubrité flagrantes. Le problème public du nomadisme fait donc place à celui du stationnement. D'ailleurs, si ce dernier mobilise peu l'attention générale, il représente bien un enjeu de premier plan au niveau local.

La loi Besson de 2000 est souvent qualifiée de deux façons différentes et opposées. Soit elle représente un « tournant législatif » vis-à-vis des gens du voyage, dans la mesure où elle met en avant leur accueil et non plus leur contrôle. Soit elle est un instrument de plus pour contrôler les déplacements des gens du voyage à travers le maillage des aires d'accueil qu'elle impose à toutes les communes de plus de 5 000 habitants ainsi qu'aux populations qui doivent obligatoirement y stationner. Dans cette seconde optique, elle n'apporte rien de plus par rapport aux textes précédents puisqu'elle se concentre uniquement sur la mobilité des populations tsiganes, tout comme les législations antérieures.

Cette loi apparaît alors comme la combinaison de deux logiques : une logique du donnant-donnant entre l'Etat, les collectivités locales et les gens du voyage, que nous évoquions précédemment ou, pour reprendre les termes de l'initiateur de cette loi, une « logique d'équilibre des droits et devoirs de chacun ». En effet, aucune collectivité ne souhaite prendre en charge l'accueil des gens du voyage, de crainte de ne devoir l'assumer seule. C'est donc finalement Louis Besson qui prévoit de légiférer sur ce sujet, de façon à réguler l'ensemble des enjeux présents, à savoir des problèmes d'ordre et de salubrité publics, dans un contexte de décentralisation. Le niveau central, par l'intermédiaire de cette loi, va ainsi imposer aux communes de plus de 5 000 habitants d'accueillir les gens du voyage dans des délais précis de réalisation. L'Etat accorde aux collectivités locales un ensemble de subventions, en leur donnant le pouvoir d'expulser les gens du voyage qui stationneraient en dehors de ces aires mais également en octroyant au préfet la possibilité de se substituer au maire en cas de non-respect des préconisations de réalisation. Lorsque Louis Besson insiste sur la nécessité que le niveau local gère la mise en œuvre au niveau local, il souhaite avant tout encourager la décentralisation. Le contrôle possible de l'Etat vise à garantir le partage équitable de ce devoir d'hospitalité entre les collectivités locales. Nous parlons donc de « décentralisation contrôlée ».

La seconde logique repose sur la combinaison à la fois de l'accueil et du contrôle. Louis Besson souhaite, à l'époque de la rédaction de la loi, faire l'unanimité auprès des parlementaires sans s'égarer dans des conflits idéologiques qui accompagnent ces populations depuis des siècles. La loi Besson de 2000, portée par le secrétaire au logement et le ministère de l'Équipement, est avant tout une « loi technique » qui ne vise pas à gérer les populations tsiganes dans leur ensemble mais uniquement à régler le problème du stationnement. L'institution des aires d'accueil en tant qu'élément technique doit permettre de mettre fin à ce problème mais permet surtout de le désidéologiser en le rattachant à une dimension pragmatique. Néanmoins, les aires d'accueil restent un lieu et un moyen de contrôle, dans la mesure où l'on tend à organiser les flux des déplacements à travers un réseau de dispositifs d'accueil qui correspondent à des lieux assignés à une population spécifique.

5.2 Le territoire à l'épreuve de l'accueil des gens du voyage

Il ne suffit pas de s'intéresser à la genèse de cette loi : il faut également analyser sa mise en œuvre pour comprendre les difficultés et les stratégies des différents acteurs en présence. La faible application de la loi illustre ainsi les difficultés posées par la territorialisation de cette législation. L'analyse des jeux institutionnels et des interactions entre les acteurs locaux (collectivités locales, services des administrations déconcentrées, associations militantes, etc.) révèle ainsi les ambiguïtés de la gestion d'un problème public. Le problème est d'autant plus complexe que l'État impose aux collectivités locales une loi dont elles ne veulent pas.

Les jeux de pouvoir observés entre élus, les interactions entre ceux-ci et les services publics déconcentrés de l'État qui accordent les moyens financiers sous couvert du respect des normes en vigueur rendent difficile ou, au contraire, facilitent l'action, ici comme dans tout autre domaine de l'action publique nécessitant une concertation territoriale multi-niveaux, comme par exemple dans le cadre de la politique de la ville.

Le cas des grands passages est symptomatique de ces difficultés. Il témoigne d'une mise en œuvre très contrastée selon les départements qui fait écho au brouillage des responsabilités au sein même du niveau local entre les collectivités et les services déconcentrés, notamment les préfetures. Les besoins sont ainsi évalués en général de façon secondaire par rapport aux aires d'accueil quotidiennes et de manière totalement différente selon les territoires. Si le

propre de la territorialisation vise à ce que le niveau local puisse agir en fonction de ses besoins et de ses ressources, la loi Besson de 2000 doit veiller à une répartition équitable de l'accueil des gens du voyage sur le territoire. Cela semble pourtant contradictoire avec la territorialisation de cette politique, dans la mesure où ce sont les acteurs locaux qui la gèrent – ce qui explique de fortes disparités territoriales – mais également parce que l'Etat n'apparaît plus comme le garant qu'il était censé être. Les délais de mise en œuvre sont reportés d'une année à l'autre tandis que l'expulsion des gens du voyage en situation illicite apparaît impossible. Ainsi, les mesures censées contraindre et encourager les communes se sont diluées dans le temps.

Les acteurs locaux se retrouvent donc seuls pour gérer ce problème. Faute de disposer de directives centrales et de connaissances spécifiques sur cette question, ils construisent leurs propres réseaux d'informations et bricolent leurs modalités d'action en recourant parfois au secteur privé. Les relations entre l'« Etat local » (administrations déconcentrées) et les élus sont aussi variées qu'il existe de départements : du coordinateur départemental qui représente l'idéal type de travail et de négociation entre l'Etat, les collectivités locales et les gens du voyage, aux collectivités qui s'organisent seules et par défaut d'Etat.

5.3 Les populations tsiganes, au-delà de la mobilité

Alors que le niveau central se retire et se désintéresse progressivement de la question de l'accueil quotidien, il focalise son attention sur les grands passages. L'incertitude des stationnements qui caractérise ces groupes numériquement importants représente en effet des enjeux en termes d'ordre public. Afin de gérer ce problème, l'Etat opte pour la coopération avec les principaux concernés bien qu'il soit à présent tenté d'organiser lui-même les déplacements des grands groupes.

L'Etat cherche en effet des « relais »⁷⁸ au sein des gens du voyage qui pourraient servir d'intermédiaire et réduire l'incertitude liée à ces déplacements. Les pentecôtistes s'avèrent être les mieux positionnés pour répondre à la demande de l'Etat. Ils s'appuient en effet sur un nombre important de membres desquels ils tirent une certaine légitimité. Ils concentrent

⁷⁸ Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Le Seuil, Paris, 1976.

de même l'essentiel de l'organisation des grands passages. Enfin ils ont structuré leur organisation de manière à montrer leur sérieux et leur propension au dialogue institutionnel. Ils apparaissent donc à la fois comme l'interlocuteur unique tant espéré des pouvoirs publics ainsi que comme les porteurs d'une meilleure gestion des déplacements. Les grands passages constituent dès lors l'opportunité, pour les pentecôtistes, d'être reconnus par les autorités. L'institutionnalisation de ce groupe pose néanmoins un problème majeur. Elle tend à occulter les demandes des autres groupes tsiganes relatives à l'habitat ou encore aux discriminations. En se concentrant sur ce groupe spécifique, l'Etat peut à la fois mieux gérer un problème d'ordre public et donner la parole à un groupe spécifique, mais sans pour autant le reconnaître comme une minorité à part entière. Pourtant, ce partenariat privilégié ne semble pas satisfaire l'Etat qui souhaiterait amoindrir l'incertitude qui entoure les stationnements des grands groupes en calquant leur organisation sur celle des *rave-parties*. Dans cette configuration, l'Etat est maître du déplacement des groupes et des lieux où ils seront autorisés à stationner.

On voit bien à quel point le territoire est un enjeu majeur pour le central. De ce fait, les gens du voyage constituent un problème entier pour l'Etat qui ne tolère pas de ne pouvoir maîtriser l'ensemble de la circulation de ces populations. De la même façon, puisque les populations tsiganes ont été assimilées à un seul mode de vie qui serait construit autour de la mobilité, leur prétendu refus de la sédentarité les condamne à être considérées comme à part de la communauté nationale. Pourtant l'identité nationale est ancrée chez ces « citoyens de seconde zone » qui la revendique. D'ailleurs, les Tsiganes français ne défendent pas une identité rom spécifique qui correspondrait à la reconnaissance d'une communauté transnationale⁷⁹.

Certains expliquent que la mobilité ne constitue pas la raison principale du rejet des populations tsiganes. En effet, même si elles ne sont plus mobiles, elles sont encore victimes de préjugés. Si le mode de vie de certains groupes tsiganes est encore fortement stigmatisé, leur sédentarité en appartement par exemple ne pose pas problème à l'Etat. Pour le dire autrement, ce dernier ne cherche pas à les surveiller plus que d'autres citoyens. Cependant,

⁷⁹ Will Kymlicka, « Le mythe de la citoyenneté transnationale », *Critique internationale*, vol. 2, n°23, 2004, p. 97-111.

les détenteurs de titres de circulation sont eux toujours soumis à la possession d'un titre spécifique unique en son genre et au contrôle que ce dernier implique. La gestion publique du nomadisme, parce qu'elle ne concerne qu'une seule partie des populations tsiganes – celle qui est ou reste catégorisée comme mobile –, ne peut régler les problèmes globaux de ces populations. Compte tenu des évolutions du voyage – fixation plus longue des familles, développement des déplacements des grands groupes –, les réponses apportées par l'Etat demeurent partielles et sont à renouveler.

6 Construction de l'enquête : les acteurs d'abord

Pour conclure, nous voulons revenir sur la spécificité de notre enquête qui vise à mettre au jour les stratégies des différents acteurs dans la gestion publique, étudiée par le biais de l'élaboration et de la mise en œuvre de la loi Besson de 2000, ainsi que sur notre démarche empirique.

A l'image des gens du voyage, notre terrain se situe à la fois au niveau national et local. Il est à notre sens difficile de saisir les ambivalences des politiques d'accueil des gens du voyage sans en étudier l'élaboration au niveau national, la mise en œuvre au niveau local mais également les rapports entre ces deux scènes d'action.

Pour cela, nous avons réalisé une enquête quantitative sur 93 départements afin d'évaluer la mise en œuvre réelle des aires de grand passage. Sur le plan qualitatif, nous avons mené 67 entretiens semi-directifs. Plus de la moitié a été réalisée au cours de nos cinq terrains d'enquête approfondie (à savoir les départements de la Vienne, de l'Ille-et-Vilaine, du Doubs, du Nord et du Pas-de-Calais) qui nous ont également permis de procéder à des observations participantes (sous la forme de stages en association et en préfecture). La durée de ces différents temps d'enquête peut être estimée en moyenne à deux mois sur chaque territoire. Il faudrait y ajouter les nombreux entretiens officiels avec les gens du voyage et des chargés de mission rencontrés au fil de nos déplacements, les allers-retours effectués sur nos différents terrains pour terminer des entretiens ou pour assister à des rencontres départementales, notamment celles des Commissions départementales consultatives des gens du voyage (l'ensemble des acteurs y participant). Nous avons également assisté à de nombreuses réunions nationales (réunion nationale des collectivités locales organisées par

les pentecôtistes, journée nationale des gens du voyage) qui se sont avérées être un lieu pratique de rencontres et d'observation d'échanges entre les acteurs.

Notre protocole d'investigation reflète l'intérêt tout particulier que nous avons donné aux acteurs. Au niveau national, il s'agit de pouvoir saisir à la fois comment la loi Besson de 2000 a été appréhendée et de quelle façon elle est actuellement suivie. Au niveau local, nous nous sommes concentrés sur deux aspects, à savoir la manière dont le partenariat induit par la loi se réalise et la nature des interactions existantes. Notre démarche est ainsi multi-niveaux (national, départemental, intercommunal, communal) et multi-acteurs (élus, chargés de mission en administrations déconcentrées, fonctionnaires des collectivités locales, membres et employés d'associations).

Il n'est donc pas question de privilégier un acteur plutôt qu'un autre mais de rencontrer le maximum d'acteurs impliqués au niveau local pour comprendre leur degré d'implication et leur rôle dans la mise en œuvre de la loi.

6.1 Etudier la production de la loi Besson du 5 juillet 2000

Reconstruire la genèse de la loi Besson de 2000 représentait un exercice stimulant à la fois pour l'analyser par rapport aux législations précédentes mais également pour saisir le rôle des différents acteurs concernés par son élaboration. Pour cela, nous avons mobilisé des sources écrites (réglementations, législations, journaux) nous permettant de saisir le contexte de l'époque. Nous avons surtout multiplié les entretiens avec les acteurs présents à l'échelle nationale pour connaître et retracer le déroulement très pragmatique de la production de la loi.

6.1.1 Documents mobilisés

Les documents mobilisés sont issus de deux sources différentes : juridique et médiatique.

La loi Besson de 2000 s'insère en effet dans un ensemble de mesures relatives au traitement des Tsiganes et autres Bohémiens et de législations destinées aux personnes sans domicile fixe. Les lois, circulaires et décrets relatifs aux gens du voyage depuis 1912 permettent de mieux appréhender les intentions des législateurs de l'époque mais également, et de façon

plus générale, les catégories récurrentes d'action et de pensée. Cet ensemble juridique nourrit le contexte dans lequel la loi Besson de 2000 sera formulée.

De même, les différents rapports parlementaires produits entre 1990 et 1999 constituent un moyen pertinent de saisir la place accordée à ces populations et de voir sous quel angle elles sont abordées. A l'époque, le stationnement des caravanes qui pose problème au niveau local est régulièrement étudié et « remonte » progressivement au niveau central : les élus demandent au gouvernement de prendre en charge cette question, en optant, la plupart du temps, pour une solution législative.

Enfin, les débats parlementaires préalables à l'adoption de la loi dévoilent à la fois les principaux points de tension entre l'Assemblée nationale et le Sénat ainsi qu'entre les parlementaires et le gouvernement. Ils mettent également en relief les visions que les parlementaires se font des gens du voyage et la façon dont ils les intègrent aux objectifs qu'est censée porter la loi.

Certaines études, qui abordent la loi Besson de 2000, caractérisent cette législation comme la volonté évidente du gouvernement de contrôler les gens du voyage. Nous souhaitons éviter ces écueils en reconstruisant les étapes de mise à l'agenda de cette loi en saisissant l'univers à la fois juridique, administratif et sociétal de l'époque se rapportant au problème du stationnement des caravanes. Cela nous a également conduit à réaliser de larges revues de presse au niveau national sur les « nomades », « gens du voyage », « tsiganes » et sur la « loi Besson du 5 juillet 2000 » dans les titres nationaux suivants : *Le Monde*, *Libération*, *Le Figaro*, *La Gazette des Communes*, *La Croix*, *La Réforme*. Menées entre 1998 et 2008, ces revues de presse visaient trois objectifs. En premier lieu, il s'agissait de voir les changements de registres pour désigner cette population, c'est-à-dire le fait de passer de « nomades » à « gens du voyage » ou encore de « camps » à « aires d'accueil ». En deuxième lieu, nous souhaitons saisir la place donnée à ces populations dans la presse nationale et sous quelles rubriques : faits divers, pauvreté, citoyenneté, urbanisme, etc. Il était enfin question de savoir si la loi Besson de 2000 avait été médiatisée ou non, à l'époque de son élaboration⁸⁰.

⁸⁰ Nous sommes ici bien conscients de la faiblesse de notre corpus et de sa non-représentativité. Néanmoins, nous ne menions pas ici une analyse médiatique de ces questions. Néanmoins, il manque réellement une analyse

Les titres « spécialisés » comme *La Gazette des communes* apparaissent comme une source d'informations importante : c'est un quotidien régulièrement consulté par les collectivités locales, les articles sont généralement orientés de façon à les informer en détail des avancées et des problèmes liés à une question spécifique et enfin, le journaliste chargé de la thématique des gens du voyage nous a permis d'accéder à certains terrains ainsi qu'à certains documents. *La Réforme* et *La Croix* ont été consultés dans l'optique particulière des grands rassemblements et des grands passages, généralement connotés religieusement. Ce sont les seuls à aborder ces questions et à dépêcher des journalistes sur place, ce qui nous permet de voir quelle place ces événements ont pris⁸¹. Ce qui est néanmoins flagrant pour l'ensemble de la presse écrite, c'est la facilité qu'ont les rédactions à parler de « personne de la communauté des gens du voyage » ou « d'origine gens du voyage », c'est-à-dire de citer une prétendue appartenance communautaire, alors que cela est rarement le cas pour d'autres communautés et pour tout autre citoyen français en général.

Ces documents ont été employés de façon secondaire pour cerner la place faite aux gens du voyage mais également le contexte de l'élaboration de loi Besson de 2000 ainsi que les principales conséquences de sa mise en œuvre.

6.1.2 Les acteurs nationaux et locaux au moment de l'élaboration

Nous souhaitons retracer la genèse de la mise à l'agenda de la loi Besson de 2000. Peu d'études abordent avec précision l'élaboration même de cette loi. Nous n'avons pas trouvé de documents attestant de réunions interministérielles préalables ou ayant lieu au sein des groupes parlementaires. Par ailleurs, les services de communication des ministères sont muets sur la question, il ne resterait aucune trace de cette loi dans leurs archives.

médiatique de la presse écrite nationale et régionale (et encore plus des autres supports de presse : radio, télévision, etc.) sur la façon dont ces populations sont abordées. Et lorsqu'elles sont menées, l'auteur arrive malheureusement toujours trop vite à la conclusion de la persécution des Tsiganes par la presse. Au regard du corpus que nous avons étudié, nous pouvons déjà nuancer ces propos. La presse quotidienne régionale (PQR) par exemple mentionne l'appartenance à la communauté des gens du voyage dans un fait divers. Cependant, lors d'un stationnement spontané, les journalistes sont généralement les premiers à faire part de l'inexistence d'une aire d'accueil sur la commune et du retard de celle-ci à tenir ses engagements. Lors de réunions publiques houleuses, c'est également la presse locale qui dénonce le racisme de certains opposants.

⁸¹ La PQR n'a pas été oubliée mais nous l'avons mobilisée lors de nos terrains locaux. Elle aborde plus souvent le cas des stationnements des caravanes, puisqu'il pose avant tout problème au niveau local. Là encore, une sérieuse enquête statistique serait à mener pour comprendre l'analyse qui est faite des stationnements ainsi que les registres employés par les journalistes.

C'est donc au fil d'une quinzaine d'entretiens que nous avons pu reconstruire les différentes étapes de l'élaboration de la loi et identifier les acteurs en présence. Nous avons ainsi rencontré trois types d'acteurs : les « concepteurs » de la loi, les parlementaires investis et des membres d'associations nationales consultées. Avec la majeure partie de nos interlocuteurs, nous nous sommes trouvés confrontés à un problème de mémoire de ces acteurs. Six à huit ans après la promulgation de la loi, la plupart des acteurs a oublié la façon dont les concertations ont eu lieu ou encore les personnes plus particulièrement impliquées.

En rencontrant Louis Besson ainsi que l'un de ses plus proches collaborateurs, nous souhaitions pallier ce problème et obtenir le maximum de détails. Ces entretiens nous ont également permis de mieux saisir les motivations de Louis Besson à légiférer et à prendre en charge ce dossier particulier.

Nous avons croisé ces informations avec celles recueillies auprès de sept parlementaires que nous avons identifiés comme ayant déposé le plus d'amendements lors des débats parlementaires, dont Jean-Paul Delevoye, qui était à l'époque sénateur et président de l'Association des maires de France. Un des employés de cette association nous a également apporté des renseignements sur les quelques réunions de préparation mises en place.

Le dernier type d'acteur à avoir pris part à l'élaboration de la loi est représenté par les membres d'associations nationales « expertes » mais connaissant les situations des populations tsiganes telles que la Ligue des droits de l'homme (LDH) ou la Fondation Abbé Pierre (FAP) ainsi que des associations « militantes » comme l'Association régionale d'études et d'actions auprès des Tsiganes (AREAT) ou l'ancienne Union nationale pour l'action auprès des gens du voyage (UNAGEV).

6.2 Etudier la mise en œuvre de la loi Besson de 2000 au plan national

Les populations tsiganes ne sont ni des cibles privilégiées ni prioritaires de l'action publique. En cherchant à connaître l'« actualité » du suivi de cette loi au niveau national, nous souhaitions identifier les responsables en charge de cette question au niveau national, c'est-à-dire au sein des ministères. Il s'agissait également de connaître leurs interactions avec le niveau local et notamment les administrations déconcentrées. Seuls deux ministères, à savoir l'Équipement et l'Intérieur, suivent ce dossier. Sept entretiens ont été réalisés avec les agents

ou hauts fonctionnaires plus ou moins directement en charge de cette politique. Afin d'obtenir d'autres informations sur le suivi de la loi Besson de 2000, nous avons réalisé trois entretiens avec le président et le secrétaire de la Commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGV).

Pour équilibrer cette approche exclusivement institutionnelle, une dizaine d'entretiens a été réalisée avec des membres d'associations nationales tsiganes dont plusieurs sont membres de la CNCGV. Nous souhaitons recueillir leurs visions en tant que principaux intéressés sur leur vision de l'action publique menée à leur égard, connaître les espaces d'expression dont ils disposent ainsi que leurs différentes stratégies d'action pour défendre leurs droits vis-à-vis des niveaux central et local.

6.3 Comprendre la mise en œuvre locale

La mise en œuvre locale de la loi Besson de 2000 a été analysée de deux façons différentes. D'un côté, nous avons réalisé une enquête quantitative exprimant la réalisation des aires de grand passage. De l'autre, cinq terrains d'enquête approfondie nous ont permis de combiner observation participante et entretiens semi-directifs pour saisir les pratiques concrètes des acteurs dans la gestion locale de l'accueil des gens du voyage.

6.3.1 Enquête nationale quantitative : chiffrer l'absence de dispositifs d'accueil

Si nous sommes partis du problème empirique de non-application de la loi, nous nous sommes retrouvés confrontés à un manque de données statistiques pour conforter cette observation. Les chiffres officiels sont rarement diffusés et sont également difficilement accessibles⁸². Ces derniers confirmaient néanmoins la faible application de la loi Besson de 2000 et le peu d'aires d'accueil existantes. Il existe bien des données sur les équipements classiques mais peu sur les aires de grand passage. Ces dernières sont prises en compte uniquement quand elles sont financées par les subventions de l'Etat alors même que certaines n'en ont pas bénéficié. Par ailleurs, le nombre d'aires de grand passage déterminé

⁸² S'il existe des données chiffrées, elles n'ont jamais été exploitées ni sous la forme de taux de réalisation en fonction des départements ou des régions, ni par le biais de cartographies.

par les schémas départementaux n'y figure pas. On ne peut donc ni se rendre compte des équipements réels de grand passage ni du taux de réalisation effective de ces derniers.

La recherche que nous avons menée pour l'Institut national des hautes études sur la sécurité (INHES)⁸³ nous a offert le cadre nécessaire pour pouvoir réaliser une enquête nationale quantitative sur les aires de grand passage. Nous avons donc mené une enquête téléphonique nationale sur 93 départements, soit 21 régions⁸⁴, concernant la mise en œuvre effective des aires de grand passage auprès des interlocuteurs en charge du dossier (Etablissement public de coopération intercommunale [EPCI], services préfectoraux, associations, services déconcentrés).

Mener une enquête par téléphone n'est pas aisé, encore moins sur le sujet des gens du voyage. Nous avons rencontré trois difficultés majeures. Tout d'abord, il serait totalement erroné de croire que l'étiquette INHES ouvre plus de portes que le titre de « simple » doctorant réalisant une thèse. Nous présentions très rarement ce cadre précis de travail car cette institution est peu connue de nos interlocuteurs. Par ailleurs, les relations entre certains élus et certaines administrations déconcentrées sont relativement tendues avec le ministère de l'Intérieur. La plupart de nos interlocuteurs était donc plutôt surprise que quelqu'un s'intéresse de près à ces équipements, et de façon plus générale, à leur travail sur le terrain. En procédant à notre recension quantitative, ce sont les préfetures que nous visions, car le préfet est chargé de la mise en œuvre de la loi et de son suivi. Avant d'obtenir ces informations, notre deuxième problème résidait dans la recherche de la personne ressource, en capacité de nous informer. On nous a très souvent orientés vers le service « étrangers » de la préfeture où sont réalisés les titres de circulation. Lorsqu'aucun responsable en préfeture n'a pu être identifié, nous avons été orientés au choix vers les DDE et/ou vers les collectivités qui seraient censées réaliser ce type d'équipement. Dans d'autres cas de figure où les résultats avancés paraissaient peu fiables, nous avons validé ces chiffres auprès d'une seconde institution. Dans la majeure partie de nos entretiens téléphoniques, force est de constater que peu d'interlocuteurs étaient en mesure de nous

⁸³ Voir notre rapport final : *L'étude des aires de grand passage : paradoxes d'une dynamique d'accueil*, sous la direction de Claire De Galembert, septembre 2008.

⁸⁴ La Corse (Corse du Sud et Haute-Corse) et les départements d'outre-mer n'ont pas été intégrés.

donner ces données et qu'ils ne savaient pas nécessairement qui d'autre pourrait satisfaire notre demande : la coordination des informations ainsi que la mise à jour de ce dossier sont des éléments rarissimes. Une fois la personne identifiée, notre troisième problème a été d'obtenir ces données. Nos interlocuteurs se sont parfois montrés méfiants, nous demandant des attestations de notre statut d'étudiante ou notre contrat avec l'INHES, de peur que nous ne soyons journaliste. Deux cas de figure se sont présentés. Les responsables de ce dossier ne souhaitaient pas nous communiquer ces chiffres, soit parce que le sujet était sensible dans leur département, soit parce qu'ils ne suivaient pas suffisamment le dossier pour connaître les réalisations actuelles. Malgré toutes les précautions prises dans le recueil de ces données, le manque d'interlocuteurs identifiés et compétents ainsi que le manque de précision de certains schémas départementaux ne nous permettait pas de présenter des résultats totalement représentatifs. Cependant, cette enquête a le mérite de chiffrer les réalisations de ces équipements et d'en donner une localisation géographique via des cartographies. Nous ne nous sommes pas limités à une simple revue quantitative auprès de nos interlocuteurs. Cette enquête téléphonique nous a permis de nous entretenir avec certains acteurs – environ un tiers – soucieux de détailler leurs missions et les problèmes qu'ils rencontraient. Qu'il s'agisse d'agents en préfecture ou en DDE, la majeure partie nous a fait part de leurs difficultés à traiter ce problème ainsi que de leurs rapports inexistantes avec l'échelon central. De la même façon, ils étaient demandeurs d'avis sur leur gestion territoriale ainsi que sur la situation d'autres départements. Cette enquête quantitative a ainsi permis de saisir à la fois l'importance des disparités territoriales et les relations difficiles entre les échelons local et central.

6.3.2 Choix des terrains et déroulement des enquêtes

Le local n'est pas véritablement l'objet de notre recherche, il constitue plutôt le site de l'analyse⁸⁵. Compte tenu du poids des collectivités locales dans la mise en œuvre de la loi et de leur investissement financier dans la réalisation des dispositifs d'accueil, mener des terrains d'enquête approfondie semblait indispensable à nos travaux.

⁸⁵ Vincent Dubois, *Institutions et politiques culturelles locales*, Paris, La Documentation française, 1996.

Grâce aux statistiques officielles et à nos expériences précédentes, nous savions que les départements étaient dotés d'aires d'accueil de façon très contrastée et nous recherchions les raisons de cette faible mise en œuvre. Il nous fallait cependant passer d'une connaissance de situations particulières à la compréhension de phénomènes plus généraux. Pour cela, nous avons procédé à une analyse de cinq sous-systèmes locaux⁸⁶, en se reportant aux méthodes d'analyse multiscalaire développée tant en géographie qu'en histoire⁸⁷. Les cinq départements étudiés sont les suivants :

- le Doubs, et plus particulièrement la Communauté d'agglomération du Grand Besançon ;
- l'Ille-et-Vilaine, et plus particulièrement Rennes Métropole ;
- le Nord, et plus particulièrement la Communauté urbaine de Dunkerque (Dunkerque Grand Littoral) et Lille Métropole Communauté urbaine (LMCU) ;
- le Pas-de-Calais, et plus particulièrement, la Communauté urbaine d'Arras ;
- la Vienne, et plus particulièrement la Communauté d'agglomération de Poitiers (CAP) et la communauté de communes du Pays Châtelleraudais (CAPC).

Le tableau suivant précise les raisons qui nous ont poussé à choisir ces départements comme lieu d'enquête ainsi que la façon dont nous avons procédé (stage, entretiens etc.) pour chaque terrain. Malgré les différents points que nous soulevons (taille de l'intercommunalité, milieu urbain ou rural etc.), nous n'avons pas pris ces critères comme des éléments de comparaison. Pour nous, ces différents terrains d'étude nous permettaient d'analyser les stratégies à l'œuvre et de comprendre les différences de mise en œuvre. Il ne s'agissait ni de les comparer ni de créer des configurations idéal-typiques.

Nous avons également confronté nos résultats avec d'autres cas, à savoir : les départements de l'Allier (Vichy et Montluçon), du Bas-Rhin (Strasbourg), de la Charente-Maritime, des Côtes d'Armor, de l'Hérault, de l'Isère (Grenoble), du Morbihan et de la Savoie (Chambéry).

⁸⁶ Cécile Vigour, *La comparaison dans les sciences sociales : Pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte, 2004.

⁸⁷ Jacques Revel, *Jeux d'échelles. La micro-analyse à l'expérience*, Paris, Seuil, 1998.

Une dizaine d'entretiens a ainsi été réalisée (assortie d'une visite des terrains d'accueil s'ils existent) lors de nos différents déplacements. Il s'agissait essentiellement de voir dans quelle mesure nos résultats pouvaient être extensibles à d'autres territoires, alors même que les situations locales sont très fortement contrastées d'un département à un autre.

Devant cette faible mise en œuvre, nous voulions ainsi saisir de près le déroulement de l'action locale et ce depuis la vision de l'ensemble des acteurs impliqués et non d'un seul⁸⁸. Lors de nos enquêtes, nous avons donc rencontré des acteurs, appartenant à des institutions de rattachement différentes, occupant des fonctions diverses, et possédant une connaissance du territoire et du sujet très contrastée. Elus, chargés de mission des administrations déconcentrées (DDE, DDASS, Inspection académique, etc.), forces de l'ordre, associations militantes, voyageurs, tous ces acteurs ont une vision particulière, un rôle différent dans la mise en œuvre, qui représente des enjeux différents pour chacun. Ces acteurs pluriels sont néanmoins censés être partenaires, comme l'indique la plupart des schémas départementaux. Nous voulions saisir l'ensemble d'un processus : du choix d'un terrain à la gestion d'une aire d'accueil, de l'accueil des gens du voyage à leur possible expulsion. Il s'agissait de comprendre les relations et les tensions entre les acteurs, leurs stratégies, leurs contraintes mais aussi la conception qu'ils se faisaient de leur rôle. Ce travail a donc nécessité de recouper les informations recueillies auprès d'un interlocuteur avec celles des autres.

⁸⁸ Notre thèse n'est donc pas focalisée sur la seule position des maires ou des gens du voyage dans la mise en œuvre de la loi Besson de 2000.

DEPARTEMENTS	VIENNE	ILLE-ET-VILAINE	DOUBS	NORD	PAS-DE-CALAIS
<i>Situation du département en termes de réalisation</i>	* AA soit du SD * 1 AGP soit 100% du SD	* AA soit du SD * 3 AGP soit 60% du SD (+ 3 AGP pro)	* AA soit du SD * 2 AGP soit 67% du SD (+ 1 AGP pro)	* AA soit du SD * 4 AGP soit 50% du SD	* AA soit du SD * 4 AGP soit 50% du SD
VILLES / EPCI étudiés	Poitiers / CAP	Rennes / CA Rennes Métropole	Besançon / CA du Grand Besançon	Lille / LMCU & Dunkerque / CUD	Arras / CU d'Arras
<i>Organisation urbaine et administrative</i>	* ville moyenne * CA (137 685 hab. / 12 communes dont 4 de + 5 000 hab.)	* métropole régionale * CA (384 992 hab. / 37 communes dont 15 de + 5 000 hab.)	* ville moyenne * CA (178 539 hab. / 59 communes dont 1 de + 5 000 hab.)	* LMCU : métropole régionale (1 107 861 hab. / 85 communes dont 40 de + 5 000) * CUD : ville moyenne (200 317 hab. / 18 communes dont 10 de + 5 000 hab.)	* ville moyenne * CU (95 000 hab. / 24 communes dont 6 de + 5 000 hab.)
CARACTERISTIQUES DE L'ACCUEIL DES GDV					
<i>Situation de l'EPCI en termes de réalisation</i>	* 4 AA + 1TF + 1 emplacement CHU soit 100% SD * 1 AGP soit 100% du SD	* 18 AA soit 95% du SD * 3 AGP soit 100% du SD	* 3 AA soit 100% SD * 1 AGP soit 100% SD	* LMCU 7 AA : 60% du SD 2 AGP : 100% du SD * CUD 2 AA soit 50% du SD 2 AGP soit 100% du SD	* 3 AA soit 60% du SD * 1 AGP soit 100% du SD
<i>Organisation de l'accueil des GDV</i>	Délégation de gestion à l'association ADAPGV totale : * gestion des AA et AGP (entrées/sorties, encaissement) * suivi social et médiation	* Gestion des aires de Rennes uniquement par VAGO (société privée) * Autres aires gérées directement par les communes * Chargé de mission Rennes Métro assurant le suivi technique de toutes les aires * Suivi social assuré par l'AGV35 (GIP financé par l'Etat, le CG, Rennes Métropole et la CAF)	* Gestion unique par l'EPCI (en interne et par télégestion) * Accompagnement social par le CG et un peu par l'Association franco-comtoise GDV et <i>Gadge</i>	* LMCU: Syndicat mixte GDV coordonnant les actions, déléguant la gestion à VAGO (société privée ; prestataire VESTA jusqu'en 2008) * CUD : gestion assurée par SG2A -L'Hacienda (SEM ; prestataire VESTA jusqu'en 2008) + 1 médiateur de la CUD à temps plein pour accueil quotidien et GP	* Gestion confiée à VESTA (société privée) * Pôle sécurité de la CU particulièrement présent en prévention * La CU ne souhaite autoriser que 2 GP par été (rotation sur 2 terrains)
<i>Problèmes rencontrés</i>	* Fixation progressive * Pbs de fonctionnement sur 2 AA * Nombreux SI pour se rendre au CHU	* Besoin de prévoir passage, passage spontané (type hospitalisation) * Fixation croissante	* Pb de coordination des GP avec autres EPCI du département * Fixation longue sur les AA	* LMCU : prévoir passage + terrains pour pop° installée depuis des générations + nouvelle politique pour les Roms * CUD : fixation des familles	* 1 AA est systématiquement détruite + AA à créer * Refus d'accueillir autant de GP qui se présentent mais d'imposer un nbe maximum

Tableau 1 – Présentation des différentes enquêtes locales

VILLES / EPCI étudiés	Poitiers / CAP	Rennes / Rennes Métropole	Besançon / CA de Besançon	Lille / LMCU & Dunkerque / CUD	Arras / CA d'Arras
METHODOLOGIE DES TERRAINS REALISES					
<i>Intérêts</i>	* AGP non subventionnée * Phénomène NIMBY * Délégation associative complète	* Réputation de terre d'accueil des GDV et de modèle (accueil GDV dès 1982 via le District) * Coordinateur départemental jusqu'en 2009 * Création du 1er GIP GDV * Nombre important de dispositifs d'accueil (AA et AGP)	* Frontières limitrophes * Gestion intercommunale totale * Nombreux stationnements illicites * Problématique des Roms de l'Est	LMCU: * Frontières limitrophes * "Culture de l'accueil" avec création d'un SITAN années 80 CUD: * volonté politique d'accueil * cas du SMCO * modèle AGP	* Frontières limitrophes * EPCI quasiment tous en règle * Cas de stationnements illicites sans intervention de l'Etat (GP)
<i>Période et nature de l'enquête</i>	* 2005: enquête menée pendant notre DEA dont trois mois de stage en association * 2006-2008 : mise à jour des données (conversations téléphoniques et déplacements sur les aires)	* 2006 : 1ère enquête d'un mois de stage en préfecture (observation du travail du coordinateur départemental et entretiens) * 2007 : 2ème enquête (entretiens + mise à jour des données)	2007 : un mois d'enquête (entretiens et visite des aires au niveau départemental)	* 2004 : 1ère enquête sur la LMCU pendant notre maîtrise * 2007 : mise à jour des données pour LMCU (entretiens et conversations téléphoniques) * 2008 : 1 mois d'enquête pour la CUD	* 2008 : un mois d'un enquête (entretiens et visite des aires au niveau départemental)
<i>Entretiens (niveau intercommunal et départemental)</i>	35 entretiens	8 entretiens	8 entretiens	10 entretiens	10 entretiens
<i>Autres villes étudiées lors du terrain</i>	Châtelleraut, La Roche-Posay, Chauvigny, Jaunay-Clan, La Rochelle	Redon, Saint Malo, Fougères, CC de la Côte d'Emeraude	Montbéliard, Pontarlier, Baume-les-Dames	/	Calais, Berck sur Mer

Légende (technique) : AA : Aire d'accueil / AGP : Aire de grand passage / CG : Conseil général / GDV : Gens du voyage / GIP : Groupe d'intérêt public / GP : Grands passages / NIMBY : Not in my backyard / SD : Schéma départemental / TF : Terrain familial

Légende (relatives aux EPCI) : CAP : Communauté d'agglomération de Poitiers / CUD : Communauté urbaine de Dunkerque / LMCU : Lille Métropole Communauté urbaine / SITAN : Syndicat intercommunal des terrains d'accueil des nomades de Lille / SMCO : Syndicat mixte de la Côte d'Opale.

Tableau 1 – Présentation des différentes enquêtes locales

De même, saisir les interactions nécessitent de pouvoir participer à un maximum de réunions qui pouvaient rassembler ces acteurs (commission départementale consultative, réunion de projet, rencontre bilan, etc.) quitte à revenir au cours de l'année sur ces terrains d'étude. Nous avons réalisé, sur quelques terrains, des stages nous permettant d'accéder plus facilement aux terrains d'accueil et d'observer *in situ* les interactions entre les acteurs, leurs problèmes quotidiens et les « pratiques non-officielles »⁸⁹. Sur ce terrain sensible, la longueur de notre présence s'est souvent trouvée nécessaire à notre adaptation.

Chaque enquête locale s'est donc déroulée de façon différente mais complémentaire au sein de chaque collectivité (stage au sein d'une structure, séjour long pour rencontrer l'ensemble des acteurs, plusieurs petits séjours etc.). Au sein de chaque territoire, l'investigation empirique portait sur une agglomération spécifique, dont l'étude passe par une connaissance approfondie du département. Ceci s'est traduit par la passation d'entretiens qualitatifs avec les acteurs cités précédemment et la réalisation d'une revue de presse locale sur une large période (1998 – 2008) pour mieux saisir l'histoire dudit territoire avec les gens du voyage. L'enquête de terrain a également été ponctuée de nombreuses visites des terrains existants afin d'observer leur fonctionnement quotidiennement et d'échanger avec les voyageurs présents à ce moment-là.

6.3.3 Enquêter en milieu « difficile » ?

Si enquêter sur les politiques d'accueil pour les gens du voyage est complexe, il ne faut pas cependant exagérer ces difficultés. Ces dernières sont assez similaires de celles rencontrées sur des terrains qualifiés de « sensibles » ou « difficiles »⁹⁰, et renvoient en particulier à la « charge émotionnelle » que véhicule ce sujet et la méfiance constante à l'égard de celui qui y porte un intérêt, quels que soient les acteurs.

⁸⁹ Olivier Schwartz, « L'empirisme irréductible », postface à Niels Anderson, *Le hobo : sociologie du sans-abri*, Paris, Nathan, 1993, p. 267.

⁹⁰ A ce sujet, voir le numéro de la *Revue française de science politique* « Enquêter en milieu "difficile" » coordonné par Magali Boumaza et Aurélie Campana, et notamment l'introduction de ces dernières qui dresse un état de la littérature sur ces questionnements méthodologiques : Magali Boumaza et Aurélie Campana, « Enquêter en milieu "difficile" », *Revue française de science politique*, vol. 57, n°1, 2007, p. 5-25.

Dans un premier temps, nous avons pu vérifier à quel point le sujet de l'accueil des gens du voyage provoque malaise et suspicion. Afin d'obtenir des entretiens, nous avons dû constamment justifier notre cadre de travail, afin de prouver que notre « curiosité mal placée » ou notre « passion qui n'intéresse que nous-mêmes » avait lieu dans un cadre légitime. Le cadre universitaire n'est pas nécessairement le plus reconnu auprès des collectivités puisque nous n'apporterons pas de « clés à leurs problèmes » ou parce que « nous ne connaissons pas le terrain ». Une fois les entretiens obtenus, il a été compliqué de faire durer un entretien sur un « sujet qui ne mérite pas qu'on le détaille » et qui met mal à l'aise nos interlocuteurs, d'autant plus quand ils n'ont pas rempli leurs obligations. La hiérarchie administrative est également une difficulté supplémentaire pour « faire parler » des hauts fonctionnaires ou tenter d'obtenir des informations qui nécessitent quasiment toutes « l'accord de la hiérarchie ». Du côté associatif, notre statut de doctorante, s'il est apprécié, nous a cependant obligé à démontrer notre capacité d'adaptation, notre intérêt pour les relations humaines et pour les gens du voyage ainsi que notre capacité d'analyse de la situation. Nous avons donc dû donner des « gages »⁹¹ à ces acteurs sous des formes diverses : confidentialité de nos échanges, travail d'archivage témoignant de notre volonté, acceptation de pas prendre part aux entretiens privés avec les familles, faire le café et trier le courrier, etc. Habités à rencontrer des personnes qui viennent voir les gens du voyage comme des lions en cage, les responsables associatifs sont méfiants lorsqu'il s'agit de montrer leurs pratiques quotidiennes, parfois illégales, ou lorsqu'il s'agit de nous faire entrer en interaction avec les populations.

La deuxième difficulté consistait à recueillir la parole des populations tsiganes. Cette limite est soulignée par de nombreux anthropologues spécialisés qui estiment que la parole récoltée lors d'un entretien n'est valable que si l'on reste longtemps auprès de la collectivité et si l'on connaît les pratiques de ces populations⁹². Tout d'abord, il faut préciser que nous n'avons pas eu de difficultés quelconques pour accéder aux aires d'accueil, que nous soyons ou non accompagnés par des travailleurs sociaux. Il a cependant fallu quelques heures ou quelques

⁹¹ Sur la notion de « gage », voir Magali Boumaza, « L'expérience d'une jeune chercheuse en "milieu extrême" : Une enquête au Front national », *Regards sociologiques*, n°22, 2001, p. 105-121,

⁹² Voir Marc Bordigoni, « "Terrain désigné", observation sous contrôle : quelques enjeux d'une ethnographie des Tsiganes », *Ethnologie française*, tome XXXVII, vol. 2, 2001, p. 117-126

jours pour que l'on m'adresse directement la parole. Quoi qu'il en soit, nous sommes restés la *Gadgi* « qui fait encore des études, n'est toujours pas mariée et devrait penser à soulager ses parents en travaillant », ou encore « celle qui travaille sur Besson et Sarkozy ». Il est évident que les contacts d'approches avec les populations tsiganes sont particuliers. S'inviter dans leur quotidien implique qu'elles sachent ce que l'on attend d'elles. Selon l'intérêt que l'on peut représenter, les échanges vont être plus ou moins altérés. Lorsqu'un homme nous demanda si l'on pourrait redire ce sur quoi nous avions échangé au ministère et que la réponse fut négative, il retourna à ses activités. Il faut par ailleurs veiller à ne pas surinterpréter les paroles recueillies, qu'elles aient lieu dans un cadre formel ou non. Les entretiens réalisés avec ceux qui ont désormais l'habitude de se prêter facilement au jeu de l'entretien, comme les leaders pentecôtistes, doivent également être recontextualisés. Ces derniers par exemple ont tendance à survaloriser leur discours sur les institutions publiques car ils connaissent notre situation et le fait que nous puissions éventuellement un jour « parler d'eux ».

Enfin, ce sujet nous a confrontés, malgré nous, à notre statut prétendument « neutre » d'apprenti-sociologue. Que ce soit aux yeux des élus ou du milieu universitaire, travailler sur l'accueil des gens du voyage revient nécessairement à vouloir défendre cette population⁹³. Ce terrain d'études est en effet miné par les représentations auxquelles il renvoie⁹⁴. Il nécessite donc généralement une justification supplémentaire d'ordre scientifique pour avoir le droit de s'y intéresser et pour qu'il soit considéré comme un objet d'étude à part entière. On nous a donc souvent interrogés sur d'éventuels liens personnels avec cette population. Contrairement à d'autres doctorants, nous avons, pour ces raisons, choisi volontairement d'éviter une quelconque participation militante en dehors de nos terrains d'étude. Nous avons par exemple refusé de faire partie de la commission juridique de la Fédération nationale d'associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage

⁹³ Laurent Mucchielli, « Travailler sur la déviance. Problèmes méthodologiques et déontologiques des recherches en sciences sociales. Introduction », *Sociologos*, 1, mis en ligne le 21 mars 2006, <<http://sociologos.revues.org/document22.html>>

⁹⁴ Nous avons eu régulièrement des questions sur notre sécurité sur une aire d'accueil, sur notre possibilité d'assister à des « concerts au coin du feu », etc.

(FNASAT-Gens du voyage) pour que nos travaux de recherche⁹⁵ ne deviennent pas des travaux d'expertise.

Nous avons rapidement dû faire le deuil d'une neutralité⁹⁶ impossible à atteindre ni à tenir et qui s'est avérée, au début de nos pratiques, contre-productive : on nous reprochait ainsi, selon notre milieu d'enquête, de ne « pas prendre partie ». En effet, comme le souligne Pierre Bourdieu, la relation d'enquête a nécessairement des effets⁹⁷. Rien ne sert de vouloir passer inaperçu sur une aire d'accueil ni d'avoir la prétention de tenter de se fondre parmi les populations : il faudrait des enquêtes ethnographiques beaucoup plus poussées pour être considérée autrement que comme une *Gadgi*. Il faut donc le prendre en considération dans ce qui sera dit et observé : lors d'une période de test, les comportements de certains, notamment des plus jeunes, sont exacerbés, les remarques fusent, etc. Au regard de nos différents types de terrains (de l'Assemblée nationale aux aires d'accueil) et d'interlocuteurs (d'un préfet à un chargé de mission en collectivité), nous avons composé avec plusieurs identités : nous étions soit stagiaire, soit observatrice, soit experte. A force d'allers et retours entre ces positions, nous avons compris qu'il n'y avait pas nécessairement de « poste d'observation neutre »⁹⁸ et qu'il nous revenait d'apprendre à déclencher la parole ou à nous abstenir de répondre, ou encore à jouer de nos différents statuts en fonction des interlocuteurs.

⁹⁵ Notre démarche n'exclut pas la possibilité de le faire ni l'intérêt que cela pourrait représenter. Sur le fait de concilier engagement militant et recherche, voir notamment : Jean-Claude Thoenig, « Le bricolage des engagements », *Sociologie du travail*, vol. 41, n°3, 1999, p. 307-316.

⁹⁶ Comme le souligne Stéphane Beaud, l'entretien montre les limites du mythe de la neutralité : « d'une part, en situation d'entretien, le sociologue est souvent invité à donner son avis, parfois à conforter le point de vue de son interlocuteur ». Voir Stéphane Beaud, « L'usage de l'entretien dans les sciences sociales. Plaidoyer pour l'entretien ethnographique », *Politix*, vol. 9, n°35, 1996, p. 244. Nous nous sommes exactement retrouvés dans ces cas de figure où les enquêtés nous demandaient régulièrement notre avis sur le sujet de l'accueil ou des Tsiganes en général. De la même façon, certains cherchaient souvent en nous une confirmation de leur propos : « ils n'ont quand même pas un mode de vie normal, non ? », « on ne peut pas se voiler la face, il y a plus de délinquance chez eux, n'est-ce pas ? », etc.

⁹⁷ Pierre Bourdieu, « Comprendre », in Pierre Bourdieu (dir.), *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1998 [1^{ère} éd. : 1995], p. 1389-1447.

⁹⁸ Gérard Mauger, « Enquêter en milieu populaire », *Genèses*, n°6, 1991, p. 31-43.

7 Plan de la thèse

La gestion du nomadisme constitue le fil rouge de cette thèse. Le plan général de l'argumentation vise à comprendre en quoi les tentatives de gestion de l'accueil du voyage illustrent d'une part les rapports ambigus entre les niveaux central et local dans le cadre de la décentralisation et d'autre part, l'intégration difficile des Tsiganes, que l'on assimile justement à cette mobilité.

1 Le nomadisme comme fondement de l'action publique

Consacrée au contrôle du nomadisme comme catégorie d'action publique, cette première partie s'attache à montrer le contexte législatif dans lequel s'inscrit la loi Besson de 2000 et en quoi elle illustre la régulation centrale du problème local du stationnement des caravanes.

Grâce à une approche socio-historique, nous nous intéressons d'abord à l'évolution du contrôle du nomadisme dans les législations vis-à-vis des Tsiganes en France du XV^e au XX^e siècle. Ces populations sont très rapidement rejetées et perçues sous l'angle unique de leur mobilité. Les législations s'attachent alors à identifier ces individus mais également à contrôler leurs déplacements en les dotant de titres spécifiques d'identité (chapitre 1).

En nous appuyant sur une analyse de la mise à l'agenda, nous montrons ensuite que si le problème public du stationnement n'est pas nouveau, il constitue au milieu des années 1990 une « urgence locale ». En effet, si ce sujet ne fait pas de bruit au niveau national, c'est un véritable enjeu au niveau local. La solution législative que représente la loi Besson de 2000 vise ainsi à agir rapidement pour régler le stationnement spontané des caravanes mais également maintenir la paix sociale (chapitre 2).

Cette loi apparaît alors comme la combinaison d'une double logique. D'une part, elle s'inscrit dans une logique « traditionnelle » de contrôle mais également d'accueil. D'autre part, elle symbolise une « décentralisation contrôlée », dans la mesure où si le central délègue au niveau local la mise en œuvre de la loi, ce premier reste garant de sa bonne mise en œuvre (chapitre 3).

2 La gestion du nomadisme : une territorialisation ambiguë

Centrée sur la mise en œuvre de la loi Besson de 2000, cette deuxième partie montre en quoi la territorialisation de l'accueil des gens du voyage favorise des relations ambiguës entre les niveaux local et central, dans un contexte important de décentralisation.

En analysant les résultats de notre enquête quantitative et un ensemble de textes réglementaires, nous montrons en quoi l'exemple des grands passages est typique des rapports difficiles entre élus et Etat mais aussi illustratif de la faible mise en œuvre de ces équipements. L'analyse poursuivie révèle également pourquoi l'Etat n'apparaît pas comme garant de la loi, renforçant ainsi une inégalité des collectivités locales devant la loi (chapitre 4).

En observant les stratégies concrètes des acteurs locaux, nous montrons que l'accueil des gens du voyage est le résultat d'un « bricolage local », dû à l'absence de directives centrales. Le niveau local compose donc avec différentes ressources et coopère plus ou moins avec les administrations déconcentrées pour gérer cet accueil ainsi que les effets non-prévus par la loi, telles que la fixation progressive des gens du voyage ou les manifestations de type NIMBY des riverains opposés aux aires d'accueil. Les questions pratiques de l'accueil des gens du voyage sont laissées à la libre appréciation des acteurs locaux. Le niveau central se recentre de son côté sur les grands passages, qui représentent pour lui un véritable enjeu d'ordre public (chapitre 5).

3 Le nomadisme : une affaire d'Etat ?

Consacrée à l'attachement du niveau central à contrôler le territoire national, cette troisième partie s'interroge sur la façon dont l'Etat tente actuellement de gérer les déplacements des gens du voyage. En fait, la mobilité revêt ici une double dimension. D'une part, si la circulation des grands groupes concerne l'Etat en termes d'ordre public, sa gestion a bien lieu au niveau local. D'autre part, la mobilité représente encore, pour l'Etat, un verrou pour accéder au plein statut de citoyen.

Pour faire face aux déplacements de grands groupes en période estivale, le ministère de l'Intérieur a décidé de coopérer avec les pentecôtistes qui lui apparaissent à la fois comme un porte-parole légitime des gens du voyage mais aussi comme un expert des grands passages

puisqu'ils en sont les premiers organisateurs. L'institutionnalisation de ce groupe permet certes leur reconnaissance mais remet également en cause la visibilité des revendications des autres associations tsiganes (chapitre 6).

Ce partenariat ne garantit cependant pas suffisamment au niveau central le contrôle de la circulation sur le territoire : le ministère de l'Intérieur souhaiterait donc de nouveau en assurer l'organisation totale en calquant le modèle d'organisation des *rave-parties* sur celui des grands passages. Cette volonté d'anticiper l'incertitude du stationnement témoigne des difficultés de l'Etat à gérer la mobilité. Le fait d'être mobile favorise d'ailleurs la mise à l'écart politico-administrative de ces populations françaises. Les Tsiganes ne revendiquent pas nécessairement la mobilité comme une caractéristique de leur identité mais ils affirment volontiers leur nationalité française. Le nomadisme continue donc d'orienter les décisions des pouvoirs publics et ne permet pas de saisir la totalité des enjeux relatifs à la présence et à l'intégration de ces populations hétérogènes (chapitre 7).

Partie 1. Le nomadisme comme fondement de l'action publique envers les Tsiganes

Force est de constater que les Tsiganes sont seulement considérés à travers un prisme unique, celui du nomadisme. Ce dernier est devenu la caractérisation essentielle des groupes tziganes qui sont toujours abordés sous l'angle de la mobilité. Le nomadisme reste un comportement inquiétant qui justifie une politique de contrôle et de surveillance spécifique. Véritable catégorie d'action publique, le nomadisme est régulièrement mobilisé par le législateur – qu'il s'agisse de l'interdire, de le contrôler ou de favoriser son abandon (sédentarisation) – et semble intégré à une « mémoire institutionnelle ».

Couronnant près de six siècles (du XV^e au XXI^e) de réglementations dédiées au contrôle de celles et ceux qu'on appelle « nomades » puis « gens du voyage » ; la loi Besson du 5 juillet 2000⁹⁹ vise à régler le problème du stationnement des caravanes dans les villes. Cette première partie s'attache ainsi à montrer comment cette loi illustre la régulation centrale d'un problème local. Elle articule ainsi deux logiques : celle, plus ancienne, liée au contrôle du nomadisme et celle, plus récente, de l'accueil.

Si les dispositifs législatifs précédents – et ce, depuis le XV^e siècle – semblent reposer sur des logiques de contrôle du nomadisme et d'exclusion, la loi Besson de 2000 peut apparaître comme un dispositif plus souple, porteuse d'une volonté « d'accueil et d'habitat », symbole d'un changement¹⁰⁰ dans la conception de l'action publique à destination de ces populations.

⁹⁹ Loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage dite loi Besson II (en référence à la première loi du même membre du gouvernement : la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement dont l'article 28 est dédié à l'accueil des gens du voyage).

¹⁰⁰ Sur le changement dans l'action publique, on se référera notamment à la grille d'analyse de Peter Hall et celle améliorée de Patrick Hassenteufel prenant en compte quatre dimensions du changement, à savoir les instruments, les acteurs, le cadre d'interaction et l'orientation de la politique publique. Voir Peter Hall, « Policy Paradigm, Social Learning and the State », *Comparative politics*, n°25, p. 275-296 et Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008, p. 229.

Il ne s'agit donc pas d'analyser l'évolution de la législation en termes de rupture ou de continuité, mais bien plus de saisir « les effets des choix passés »¹⁰¹ (« *path dependence* »¹⁰²) dans les politiques actuelles. Ce qui nous intéresse c'est de saisir comment des « verrous cognitifs »¹⁰³ perdurent au fil des siècles dans l'opinion commune mais également chez les législateurs afin d'orienter un ensemble de politiques. Il nous faut donc également analyser les raisons d'un processus d'autorenforcement du sentier de dépendance initial »¹⁰⁴ : quels objectifs sert-il ? pour servir quels objectifs ?

Mais avant d'étudier la loi Besson de 2000 en profondeur, il nous faut faire un détour par les dispositifs juridiques précédents ; à partir de l'arrivée des Tsiganes au XV^e siècle en France jusqu'aux années 1970. L'approche socio-historique ne vise pas seulement à donner une vue d'ensemble du traitement socio-politique des Tsiganes. Comme le souligne Nicolas Dodier, l'histoire « en amont [...], conçue comme la somme de ce qui est advenu, pèse sur toute action » et en aval, elle permet de saisir « la portée historique des actions »¹⁰⁵.

A partir de l'analyse des législations précédentes – notamment les lois du 16 juillet 1912¹⁰⁶ ou celle du 3 janvier 1969¹⁰⁷ – les « manières étatiques de voir »¹⁰⁸ cette population seront exposées. Si les représentations vis-à-vis des Sans domicile fixe (SDF) sont toujours tenaces, l'action de l'Etat a pour le moins évolué en passant d'une logique répressive à une logique de

¹⁰¹ Nous utilisons ici la traduction proposée par Patrick Hassenteufel dans son ouvrage : *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008, p. 241. L'expression « *path dependence* » est habituellement traduite par « dépendance au sentier » ou « dépendance au chemin emprunté » (voir Bruno Palier, « *Path dependence* », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 320-328).

¹⁰² L'article de référence renvoyant à cette notion est : Paul Pierson, « Path dependence, Increasing returns, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, n°94, juin 2000, p. 251-267.

¹⁰³ Hassenteufel, *op. cit.*, p. 243.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 241.

¹⁰⁵ Nicolas Dodier, « Agir dans l'histoire. Réflexions issues d'une recherche sur le sida », in Pascale Laborier et Danny Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, p. 329.

¹⁰⁶ Loi du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades.

¹⁰⁷ Loi du 3 janvier 1969 qui régleme l'exercice des activités ambulantes et le régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe.

¹⁰⁸ Vincent Dubois, « Politique culturelle : le succès d'une catégorie floue. Contribution à une analyse des catégories d'intervention publique », in Martine Kaluszynski et Sophie Wahnich (dir.), *L'État contre la politique? Les expressions historiques de l'étatisation*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 181.

lutte contre les exclusions¹⁰⁹. Les Tsiganes ou « gens du voyage » ne semblent pas sortir de leur côté, de la catégorie qu'on leur a assignée : la nécessité de leur contrôle est partagée et soutenue par la majeure partie de l'opinion commune¹¹⁰.

Pourtant, ce n'est plus tant le nomadisme en tant que tel qui pose problème aux pouvoirs publics, puisqu'ils ont mis en place des dispositifs pour le contrôler, mais le stationnement des caravanes qui crée au niveau local des troubles en termes d'ordre public et sanitaire. Devant s'adapter aux changements socio-économiques, les gens du voyage modifient en effet leurs façons de voyager : ils s'arrêtent plus longtemps et leurs stationnements sont d'autant plus visibles que les endroits où ils s'installaient précédemment sont progressivement urbanisés. Le gouvernement, conscient de ces problèmes, émet alors un ensemble de réglementations destinées à les résoudre en organisant le stationnement des caravanes. Devant la faible mise en œuvre et la récurrence des conflits, Louis Besson, alors Secrétaire d'Etat au logement, reprend ce dossier.

En effet, la loi Besson de 2000 vise à régler un « ancien » problème public central, celui du contrôle de l'itinérance et à mettre fin à celui du stationnement spontané local. D'un côté, l'action publique est toujours élaborée en fonction de la catégorie du nomadisme¹¹¹, mais de l'autre, elle est désidéologisée. En effet, si le sort réservé à ces populations avait tendance à susciter des conflits idéologiques, il est abordé ici avec pragmatisme. Cette évolution se traduit par la création d'un nouvel instrument d'action publique : l'aire d'accueil qui renvoie ainsi à une dimension plus technique du problème. Cette loi permet donc d'encadrer des déplacements d'une population définie en référence au nomadisme grâce au maillage que

¹⁰⁹ Julien Damon, « Cinq variables historiques caractéristiques de la prise en charge des SDF », *Déviance et Société*, n°27, vol.1, 2003, p. 25-42.

¹¹⁰ Si cette thèse vaut pour l'orientation générale des politiques publiques concernant les Tsiganes, nous choisirons pourtant de démontrer d'autres évolutions à l'œuvre : des changements induits par des « hybridations complexes » que nous démontrerons tout au long de ce travail à la fois dans la mise en œuvre locale du problème (IIème partie) mais également dans la participation et l'institutionnalisation progressive des principaux concernés (IIIème partie). Sur la notion d'« hybridation complexe », voir Joseph Fontaine et Patrick Hassenteufel, « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et "refroidissement" théorique », in Joseph Fontaine et Patrick Hassenteufel (dir.), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, p. 9-29.

¹¹¹ Vincent Dubois montre comment la catégorie de « politique culturelle » est remise en cause, notamment parce que c'est une catégorie floue qu'on redéfinit régulièrement. Nous n'analysons pas d'homologie avec notre étude. Voir cependant cette très intéressante étude et approche socio-historique d'une catégorie d'action publique : Vincent Dubois, *La politique culturelle : genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999.

forment les aires d'accueil. Elle permet également de gouverner les territoires en imposant la réalisation des aires d'accueil aux municipalités et aux administrations déconcentrées, telle une politique « constitutive »¹¹² qui vise à transférer des responsabilités et inciter à la création de nouveaux dispositifs. La loi Besson de 2000 est à la fois illustrative d'un phénomène de territorialisation qui se repose sur l'action de l'échelon local, et, dans le même temps, du maintien du contrôle de l'Etat sur les collectivités. En effet, seul le niveau central est en capacité de réguler ce problème et de l'organiser.

Finalement, la loi Besson de 2000 est élaborée à la suite de législations qui institutionnalisent progressivement la catégorie du nomadisme¹¹³ dans le droit et dans l'action publique, et qui, de fait, pérennisent l'image du nomade délinquant à contrôler¹¹⁴ (chapitre 1). Tandis que les pouvoirs publics déploient différents moyens pour contrôler ces individus mobiles, elles doivent désormais faire face au stationnement des caravanes. Présentée par les élus comme une urgence locale à résoudre, c'est finalement la solution législative qui est adoptée par Louis Besson pour réguler ce problème (chapitre 2). La loi Besson de 2000 combine donc deux logiques : une – ancienne et « immuable » – de contrôle des flux au niveau national, l'autre répondant à un besoin plus pragmatique et technique d'accueil, face au problème global du stationnement (et donc du déplacement) au niveau local dans un contexte de décentralisation (chapitre 3).

¹¹² Theodore J. Lowi, « American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory », *World Politics*, n°16, 1964, p. 667-715.

¹¹³ A l'instar de l'entreprise de François Buton, « L'Etat et ses catégories comme objets d'analyse socio-historique : les "handicapés sensoriels" au XIXe siècle, in Laborier et Trom (dir.), *op. cit.*, p. 59-78.

¹¹⁴ Jean Joana souhaite faire apparaître une "catégorie d'action publique", dont la reconnaissance et le traitement permettent de mettre au jour les logiques de définition et de mise en œuvre des politiques de gestion des personnels militaires » (p. 450). Ce que nous tentons de démontrer avec l'exemple particulier de la gestion des Tsiganes français. Voir Jean Joana, « La "condition militaire" : inventions et réinventions d'une catégorie d'action publique, *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 4, août 2002, p. 449-467.

Chapitre 1. Nomadisme sous contrôle (XV^e – XX^e siècle)

A partir de l'apparition au XV^e siècle des Bohémiens¹¹⁵, comment les autorités ont-elles appréhendé cette population se déplaçant en groupes et en roulotte ? Pourquoi et sur quels registres d'argumentation se sont-elles fondées pour encadrer ces populations ? Quelles sont les logiques qui ont orienté et empreint les législations les concernant ?

Nous concentrer sur les dispositifs juridiques précédents la loi de 2000 et sur les intentions du législateur ne consiste pas uniquement à prendre en compte un contexte politique particulier ni à faire un historique législatif mais bien à entreprendre une sociogenèse d'un problème, c'est-à-dire à analyser « le travail intellectuel et organisationnel grâce auquel [les acteurs] forgent de nouvelles représentations, les enracinent dans des organisations et en font peu à peu le langage nouveau qui définira l'action publique »¹¹⁶. Il semble alors incontournable d'étudier *a minima* l'origine de ces « représentations » qui vont par la suite guider l'action publique. Il ne s'agit pas de « planter le décor » de façon descriptive ni de s'improviser historien mais bien « d'explorer ce qui du passé historique est à chaque fois effectif dans le présent de l'action »¹¹⁷.

Comme le souligne Philippe Garraud, « l'émergence et la promotion d'un problème sont inséparables de processus cognitifs et normatifs de définition et de qualification (ou de "problématisation") qui donnent sens à ce problème et conditionnent notamment les éventuelles décisions »¹¹⁸. Nous souhaitons donc mettre en avant dans ce chapitre une partie des processus cognitifs et normatifs qui ont marqué le traitement des populations tsiganes

¹¹⁵ Selon Henriette Asséo, ce nom sera utilisé du XV^e au XVIII^e siècle : « le terme d'Égyptien insiste sur les origines étrangères, celui de Bohémien qualifie plus un état social que des antécédents nationaux » ; voir Asséo, *op. cit.*, p.42 et plus particulièrement sur la terminologie de ces siècles, p. 41-43. Nous employons ce terme notamment pour faire référence à une période historique précise et éviter trop d'anachronisme. Certes il renvoie à une vision faussée et particulière d'un individu et d'un groupe, essentialisant les individus dans une catégorie nominative mais il sera employé dans cette thèse sans guillemets pour alléger nos propos. L'alternance entre les mots « Bohémiens » et « Tsiganes » vise ainsi à désigner une même population.

¹¹⁶ Bruno Jobert, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n°2, 1992, p. 225.

¹¹⁷ Laborier et Trom, *op. cit.*, p. 12-13.

¹¹⁸ Philippe Garraud, « Agenda/émergence », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *op.cit.*, p. 52.

autour de la notion de nomadisme et qui permettent progressivement de le concevoir comme une véritable catégorie d'action publique.

Afin de mettre en exergue les logiques de contrôle et de surveillance qui ont procédé en France au traitement des Tsiganes de leur arrivée au XV^e siècle aux années 1970, nous montrerons comment ce groupe mouvant a gêné la construction de l'Etat et comment il s'est retrouvé caractérisé uniquement à partir de son nomadisme et de sa potentielle dangerosité. Ainsi les politiques qui les concernent s'axent autour de l'articulation entre fixation, contrôle et répression. Dès l'Ancien Régime, elles sont intégrées à la problématique de l'ordre public. Ces populations, que l'on n'arrive pas à identifier, sont jugées dangereuses et vont se retrouver cataloguées au même titre que les vagabonds et gens « sans aveu » (1). A partir du XIX^e siècle, l'enjeu du contrôle du territoire et donc de sa sécurité, va accroître la suspicion à l'égard de ces populations et de leur mobilité. Ces populations « nomades », comme les définit la loi exclusive du 16 juillet 1912, sont alors fichées en masse, ce qui favorisera d'ailleurs leur internement pendant la Seconde Guerre mondiale. Soixante ans après avoir été contraints de détenir un carnet anthropométrique, les « nomades » entrent dans un nouveau cadre législatif dérogatoire bien qu'assoupli à travers la loi du 3 janvier 1969 (2).

1 L'errance comme délit (XV^e – XIX^e siècle)

Le contrôle dont les Tsiganes font l'objet apparaît bien avant le XX^e siècle. Il n'est pas question ici de développer l'origine de ces groupes ni d'en détailler les itinéraires supposés en France. Il s'agit de voir et d'analyser les représentations et les logiques qui animent leur traitement au sein de la société majoritaire entre le XV^e et le XVIII^e siècle pour comprendre comment elles ont perduré dans les législations postérieures et dans l'opinion commune.

Si les « Bohémiens » sont tout d'abord plutôt bien accueillis, auréolés de leurs origines mythiques et activités originales, ils sont vite suspectés. Mode de vie, mobilité, stabilité familiale, toutes leurs caractéristiques pâissent d'une image négative dont ils ne peuvent se défaire. Les mesures de rejet au niveau local puis central s'accroissent, visant leur exclusion pure et simple du territoire voire leur disparition (1.1). Les mesures qui les visent s'articulent

autour du contrôle de la mobilité et de la dangerosité qu'ils représentent. Elles reposent essentiellement sur l'image stigmatisante du vagabond errant (1.2.).

1.1 De l'arrivée des Bohémiens à leur bannissement (XV^e – XVIII^e siècle)

1.1.1 De la protection à la suspicion

Arrivés en France au début du XV^e siècle¹¹⁹, les Tsiganes semblent se déplacer en groupes particuliers et sont appelés à l'époque « Bohémiens ou Egyptiens ». Ils se présentent comme venant de « Petite Egypte », nation d'origine imaginaire, et comme pèlerins. Ces derniers créent autour de leurs origines une « aura légendaire »¹²⁰ empreinte de chrétienté. Ils auraient en effet été condamnés à l'errance pour expier leur pêché : s'être alliés aux Sarrasins plutôt qu'aux princes catholiques de l'époque. Ce mythe s'est accompagné de multiples variantes¹²¹ qui permettent aux Bohémiens de bénéficier d'un accueil plutôt favorable¹²² auprès des populations ; ces dernières, gouvernants y compris, les considèrent comme des pèlerins à aider.

Malgré ce régime de relative protection, les villes vont peu à peu se fermer à ces populations itinérantes au cours du XVI^e siècle. Les mythes produits autour de leur provenance et sur lesquels ces groupes se reposent pour vivre et voyager sont fortement remis en cause par les habitants et les gouvernants. S'ensuit un sentiment de doute et de suspicion à l'égard de cette population qui n'aurait cessé de mentir et de tromper¹²³.

Les cités les rejettent, les habitants refusent de continuer à donner l'aumône à une population dont elle a peur et dont les déplacements sont progressivement perçus comme

¹¹⁹ Sur le traitement administratif des Bohémiens sous l'Ancien Régime en France, voir les travaux pionniers d'Henriette Asséo, « Marginalité et exclusion : le traitement administratif des Bohémiens dans la société française du XVII^e siècle », *Problèmes socio-culturels en France au XVII^e siècle*, Paris, Klincksieck, n°21, 1974, p. 9-87.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 15-17.

¹²¹ Sur les origines des premiers groupes tziganes, les différentes légendes corrélées et les multiples circulations supposées, voir Jean-Pierre Liégeois, *Tsiganes*, Paris, La Découverte, 1983, p. 19-54.

¹²² Sur la période de protection et « le temps des privilèges », voir Henriette Asséo, *Les Tsiganes : une destinée européenne*, Paris, Gallimard, 1994, p. 14-34.

¹²³ Cette logique marquera d'ailleurs la société à la fois dans les représentations qu'elle se fait des Tsiganes mais aussi dans les rapports qu'elle entretiendra avec, qu'il s'agisse des textes de lois ou des activités économiques : le Tsigane pouvant toujours être potentiellement en train de « mentir », « ruser », « négocier », voire « arnaquer ».

porteurs de différents maux tels que la peste. Face à ces situations de rejet permanent, et afin de conserver leur mode de vie, les groupes durcissent leurs attitudes. Ils sont alors accusés de voler et piller en bandes. Comme le souligne Henriette Asséo, cette période est décisive dans la façon de considérer les Tsiganes : « l'identité peu flatteuse du groupe est donc fixée au XVI^e siècle »¹²⁴.

Les habitants et gouvernements des cités ne sont pas les seuls inquiets. Le pouvoir royal commence à s'intéresser de près à ces « fauteurs de troubles ». Ainsi, bien que circulant sur le territoire depuis une cinquantaine d'années, les Bohémiens sont toujours considérés comme des étrangers. Ils n'intriguent plus, ils font peur. Brigands, guerriers, devins, ils apparaissent insaisissables et dangereux aux yeux d'une société qui tend à se fixer progressivement. Une législation sévère est donc mise en place dès le XVI^e siècle envers ces groupes : elle les inscrit *de facto* dans l'axe du maintien de l'ordre public. Les textes issus de l'autorité royale viennent alors couronner un ensemble d'écrits pris au niveau local affirmant ainsi la volonté du royaume de se débarrasser de cette population encombrante. Ces textes seront d'ailleurs repris dans les législations postérieures entérinant leurs intentions et les représentations qu'ils véhiculent.

Dans un souci de protéger la sûreté du territoire face à une entité spécifique et dangereuse que seraient les Bohémiens, on condamne ces derniers d'une part au rejet permanent et d'autre part à l'exil collectif. Il ne s'agit pas uniquement de leur interdire le droit de séjour, mais également celui de se déplacer et de se fixer : ces groupes, quoi qu'ils fassent, sont « indésirables ».

Ainsi, s'inspirant des ordonnances de 1531 et 1534 qui destinent aux galères les « soldats, vagabonds et sans aveu », l'édit de François 1^{er} du 24 juin 1539 demande explicitement aux Bohémiens de quitter le royaume de France¹²⁵. En janvier 1561 l'ordonnance générale de Charles IX prévoit également l'envoi aux galères des Bohémiens qui n'auraient pas quitté le territoire. Des décisions identiques qui s'enchaînent au fil du XVII^e siècle. Les Bohémiens

¹²⁴ Asséo, *op. cit.*, p. 19.

¹²⁵ Des mesures identiques de bannissement sont prises de façon similaire en Europe (notamment en Angleterre, Espagne, Italie, Allemagne) : sur la Renaissance en Europe occidentale, voir Claire Auzias, *Les funambules de l'histoire. Les Tsiganes, entre préhistoire et modernité*, Paris, Digitale, 2002, p. 55-59.

sont reconnus comme une main d'œuvre privilégiée pour les galères, comme le montre l'arrêt du 4 août 1673 du « conseil du Roi », signé par Colbert, qui laisse un délai d'un mois pour s'en aller du Royaume sous peine de galère.

Ce bannissement hors du territoire procède, selon Jean-Pierre Liégeois, d'une logique d'exclusion¹²⁶. Mais si ce sont bien les Bohémiens qui sont visés en tant que groupe, leur mode d'existence est plus généralement remis en cause. Il faut le corriger via la répression voire l'anéantir.

La déclaration du 11 juillet 1682 (« Déclaration du Roy rendue contre les bohèmes et ceux qui leur donnent retraite du onzième juillet 1682 »¹²⁷), signée par Louis XIV, illustre cette législation spécifique contre les Bohémiens¹²⁸. Elle renouvelle d'anciennes mesures en interdisant les attroupements – les déplacements en troupe sont suspects – la magie, les devins et prévoit de faire arrêter les hommes pour les condamner aux galères à perpétuité¹²⁹, de tondre les femmes si elles poursuivent leurs activités de Bohémiennes « ensorceleuses ». Quant aux enfants, ils doivent être séparés des groupes et enfermés dans les hôpitaux.

1.1.2 Définition progressive d'un groupe spécifique : les Bohémiens

Le droit royal désigne donc déjà ici un groupe particulier sur lequel il faut agir, mais sans le définir réellement. Malgré des textes les désignant comme groupe particulier, il semble plus évident de les rapprocher d'une catégorie plus connue de marginaux, la catégorie du « vagabond » et du « sans aveu ». Les « troupes de Bohémiens, d'Egyptiens et de brigands » sont ainsi vite comparées aux différents « pauvres, vagabonds, gens sans aveu » dans les textes mais aussi dans l'opinion commune. Comme le souligne Henriette Asséo : « Dans la société d'Ancien Régime, les "Bohèmes ou Egyptiens" sont reconnus comme groupement

¹²⁶ Liégeois, *op. cit.*, Paris, p. 146-158. Voir plus particulièrement le tableau retraçant l'ensemble des textes législatifs concernant spécifiquement les Bohémiens en France du XVI^e au XIX^e siècle autour du bannissement, p. 156-158.

¹²⁷ Asséo, *op. cit.*, p. 30.

¹²⁸ Henriette Asséo explique que la succession des édits contre les Bohémiens entre le XVI^e et le XVII^e siècle est une marque d'inefficacité des textes. La déclaration de 1682 vient alors couronner un ensemble de textes en proposant une solution extrême : la condamnation des Bohémiens à la galère à perpétuité.

¹²⁹ L'invention des galères en France a été rapprochée de la période d'esclavage en Roumanie comme « stratégie d'enrichissement des Etats que d'asservir telle ou telle population décrétée dans ce but inférieur par la religion ou les mœurs », voir l'analyse de Claire Auzias, *op.cit.*, p. 60-64.

homogène et structuré, mal dissocié de la cohorte migrante des "vagabonds et sans aveu" qui constituent les "classes fainéantes" de l'époque classique. Que ces groupes allogènes sillonnent la masse rurale en bandes armées, ou qu'ils pénètrent les villes en cellules familiales peu nombreuses, ils demeurent des marginaux »¹³⁰. Cet amalgame permet alors de lier une législation dédiée uniquement aux Bohémiens à celle, plus large, du vagabondage.

Si les textes oscillent constamment entre la reconnaissance d'un groupe constitué – à savoir les Bohémiens – et un groupe plus large – les vagabonds et autres « sans aveu », c'est parce qu'ils semblent présenter des caractéristiques communes considérées comme dangereuses. Cependant si on retrouve des signes communs, la spécificité des groupes bohémiens est toujours maintenue.

Les principaux traits communs relèvent de leur mode de vie. Les Bohémiens, nomades, sont assimilés à ceux qui se déplacent, une mobilité qui, comme pour les vagabonds, ne permet pas de les saisir. Cette itinérance est perçue non pas comme un moyen pour travailler mais pour commettre des délits. Leurs supposées fainéantise et oisiveté sont considérées comme sources de délinquance et de criminalité. Par ailleurs leur fonctionnement collectif et leurs règles internes de vie les font apparaître en marge de la société, tout comme les vagabonds.

De plus, cette vie collective qui répond à des principes très précis est perçue comme un refus d'assimiler les normes monarchiques¹³¹. L'ensemble des groupes de Bohémiens montrerait ainsi une forme de résistance mettant en péril un pouvoir en train de se constituer. Il faut également souligner que les activités des Bohémiennes¹³² sont progressivement perçues non plus comme du divertissement mais comme une invitation à la débauche. Enfin, contrairement au vagabondage qui peut apparaître comme un fait social touchant un individu particulier, on redoute la stabilité familiale affichée par les Bohémiens : en se reproduisant, ils ne feraient qu'augmenter les bandes de criminels dont ils font partie.

¹³⁰ Asséo, *op.cit.*, p. 9.

¹³¹ Asséo, *op. cit.*, p. 41.

¹³² Sur la figure énigmatique de la Bohémienne tant sur le plan social qu'artistique, voir Pascale Auraix-Jonchière et Gérard Loubinoux (éd.), *La Bohémienne, figure poétique de l'errance aux XVIII^e et XIX^e siècles*, Paris, Presses universitaires Blaise Pascal, 2006.

Dès le XVI^e siècle et tout au long du XVII^e, on observe ainsi une volonté d'exclusion par les autorités centrales des Bohémiens en tant que groupe particulier. Ils passent d'un statut privilégié à celui de classe dangereuse qu'on rapproche volontiers des vagabonds – notamment à cause de leur mobilité – mais sans réellement confondre les deux : « c'est ainsi que, du XVI^e au XVIII^e siècle, si le pauvre, de sacré, devient condamné pour sa paresse, le Bohémien, de marginal objet de curiosité devient marginal dissident »¹³³.

Au cours du XVIII^e siècle, les forces de l'ordre vont commencer à surveiller l'ensemble des migrants, en collectant notamment de nombreuses informations sur les « gens sans aveu », Bohémiens compris. De la même façon, « le traitement administratif des Bohémiens est englobé dans celui des vagabonds, mendiants et gens sans aveu »¹³⁴. Ces pratiques continuent au XIX^e siècle, période empreinte d'une législation répressive contre le vagabondage regroupant tous les individus sans domicile ni ressource.

1.2 Stigmatisation et répression de l'errance (XIX^e – XX^e siècle)

La fin du XIX^e siècle apparaît comme une « période d'accentuation de la répression »¹³⁵. Dans un but d'unicité du territoire et de lutte contre un danger labile, l'incrimination du vagabondage apparaît comme une caractéristique majeure de la croissance de l'Etat¹³⁶.

La stratégie pénale officielle, influencée par « des idées générales et de connaissances sur le phénomène criminel »¹³⁷, met alors en exergue la fainéantise, l'errance et la propension naturelle au crime des vagabonds et autres populations qualifiées comme telles (1.2.1). Pour se prémunir de ces mêmes populations dangereuses et anticiper tout acte de leur part, la logique de surveillance prévaut, d'autant plus qu'elle s'inscrit dans une volonté

¹³³ Liégeois, *op. cit.*, p. 155.

¹³⁴ Emmanuel Filhol, « L'indifférence collective au sort des Tsiganes internés dans les camps français », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n°226, 2007, p. 69-82. Voir plus particulièrement le paragraphe « Un héritage de pratiques et de représentations discriminatoires », p. 70-73.

¹³⁵ Voir Jean-François Wagnart, « La pénalisation du vagabondage et la répression de la pauvreté errante à la fin du XIX^e siècle », *Cahiers d'Histoire*, n°64, 1996, p. 77-90.

¹³⁶ Voir Jean-François Wagnart, « Les migrations des pauvres en France à la fin du XIX^e siècle : le vagabondage ou la solitude des voyageurs incertains », *Genèses*, vol.30, n°1, 1998, p. 30-52.

¹³⁷ Stéphane Enguéguélé, « Création de la loi pénale et analyse des politiques publiques », in Laurent Mucchielli et Philippe Robert (dir.), *Crime et sécurité : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2002, p. 76.

d'identification des individus et *a fortiori* de surveillance de ceux qui posent ou peuvent poser problème. C'est l'instauration progressive de titres d'identité et de circulation qui permet alors de distinguer les individus entre eux et notamment les populations mobiles (1.2.2). D'ailleurs, malgré la confusion entretenue avec les vagabonds, des mesures spécifiques aux nomades, ou plus précisément aux Bohémiens coupables de « vagabondage ethnique », sont peu à peu soumis à ces logiques (1.2.3).

1.2.1 Pénalisation du vagabondage

Le XIX^e siècle hérite d'une législation répressive du vagabondage comme l'atteste l'article 269 du Code pénal de 1810 qui reconnaît le « délit de vagabondage »¹³⁸. Selon l'article 270 : « Les vagabonds ou gens sans-aveu sont ceux qui n'ont ni domicile certain, ni moyens de subsistance, et qui n'exercent habituellement ni métier, ni profession ». Comme le souligne Valérie Bertrand, on retrouve les « trois éléments majeurs qui ont défini, dès l'Ancien Régime, la réglementation du vagabondage nous indiquant en creux la pérennité des valeurs dominantes que sont l'appartenance à un réseau social par le travail fixe et l'inscription territoriale »¹³⁹.

La définition « négative » donnée par cet article du Code pénal touche en effet à différentes thématiques :

- « ni domicile certain » renvoie à la mobilité des individus, qui ne sont *de facto* pas fixés sur un territoire défini ;
- « ni moyen de subsistance » renvoie au fait que ces individus n'ont pas de ressources propres et se trouvent dans une position de relative pauvreté ;
- « n'exercent habituellement ni métier, ni profession » correspond au fait que ces individus n'ont pas de travail et n'ont pas pour « habitude » d'en exercer un, ne peuvent le faire mais surtout n'en veulent pas.

¹³⁸ Ce dernier sera en vigueur jusqu'à la refondation du Code pénal en 1994.

¹³⁹ Valérie Bertrand, « La mendicité et l'état dangereux : l'historicité des représentations sociales dans le discours juridique », *Connexions*, n°80, vol.2, 2003, p. 140.

Comme le note Robert Castel¹⁴⁰, le « label de vagabond [...] condamne l'errance d'un travailleur précaire en quête d'une occupation qui se dérobe. Ce type de personnage révèle un accroc irréparable dans la forme dominante de l'organisation du travail »¹⁴¹. Mais plus encore, « il est devenu autre, désaffilié, par rapport à un ordre social auquel il a auparavant appartenu »¹⁴². Pour cet auteur, le vagabond est donc à la fois « en dehors du travail » mais également « en dehors de la sociabilité ».

D'une part, son manque de ressources est dû à son absence de travail alors explicitée par son oisiveté. Cette explication permet de légitimer la présomption de vols et de délits en tout genre pour assurer sa survie. On peut saisir ici l'importance que commence à représenter la valeur travail dans le processus d'insertion et de reconnaissance sociale. D'autre part, le fait d'être « sans aveu » c'est-à-dire de n'appartenir à aucune communauté et de ne pas avoir d'attaches sociales et géographiques – c'est-à-dire ni garant ni garantie et donc pas de reconnaissance sociale – permet alors de condamner sa prétendue volonté de vivre en dehors de la société, de s'en exclure.

A l'aune de ces deux caractéristiques, le vagabond – et autres individus y étant attachés – apparaît donc comme un élément inutile, vivant au crochet du travail des autres, sans ancrage et donc condamné à l'errance. Ces représentations montrent également ce que Julien Damon qualifie de « dualité de la pauvreté »¹⁴³. Il existe une dichotomie importante entre « bon » et « mauvais » pauvre, digne/indigne, honnête/malhonnête : une qualification qui induit une attitude différente de la société selon la catégorie retenue. Si les « bons » pauvres (orphelins, invalides, veuves) font l'objet d'une solidarité, d'autres n'en sont pas dignes. Bien que l'hospitalité ne soit jamais « naturelle », chaque collectivité se sent à l'époque responsable de ses pauvres « locaux »¹⁴⁴. Les vagabonds, mobiles, ont donc peu de chances d'être accueillis et aidés, à moins de se fixer.

¹⁴⁰ Voir Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 31.

¹⁴² *Idem.*

¹⁴³ Julien Damon, *La question SDF. Critique d'une action publique*, Paris, PUF, 2002, p. 28.

¹⁴⁴ Voir Sophie Wahnich, « L'errant, entre liberté et exclusion. Archéologie d'une figure de l'exclu », *Politix*, n°34, 1996, p. 33 et s.

Par ailleurs une différence est opérée dans le Code pénal entre le vagabond et le mendiant. Les articles 274 à 276 prévoient en effet que si un dépôt de mendicité existe, le mendiant doit y être amené et que s'il n'en existe pas, les invalides peuvent mendier. Les mendiants valides seront par contre eux punis de un mois à deux ans d'emprisonnement. La mendicité n'est donc pas jugée délictueuse par rapport au vagabondage. Si l'on observe une accélération de l'exode rural comme transfert d'une main d'œuvre des campagnes vers les villes, une distinction est également faite : on ne confond pas ouvriers mobiles et vagabonds. Comme le note Jean-François Wagniard, « les vagabonds resteront hors du processus de sédentarisation et d'intégration des classes ouvrières pendant la III^e République »¹⁴⁵.

Le traitement juridique des vagabonds est fortement inspiré par le courant scientifico-médical de l'époque. A la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, on assiste à une véritable « croisade d'hygiène sociale et morale contre le vagabondage et la mendicité »¹⁴⁶. La « médicalisation de la pauvreté »¹⁴⁷ dans le droit est frappante. Les textes sur la mendicité et le vagabondage se multiplient ornés du vocabulaire aux connotations médicales (contagions, microbes, pathologie...). « La prédominance du solidarisme, lié au pasteurisme et à l'hygiénisme, implique une vision de la société comme un ensemble d'éléments interdépendants, et nécessaires les uns aux autres à la survie du corps social dans son entier »¹⁴⁸. Tout élément néfaste doit être « traité », « éliminé ».

L'errance n'échappe pas à ce diagnostic. Elle est totalement assimilée à une maladie dans les discours scientifiques de l'époque. On parle ainsi de « dromomanie des dégénérés » ou d'« automatisme ambulatoire » qui seraient liés à des problèmes psychiatriques. Présentée comme l'antichambre de la criminalité, on peut corroborer l'expression de Sophie Wahnich selon laquelle l'histoire de l'errance serait celle de l'exclusion. En effet la notion d'errance est reliée à la figure du déviant (brigand, voleur, chevalier errant, enchanteur etc.) et donc à celle du mal, qu'il faut nécessairement stabiliser – par le travail – sédentariser et contrôler.

¹⁴⁵ Wagniard, *op.cit.*, p. 34.

¹⁴⁶ Julien Damon, « Vagabondage et mendicité : délits périmés, contrôle persistant », in Mucchielli et Robert (dir.), *op.cit.*, p. 121.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 122.

¹⁴⁸ Edouard Gardella, *Espaces publics et mendicité*, Mémoire de maîtrise de sociologie, Université Paris X – Nanterre / ENS Cachan, 2004, p. 31.

Ainsi l'errant est « coupable de n'avoir aucun lieu et de refuser tous les liens, [et] donc jugé responsable de son état et de sa marginalisation »¹⁴⁹. Cette prétendue responsabilité, empreinte de déterminisme, légitime alors un traitement spécifique à leur égard : celui qui s'exclut lui-même de la société doit être encadré par des mesures spécifiques. En qualifiant l'errance de pathologie, on légitime par ailleurs la nécessité d'intervention et de traitement de cette dernière, quelle qu'en soit la façon. On se repose sur la nécessité de défendre l'intérêt général, légitimée par un argument scientifique. Toute caractéristique culturelle, économique et/ou sociale liée à ce mode de vie est impossible puisqu'on a préalablement qualifié ces individus d'anormaux et de déviants¹⁵⁰.

L'errance est en effet considérée comme « le comportement induisant le plus d'insécurité »¹⁵¹ et généralement associée à la représentation du « mauvais » pauvre : celui qui fuit pour ne pas se plier aux règles, pour semer la terreur et pouvoir commettre des crimes n'importe où et n'importe quand¹⁵²... celui qui finalement n'a pas d'identité et que sa mobilité ne permet pas de saisir. Aussi les efforts de contrôle de ces populations vont d'abord passer par des processus d'identification systématique.

¹⁴⁹ Bertrand, *op. cit.*, p. 149.

¹⁵⁰ Comme l'analyse Howard S. Becker, il est intéressant de voir le processus qui qualifie un individu ou un groupe de déviant. Ici les Bohémiens apparaissent étrangers à la communauté pour plusieurs raisons. Si le nomadisme est progressivement caractérisé comme un comportement déviant, leur mode de vie, leur fonctionnement en groupes ainsi que les différentes activités qu'ils exercent, le détachement qu'ils semblent afficher face au pouvoir les isolent. Ces groupes sont « étrangers à la collectivité parce qu'ils dévient de ses normes » (p.). Voir Howard S. Becker, *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985 [1^{ère} éd. 1963] ; et plus particulièrement le chapitre 1, p. 25-42.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 151.

¹⁵² Il est important de situer dans le temps des représentations autour de l'errance, de la mobilité, du nomadisme qui ne cesseront de s'étoffer et qui sont encore très prégnantes dans l'opinion commune. Tandis que la mobilité est valorisée comme modèle d'adaptabilité et de marque de progrès scientifique, les personnes adoptant ce mode de vie sont nécessairement disqualifiés, ne souhaitant se fixer, posséder un terrain. Pire, leurs mouvements ne peuvent être que symbole d'une fuite, due à leurs mauvaises actions. Au-delà des stéréotypes, c'est aussi mal connaître les circulations, les besoins en habitat, les rythmes de voyage et d'arrêt. C'est finalement catégoriser cette population par son nomadisme, et qualifier le nomadisme péjorativement ce qui revient au syllogisme suivant : cette population est uniquement nomade, or le nomadisme est dangereux, donc cette population est dangereuse.

1.2.2 Identifier pour surveiller

Le passeport¹⁵³ tel qu'il existe sous l'Ancien Régime est notamment utilisé pour pouvoir mieux réprimer vagabonds et indigents. S'il est perçu comme un des symboles de l'arbitraire de l'Ancien Régime et supprimé en 1791, il est réintroduit par la loi du 28 mars 1792 qui rend obligatoire le passeport pour tout Français souhaitant sortir du royaume et pour tout étranger désireux de séjourner en France. Au sortir de la Révolution, la volonté de construction d'un territoire national passe notamment par la maîtrise des flux internes des personnes « intérieures » mais surtout des « extérieures ». Vouloir se protéger de l'extérieur et contrôler les étrangers sur le territoire se rapproche cependant à l'époque plus de « l'opposition familier/inconnu » que du clivage défini « national/étranger »¹⁵⁴. Ainsi le débat parlementaire préalable à l'adoption de la loi de 1792 ne porte pas tant sur ces menaces de l'étranger mais sur le besoin de « faire face à la recrudescence du brigandage et du vagabondage »¹⁵⁵. Le passeport constitue donc un moyen de suivre le voyageur, c'est-à-dire les déplacements des individus d'un département à un autre. Cette « gestion des itinéraires »¹⁵⁶ a, selon Gérard Noiriel, une double fonction : celle de surveillance et d'assistance. La délivrance d'un passeport – c'est-à-dire l'autorisation donnée par les représentants de l'État à se déplacer – est corrélée à un itinéraire strict pour les individus jugés dangereux, itinéraire auquel ils doivent se conférer et qui précise les villes où ils doivent s'arrêter. Ce système concerne d'ailleurs les indigents qui doivent être rapatriés dans leur commune d'origine pour y être pris en charge¹⁵⁷ ainsi que les voyageurs étrangers. Les indigents possèdent également des « secours de route » qui leur permettent d'être aidés si besoin. L'assistance correspond bien au pendant de la surveillance.

¹⁵³ Sur l'histoire du passeport du XVIII^e au début du XX^e siècle, voir Gérard Noiriel, « Surveiller les déplacements ou identifier les personnes ? Contribution à l'histoire du passeport en France de la I^e à la III^e République », *Genèses*, vol.30, n°1, 1998, p. 77-100. Sur la période antérieure à la Révolution et l'apparition du papier et de l'encartement, voir Vincent Denis, « L'encartement de l'Ancien Régime à l'Empire », in Xavier Crettiez et Pierre Piazza (dir.), *Du papier à la biométrie. Identifier les individus*, Paris, Presses de Science Po, 2006, p. 39-50.

¹⁵⁴ Noiriel, *op. cit.*, p. 81.

¹⁵⁵ *Idem.*

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 85.

¹⁵⁷ Voir Robert Castel, « De l'indigence à l'exclusion : la désaffiliation », in Jacques Donzelot (dir.), *Face à l'exclusion. Le modèle français*, Paris, Esprit, 1991, p. 137-168.

Un autre instrument de la surveillance d'individus mobiles suspects est donné par le livret ouvrier¹⁵⁸. Créé dans l'article 12 de la loi du 12 avril 1803, « Il ne fait pas de doute que, dans l'esprit du législateur de 1803, le livret ouvrier possède bien une dimension publique de contrôle des déplacements des "ouvriers nomades" »¹⁵⁹. Ce dernier précise en effet tous les déplacements des ouvriers : il doit être visé par la police à chaque changement de lieu de résidence et faciliter notamment des investigations policières¹⁶⁰. Par ailleurs, un ouvrier arrêté sans livret est considéré comme un vagabond. L'amalgame avec un délinquant¹⁶¹ est d'ailleurs fortement rejeté par les principaux concernés qui viennent tout juste de faire reconnaître leurs droits en obtenant le droit de vote en 1848. Ce livret est finalement abandonné en 1890.

La mise en œuvre de cette surveillance¹⁶² est complexe : cela « suppose une lente circulation des individus qui les [les passeports] détiennent ainsi qu'une faible mobilité spatiale de la majorité d'entre eux »¹⁶³. Mais si les Bohémiens comptent au XVII^e siècle parmi un ensemble de populations mobiles (marchands ambulants, ouvriers agricoles et du bâtiment, tisserands, domestiques, vagabonds etc.), on assiste à partir de 1870 à un exode rural croissant, c'est-à-dire à l'augmentation de la mobilité générale de la population des campagnes vers les villes. De même, d'autres problèmes pratiques ralentissent sa mise en œuvre. Le développement des moyens de transports permet à un voyageur d'aller « plus vite que ses papiers » ou encore les critiques répétées sur « qui » doit être porteur de ces titres altèrent la portée opérationnelle de cet instrument de surveillance.

¹⁵⁸ Jean-Pierre Le Crom, « Le livret ouvrier au XIX^e siècle entre assujettissement et reconnaissance de soi », *in* Yvon Le Gall, Dominique Gaurier et Pierre-Yannick Legal (Ed.), *Du droit du travail aux droits de l'humanité. Etudes offertes à Philippe-Jean Hesse*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005, p. 91-100.

¹⁵⁹ Ibid, p. 92.

¹⁶⁰ Dans son article, Jean-Pierre Le Crom montre que ce livret n'est pas uniquement un instrument de surveillance mais également un « élément de discipline contractuelle » entre le patron et l'ouvrier ainsi qu'un élément de reconnaissance des compétences professionnelles de son détenteur : voir p. 94 et s.

¹⁶¹ Sur le traitement des ouvriers comme classe dangereuse, voir Louis Chevalier, *Classes laborieuses et classes dangereuses*, Paris, LGF, 1978.

¹⁶² Sur la logique de surveillance, voir Pierre Piazza, *Histoire de la carte nationale d'identité*, Paris, Odile Jacob, 2004, p. 63-123.

¹⁶³ Pierre Piazza, « Au cœur de la construction de l'Etat moderne. Sociogenèse du carnet anthropométrique des nomades », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°48, 2002, p. 214.

1.2.3 Spécificité du contrôle des « nomades »

Quid des Bohémiens ? Ceux que l'on classe parmi les vagabonds et autres sans aveu ont-ils été traités comme des indigents ou comme des voyageurs étrangers ?

Au-delà des dispositifs communs, des mesures visent des catégories de population bien spécifiques. Il faut noter qu'à partir de 1870, on assiste à des migrations de Tsiganes venus d'Europe danubienne et balkanique suite à la libération des liens de servage¹⁶⁴. Ils sont rapidement accusés d'être des espions étrangers au service de l'Allemagne¹⁶⁵. Dans sa quête incessante de lutte contre les errants et les étrangers, le gouvernement va ainsi mettre en place le 20 mars 1895 un recensement de tous les « nomades, bohémiens et vagabonds »¹⁶⁶. Les résultats de ce dernier seront examinés par une Commission extraparlamentaire instituée le 13 novembre 1897 et chargée « de réfléchir aux moyens à mettre en œuvre pour assurer une surveillance étroite des "vagabonds et gens sans aveu" ». Ses conclusions¹⁶⁷ font état de la prétendue ampleur de l'itinérance – 400 000 individus itinérants dont « 25 000 nomades en bande circulant en roulotte »¹⁶⁸ – ainsi que des moyens éparés et insuffisants des services de sûreté face à ce problème public. Par ailleurs cette commission incrimine directement les Tsiganes en ce que « les nomades à caractère ethnique » constituaient l'essentiel de « l'armée du vagabondage dangereux »¹⁶⁹. Il s'agit donc de proposer une étroite

¹⁶⁴ Voir notamment : Asséo, *Les Tsiganes : une destinée...*, p. 17-77 et « L'esclavage des Roms », *Etudes Tsiganes*, n°29, 2007.

¹⁶⁵ En France, cette remarque sera reprise notamment pendant la Seconde Guerre mondiale, durant laquelle les individus seront assimilés à des espions de par leur nomadisme et seront assignés à résidence, puis internés. Voir le point 2.2 du chapitre 1.

¹⁶⁶ Ce dénombrement doit établir les nom, prénom, membre de la bande, « profession apparente », nationalité, sexe, âge, lieu de naissance, lieux de provenance et de destination, papiers dont ils sont porteurs et des observations diverses. Voir en détail : Emmanuel Filhol, « La loi de 1912 sur la circulation des "nomades" (Tsiganes) en France », *Revue européenne des migrations internationales*, vol.23, n°2, 2007, p. 135-141.

¹⁶⁷ Ses travaux sont réunis dans un Journal officiel daté du 21 mars 1898 et publiés le 29 mars 1898.

¹⁶⁸ Ces chiffres sont estimés par la commission en novembre 1897 suite au recensement effectué par les brigades de gendarmerie et les gardes champêtres sur ordre du gouvernement. Voir Emmanuel Filhol, « Les Tsiganes en France : une mobilité sous haute surveillance (XIX^e et XX^e siècles) », Communication présentée au 130^e congrès du Comité des Travaux Scientifiques et Historiques, Voyages et Voyageurs, La Rochelle, 18-23 avril 2005, p. 3.

¹⁶⁹ Christophe Delclitte, « La catégorie juridique "nomade" dans la loi de 1912 », *Hommes et Migrations*, n°1188-1189, juin-juillet 1995, p. 25 cité in Marie-Christine Hubert, « Les réglementations anti-tsiganes en France et en Allemagne, avant et pendant l'Occupation », *Revue d'histoire de la Shoah*, n°167, septembre – décembre 1999, p. 22.

surveillance de ces populations, notamment en les obligeant à posséder une pièce spécifique d'identité¹⁷⁰.

La surveillance nécessaire de ces mêmes nomades est même prise comme exemple lors d'opérations « surprises » de la Sûreté générale pour légitimer la création d'un service actif de police judiciaire composé des « Brigades régionales de police mobile » plus connues sous le nom de « Brigades du Tigre »¹⁷¹. Une fois créées, ces dernières ont d'ailleurs pour mission de photographier « chaque fois qu'ils en auront légalement la possibilité, les vagabonds nomades et Romanichels, circulant isolément ou voyageant en troupes »¹⁷².

On voit bien comment les personnes errantes sont assimilées à des éléments dangereux dont il faut se prémunir. Selon Leo Lucassen¹⁷³, les explications traditionnelles jugeant ces groupes – et notamment les Bohémiens – comme des parasites ou interprétant les politiques répressives comme une façon de discipliner les gens ne sont pas suffisantes. Son apport majeur est en effet de montrer deux processus. D'une part, la création d'un système d'aide sociale qui, fondé sur le « localisme », c'est-à-dire la ville où l'on « habite »¹⁷⁴: les groupes de voyageurs sont réduits à de simples vagabonds. C'est ce que nous avons souligné précédemment en parlant d'hospitalité locale limitée. D'autre part, la « professionnalisation et la spécialisation précoces de la police¹⁷⁵ amènent à un renforcement de la stigmatisation existante des groupes itinérants »¹⁷⁶. Liés à la formation de l'Etat, le développement de la police mais surtout sa spécialisation dans le genre de crimes (anarchistes, antisociaux,

¹⁷⁰ Nous verrons au point 2 de ce même chapitre comment cette proposition sera reprise et mise en œuvre via la loi du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades.

¹⁷¹ Voir Ilse About, « Les fondements d'un système national d'identification policière en France (1893-1914). Anthropométrie, signalements et fichiers », *Genèses*, n°54, mars 2004, p. 28-52.

¹⁷² Circulaire du 4 avril 1908 des ministères de l'Intérieur et de la Justice.

¹⁷³ Leo Lucassen, « Eternal Vagrants? State Formation, Migration and Travelling Groups in Western Europe, 1350-1914 », in Leo Lucassen, Wim Willems, Annemarie Cottaar, *Gypsies and Other Itinerant Groups : A Socio-Historical Approach*, New York, St Martin's Press, 1998, p. 55-73.

¹⁷⁴ Georg Simmel démontre également que l'appartenance à une communauté se fait par le biais de la proximité et que l'hospitalité repose sur des concepts et pratiques différentes selon que l'on est extérieur ou pas à cette dernière. Voir Georg Simmel, « *Digressions sur l'étranger* », in Yves Graifmeyer et Joseph Isaac, *L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Paris, Flammarion, 2004 [1^{ère} ed. 1979], p. 53-61.

¹⁷⁵ Sur la coïncidence entre le dispositif d'étatisation et la centralisation croissante des institutions policières, voir About, *op. cit.*

¹⁷⁶ Lucassen, *op. cit.*, p. 72 (traduit de l'anglais).

tsiganes etc.) stimule la suspicion constante de cette dernière envers des potentiels criminels. Les Tsiganes, parmi d'autres populations mobiles, seront donc associés à des étrangers et à des individus asociaux dangereux qu'il faut tout d'abord identifier puis contrôler.

Au XVI^e siècle, l'exclusion par le bannissement visant à les maintenir hors du pays échoue. Il faut donc trouver une autre façon de les maintenir hors de la société : cela passe par une surveillance quotidienne, comme celle qui sera instaurée par la loi du 16 juillet 1912¹⁷⁷, améliorée et perfectionnée par le développement de techniques policières empreintes de criminologie. L'errance apparaît alors comme une pathologie qu'il faut endiguer et un problème de sécurité publique. La lutte contre le nomadisme sera donc au cœur de cette législation.

2 Le nomadisme au cœur de législations spécifiques (de 1912 à 1969)

Assimilés à des populations dangereuses, bannis, suspects, redoutés, les Tsiganes en France ne peuvent échapper aux différentes mesures d'exclusion et de contrôle qui s'imposent à eux soit de façon spécifique – en étant identifiés à un groupe particulier mais difficilement définissable – soit en étant inclus dans un groupe d'individus jugés dangereux, faute de partager des caractéristiques communes avec eux, notamment leur mobilité.

Au moment où la République française se construit, où les frontières se matérialisent, où l'Etat central prend de plus en plus d'importance, la question de la sécurité du territoire est un enjeu crucial¹⁷⁸ : il faut savoir qui entre, qui sort, mais également qui se déplace. Pouvoir nommer, identifier, surveiller, contrôler le nomadisme et les nomades devient l'apanage de la loi du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades¹⁷⁹, à travers l'instauration du carnet anthropométrique (2.1). Ce fichage, motivé par la peur que suscitent les populations mobiles, est renforcé pendant la Seconde Guerre mondiale. Il aboutit ainsi à l'internement des nomades en France. Malgré

¹⁷⁷ Voir l'analyse de l'exclusion sur les groupes tsiganes réalisée par Jean-Pierre Liégeois, *Tsiganes, op. cit.*, p. 146-158.

¹⁷⁸ Michel Foucault, *op. cit.*

¹⁷⁹ Texte disponible en annexe.

les prises en considération humanistes de ces populations après-guerre, c'est pourtant le nomadisme qui est encore visé par la loi du 3 janvier 1969, qui à son tour fait des nomades en « résidence mobile » des citoyens à part (2.2).

2.1 Loi du 16 juillet 1912 : une législation spécifique exclusive

Le passeport et des logiques d'identification plus précises réapparaissent au début de la III^e République : « A partir de ce moment, étant donné que l'objectif majeur des gouvernants est de parvenir à intégrer les classes populaires au sein de l'Etat-nation, ce n'est plus l'Etat en tant que territoire qui focalise l'attention des pouvoirs publics, mais l'Etat en tant que "communauté de membres" (la nation). Dès lors, les pouvoirs publics se donnent pour objectif prioritaire de distinguer rigoureusement, au sein des classes populaires, les deux catégories qui sont exclues de la communauté nationale : les criminels (loi de 1885 sur la récidive) et les étrangers (loi de 1889 sur la nationalité française) »¹⁸⁰.

Pourtant la loi du 16 juillet 1912 ne distingue pas ces deux populations à partir du moment où elles sont mobiles. En effet la création de la catégorie de « nomade »¹⁸¹ vise certes en premier lieu les étrangers, mais englobe aussi les Français (2.1.1). Le carnet anthropométrique imposé aux « nomades » démontre de son côté la logique de contrôle à l'encontre d'une population suspectée d'être particulièrement criminogène (2.1.2). Cet objectif d'identification et de surveillance est, à l'époque, indissociable de la construction d'un Etat moderne que l'on souhaite sécuriser (2.1.3).

2.1.1 Création de la catégorie « nomade » dans la loi de 1912

Dans un contexte de forte pression de la part de certains acteurs tels que la presse ou encore de la Société des agriculteurs de France¹⁸², plusieurs propositions de loi en 1907¹⁸³ sont

¹⁸⁰ Noiriél, *op. cit.*, p. 100.

¹⁸¹ Lorsque nous ferons appel à la catégorie de « nomade », nous mettrons ce terme entre guillemets afin de rappeler que c'est bien une catégorie, et non un nom commun ou encore un adjectif synonyme de mobile.

¹⁸² Filhol, *op. cit.*

¹⁸³ Pour le détail de ces propositions de loi et l'ensemble de l'histoire du carnet anthropométrique, voir Piazza, *op. cit.*, p. 111-119.

étudiées au nom de la Commission « relative à la répression du vagabondage et de la mendicité ».

Ceux que l'on appelle « Bohémiens », ou de plus en plus « Romanichels », sont directement visés. L'ordre du jour de la Chambre des députés du 29 octobre 1907 invite ainsi le gouvernement à « assurer la sécurité dans les villes et les campagnes et à débarrasser le pays des incursions de bandes de romanichels ». Une nouvelle catégorie fait son apparition, celle de « nomade », comme le stipule le projet de loi relatif à la circulation des nomades de novembre 1908.

Ce projet de loi repose sur un principe de classement en distinguant deux catégories d'itinérants liées à une condition de domiciliation c'est-à-dire à l'existence, ou non, d'un domicile fixe :

- « les ambulants », avec domicile fixe, devront se déclarer auprès des autorités et recevront un récépissé pour se déplacer ;
- « les nomades », n'ayant pas de domicile fixe devront eux solliciter une autorisation délivrée sous la forme d'un carnet spécial dit « carnet d'identité ». Le port de ce carnet d'identité est prévu pour être obligatoire et complété par un carnet collectif. La mise en place d'un fichier central est également envisagée.

Ainsi dans ce texte, les « nomades » désigneraient d'une part les forains (facilement identifiables notamment de par leurs activités économiques en plein cœur des cités) et d'autre part les « roulottiers ou romanichels », généralement définis négativement comme « sans état civil, sans travail ou prétendant en exercer un, sans domicile » ou encore « menaçant les campagnes ».

Si ce projet de loi ne voit pas le jour, les principaux fondements sont conservés par la nouvelle chambre. Là encore un problème de définition se pose quant à la catégorie de « nomade ». Selon l'exposé des motifs de la future loi lors de la séance au Sénat du 30 mars 1911, le sénateur Etienne Flandin précise que les nomades sont des « vagabonds à caractère ethnique [qui] vivent sur notre territoire comme en pays conquis, ne veulent connaître ni les règles de l'hygiène, ni les prescriptions de nos lois civiles, professant un égal mépris pour nos lois pénales et nos lois fiscales (...) les bohémiens sont la terreur de nos campagnes où ils

exercer impunément leurs déprédations »¹⁸⁴. Le terme de « nomade » est ainsi directement relié à celui de « bohémien ».

Il faut rappeler le contexte de cette loi pour comprendre l'entreprise de distinction des gouvernants ainsi que leurs difficultés à nommer¹⁸⁵ et définir ces populations dangereuses. Cette loi n'a pas pour objectif premier de contrôler un type d'individus particuliers mais elle va bien évidemment être rédigée pour le permettre. Cette loi s'insère dans le cadre du contrôle accru du commerce itinérant – notamment celui de la circulation des marchandises d'un endroit à l'autre – et *de facto* de la profession de forain. Il apparaît nécessaire de distinguer le bon du mauvais forain. La question des Bohémiens et autres Romanichels se pose alors. D'ailleurs comme le précise le rapporteur du projet de loi, on espère « aboutir, tout au moins en ce qui concerne les bohémiens et les romanichels, à armer les pouvoirs publics contre un fléau social dont se plaignent les populations des campagnes... »¹⁸⁶. Mais contrairement à ce que le projet de loi de 1908 prévoit, les forains ne souhaitent justement pas être assimilés à ceux qu'Etienne Flandin appelle « les vagabonds à caractère ethnique » ou « bohémiens » et qui sont jugés comme dangereux.

Lors des débats parlementaires, les députés évoquent des rencontres avec des groupes et insistent sur leur apparence vestimentaire, décrivent des activités précises, émettent des origines supposées : un ensemble de caractéristiques qu'ils essaient de rattacher à ces groupes particuliers¹⁸⁷. Ils tentent d'avancer un critère racial, qui est finalement rejeté, non pas seulement pour des vertus républicaines mais parce que finalement aucune définition ne fait l'unanimité¹⁸⁸.

¹⁸⁴ Citation reprise in Emmanuel Aubin, « L'évolution du droit français applicable aux Tsiganes. Les quatre logiques du législateur républicain », *Etudes Tsiganes*, vol.15, 2001, p. 27.

¹⁸⁵ Christophe Delclitte, *op. cit.*, p. 23-30.

¹⁸⁶ Jean Druésne, « Les origines de la loi de 1912 », *Revue de la Police nationale*, 1971, p. 41, cité in Christophe Robert *Eternels étrangers de l'intérieur. Les groupes tziganes en France*, Paris, Desclée de Brouwer, 2007, p. 121.

¹⁸⁷ Sur les différentes tentatives de définition d'un Bohémien, on peut citer par exemple : « C'est un nomade qui ne fait rien ; ils vont dans le midi l'hiver et dans le nord l'été » in Christophe Delclitte, *Nomades et nomadisme : le cas de la France. 1885-1912*, propos de M. Plissonier, p. 81, cité in Marie-Christine Hubert, « Les réglementations anti-tziganes en France et en Allemagne, avant et pendant l'Occupation », *Revue d'histoire de la Shoah*, n°167, septembre – décembre 1999.

¹⁸⁸ Marie-Christine Hubert, *op. cit.*, p. 20-52.

Ainsi la loi du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des « nomades »¹⁸⁹ fait état de trois classes distinctes : les « ambulants » (français ou étrangers), les « nomades » français (à savoir uniquement les forains commerçants) et les « nomades » (français ou étrangers) :

- L'article 1 prévoit que, quelle que soit sa nationalité, il est possible de circuler sur l'ensemble du territoire et exercer « une profession, une industrie ou un commerce ambulants » à condition d'avoir un domicile fixe. Il faut pour cela se déclarer en préfecture ou sous-préfecture du lieu où l'on réside.
- L'article 2 définit « tous les individus de nationalité française » sans domicile fixe qui souhaitent « circuler sur le territoire français pour exercer la profession de commerçants ou industriels forains ». Ils doivent alors demander un carnet d'identité¹⁹⁰ en préfecture ou sous-préfecture.
- Enfin l'article 3 donne la définition des « nomades » qui sont « quelle que soit leur nationalité, tous les individus circulant en France sans domicile ni résidence fixe et ne rentrant dans aucune des catégories ci-dessus spécifiées, même s'ils ont des ressources ou prétendent exercer une profession ». Ces derniers doivent demander auprès des autorités un carnet anthropométrique individuel dès l'âge de 13 ans et le faire viser à l'arrivée et au départ de chaque commune.

Ainsi, celui que l'on ne sait définir, l'est de façon négative : « le glissement sémantique du terme de "nomade" est désormais réservé aux "nomades de constitution" et il aboutit à une définition qui fait du "nomade" administratif celui qui n'entre dans aucune des catégories »¹⁹¹. Cette loi ne permet finalement pas une identification précise des « nomades ». La distinction classique basée sur le clivage étranger/national se réalise ici en fait par la possession d'un domicile. Ainsi, ceux qui n'en ont pas et qui sont Français se retrouvent

¹⁸⁹ Cette loi sera adoptée au Sénat le 12 mars 1912, puis par la Chambre des députés le 20 juin de la même année et promulguée le 16 juillet. Elle paraît au Journal officiel le 19 juillet 1912 et est mise en œuvre à partir du 13 janvier 1913.

¹⁹⁰ Ce carnet regroupe les nom, prénom, lieu et date de naissance, le dernier domicile et l'indication du genre de commerce ou d'industrie.

¹⁹¹ Henriette Asséo, « L'invention des "Nomades" en Europe au XX^e siècle et la nationalisation impossible des Tsiganes », in Gérard Noiriel (dir.), *L'identification : genèse d'un travail d'Etat*, Paris, Belin, 2007, p. 165.

inexorablement dans la catégorie générale de « nomade ». Comme le note Emmanuel Filhol, « les Tsiganes vivant en France se voient privés des droits inhérents à la citoyenneté nationale »¹⁹².

Néanmoins, comme le souligne Henriette Asséo, « les textes administratifs ne marquent pas clairement le lien entre identité tsigane et identification nomade. Leurs rédacteurs produisent une représentation confuse du "nomade" qui repose sur la domiciliation impossible en se servant de l'idée qu'ils se font du vagabondage ethnique des Bohémiens »¹⁹³. La correspondance entre « nomade » et tsigane n'est pas clairement établie par la loi de 1912 mais apparaît comme tel dans l'esprit du législateur. D'une part « [d]ans l'article 3 définissant la troisième catégorie, les vocables "Romanichels, Bohémiens et autres Tsiganes" disparaissaient au profit d'un unique vocable, celui de "nomade"¹⁹⁴. D'autre part, le critère affiché de domiciliation est ici privilégié, tandis que l'errance et le vagabondage sont ici clairement sous-tendus et rattachés à une « ethnie » particulière, à un groupe particulier. Il s'agit donc de légiférer non pas sur l'appartenance ethnique mais sur « un obstacle de taille à leur identification et surveillance par la police, à savoir le nomadisme »¹⁹⁵. De même en faisant rentrer dans une catégorie administrative spécifique ces fameux « bohémiens et romanichels », on « dénationalise »¹⁹⁶ une population et on la rejette non pas au travers « d'un problème culturel, mais en termes économiques et sociaux »¹⁹⁷.

La loi de 1912 soumet les « nomades » à un statut et un cadre juridique spécifiques, qui orienteront leur prise en compte pendant près de soixante ans¹⁹⁸. Selon Emmanuel Aubin, ce dispositif législatif est caractéristique d'une logique d'exclusion : « l'idée des décideurs publics [...] consistait à soutenir qu'il y ait un déséquilibre chez les nomades entre leurs

¹⁹² Filhol, « La loi de 1912... », *op. cit.*, p. 146. De la même façon, cet auteur fait remarquer que la loi de 1912 déroge également à celle du 26 juin 1889 qui donne la nationalité française à tout individu étranger né sur le sol français et qui y réside jusqu'à sa majorité. Supprimant la condition des « admissions à domicile » pour être naturalisé, tous les étrangers devaient simplement déclarer leur domicile en mairie.

¹⁹³ Asséo, *op. cit.*, p. 162.

¹⁹⁴ Hubert, *op. cit.*, p. 25.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 24.

¹⁹⁶ Asséo, *op. cit.*, p. 161-180.

¹⁹⁷ Liégeois, *op. cit.*, p. 154.

¹⁹⁸ Henriette Asséo, *Les Tsiganes : une destinée...*, *op. cit.*, p. 88-89.

droits et leurs devoirs de citoyens. Le syllogisme juridique appliqué aux "nomades" était le suivant : la citoyenneté française s'exprime par un équilibre entre les droits et les devoirs. Or, les "nomades" s'excluent eux-mêmes de la société française en ne remplissant pas leurs devoirs de citoyens républicains qui devraient pourtant leur permettre de se fondre dans la communauté nationale. Donc, on leur applique un régime juridique exclusif »¹⁹⁹. Ce principe, qui permet de justifier leur exclusion du droit commun, ne cessera de s'appliquer dans les législations à venir.

Cette spécificité de traitement et l'exclusion dont elle témoigne, ainsi que la logique de contrôle et de surveillance, sont matérialisées dans un nouveau document d'identification obligatoire : le carnet anthropométrique.

2.1.2 Le carnet anthropométrique ou la logique d'identification

L'une des principales mesures rattachées à la nouvelle catégorie administrative de « nomade » repose sur le carnet anthropométrique²⁰⁰ – obligatoire pour tous les « nomades », comme définies par l'article 3 – à faire signer le jour de l'arrivée et du départ par la police, la gendarmerie ou la mairie²⁰¹.

Mais il s'agit en fait d'une triple identification : individuelle, collective et du véhicule. Cinq documents sont ainsi produits dans une logique systématique d'identification et de fichage :

- le carnet anthropométrique individuel, différent de la carte d'identité du forain, obligatoire dès l'âge de 13 ans ;
- la notice individuelle du carnet, servant de double et conservée par les préfetures ;
- le carnet collectif détenu par le chef de famille (tous les membres de la famille sont inscrits, leurs état civil, signalement, liens de droit ou de parenté avec le chef de famille ainsi que les empreintes digitales des enfants de moins de 13 ans) ;

¹⁹⁹ Aubin, *op. cit.*, p. 30.

²⁰⁰ Notons que cette idée est initiée par le gouvernement de Clémenceau dans son projet de loi relatif à la circulation des nomades de 1908.

²⁰¹ Ce carnet ne sera abrogé qu'avec la loi du 3 janvier 1969 qui réglemente l'exercice des activités ambulantes et le régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe.

- les notices collectives se rapportant au carnet collectif ;
- le numéro de plaque de contrôle apposé sur le véhicule qui est reporté sur le carnet collectif.

L'existence du carnet collectif marque la volonté de contrôler les « bandes » c'est-à-dire les groupes et les familles. L'identification du véhicule procède également d'un objectif de contrôle de la circulation sur un territoire. L'article 13 de cette loi porte d'ailleurs sur le stationnement dont l'autorisation est laissée à la libre appréciation des maires.

La loi est complétée par les décrets du 16 février 1913, 7 juillet 1926, 15 mai 1936 et le décret-loi du 30 octobre 1935 qui viennent renforcer les moyens d'identification : un arsenal administratif « avec un luxe de détails de surveillance et de précautions »²⁰² instaurant un régime d'exception d'administration des « nomades ».

Pour n'en retenir que quelques-uns, celui du 16 février 1913 vient préciser aux administrations de nouvelles consignes quant aux renseignements devant figurer sur le carnet anthropométrique et impose aux dits « nomades » de se soumettre à différentes mensurations et identifications photographiques²⁰³.

Tandis que la circulaire de 12 octobre 1920 impose la création d'un registre à feuillets mobiles (véritable répertoire alphabétique recueillant les noms et numéros des carnets) dans chaque gendarmerie, le décret du 7 juillet 1926 contribue notamment de son côté, à la naissance d'un véritable fichier national des « nomades »²⁰⁴. Les préfectures et sous-préfectures doivent établir une notice – individuelle et collective – en double exemplaire. Un exemplaire de chaque notice est classé dans les archives de la préfecture tandis que l'autre est systématiquement transmis au service central des notices créé à la Direction générale de la Sûreté au ministère de l'Intérieur.

²⁰² Asséo, « L'invention des "Nomades"... », *op. cit.*, p. 162.

²⁰³ Selon le décret du 16 février 1913, devront ainsi figurer « la hauteur de la taille, celle du buste, l'envergure, la longueur et la largeur de la tête, le diamètre bizygomatique, la longueur de l'oreille droite, la longueur des doigts médius et auriculaire gauche, celle de la coudée gauche, la couleur des yeux ; des cases sont réservées pour les empreintes digitales et pour les deux photographies (profil et face) du porteur du carnet ».

²⁰⁴ Il faut à nouveau souligner, comme l'ont fait maintes études auparavant, que ce fichier central demeure toujours actuellement introuvable.

Le carnet anthropométrique s'inscrit dans un objectif d'identification et de surveillance présent dès le XVIII^e siècle²⁰⁵. Au début de la III^e République, cette logique générale ne s'apparente pas seulement à un contrôle social mais à un projet plus large de gouvernement, visant à unifier les éléments d'un même territoire et par défaut, à distinguer ceux qui n'en font pas partie. Selon Vincent Denis, il serait d'ailleurs une nouvelle forme du livret ouvrier – véritable « dossier » sur l'itinéraire et l'identité de son porteur²⁰⁶ – illustrant la France comme une « république suspicieuse »²⁰⁷.

Pourtant il représente une étape supplémentaire dans cette logique de contrôle et de surveillance : il revient à « assimiler des individus itinérants à une population perçue et construite comme dangereuse, criminelle qu'il s'agit donc d'identifier et de contrôler »²⁰⁸. Christophe Delclitte insiste sur l'aspect criminologique²⁰⁹ du carnet anthropométrique en soulignant que « la première conjonction entre darwinisme social et souci de l'ordre public eut lieu en France à l'orée du siècle où la "question romanichelle" aboutit au vote de la loi de 1912 »²¹⁰.

2.1.3 L'inscription des « nomades » dans la « mémoire d'Etat »

Ce carnet est surtout un témoin du renforcement des mécanismes d'identification significatifs et d'une modernisation des méthodes et pratiques policières au service d'un Etat en pleine construction, à la recherche de stabilité géographique et sociale²¹¹. D'une part il renvoie à la nécessité de contrôler ses frontières et son territoire et *de facto* les flux de

²⁰⁵ Voir Denis, *op. cit.*

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 46.

²⁰⁷ Emmanuel Aubin, « La liberté d'aller et venir des nomades : l'idéologie sécuritaire », *Etudes Tsiganes*, n°7, 1996, p. 13-36.

²⁰⁸ Filhol, *op. cit.*, p. 8.

²⁰⁹ Sur les conséquences de la portée d'un document dans l'opinion commune et sur la genèse des « schèmes cognitifs institutionnels » mobilisés par l'institution policière et leurs effets sur l'action, voir Gwénaëlle Mainsant, « L'Etat en action : classements et hiérarchies dans les investigations policières en matière de proxénétisme », *Sociétés contemporaines*, n°72, 2008, p. 37-57.

²¹⁰ Christophe Delclitte, « Tsiganes d'Europe : entre enracinement et désolation », in Hannah Arendt, *Les sans-Etat et le « droit d'avoir des droits »*, vol.1, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 159.

²¹¹ Voir Pierre Piazza, « Au cœur de la construction de l'Etat moderne. Sociogenèse du carnet anthropométrique des nomades », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°48, 2002, p. 207-227.

personnes entrant, sortant et résidant : « *the state wants to know where people are* »²¹². D'autre part, et de façon parallèle, il fait écho à ce que Gérard Noiriel appelle la « révolution identitaire »²¹³ c'est-à-dire l'enjeu national de définir l'autre qui passe par une essentialisation et catégorisation de l'étranger.

Cette identification²¹⁴ est favorisée à la fois par la construction de catégories administratives – comme celle de « nomade » par exemple – mais également par un ensemble de techniques développées dès la fin du XIX^e siècle par Alphonse Bertillon²¹⁵. Le développement de ces dernières et leur avènement couronné par la création d'un service unique de l'identité judiciaire en 1883 témoigne bien de « l'émergence d'une science de l'identité judiciaire qui se développe dans le prolongement des recherches criminologiques »²¹⁶. Le carnet anthropométrique des « nomades » permet de leur donner une identité fixe, de pouvoir repérer les délinquants et criminels potentiels et de façon pratique, de faciliter les opérations des forces de police²¹⁷.

La justification d'une telle entreprise d'encartement et des pratiques induites repose sur un double argument : le fichage d'une part permet la protection de la population et du territoire et d'autre part, il devient un instrument redoutable contre les criminels.

Ce pouvoir de définition identitaire et de contrôle est exacerbé par le développement de ces techniques de fichage. La généralisation d'un système d'archives et de fichiers ainsi que leur homogénéité – la technique et les papiers employés sont les mêmes sur l'ensemble du territoire avec un processus de centralisation de l'ensemble des informations au niveau central – servent une méthode anthropométrique désormais commune aux forces de l'ordre.

²¹² Leo Lucassen, *op. cit.*, p. 71.

²¹³ Gérard Noiriel, *Réfugiés et sans papiers. La République face au droit d'asile XIX^e – XX^e siècle*, Paris, Hachette, 1991, p. 156.

²¹⁴ Voir les travaux de Gérard Noiriel et plus particulièrement : *L'identification : genèse d'un travail d'Etat*, Paris, Belin, 2007.

²¹⁵ Sur les différentes techniques du « bertillonage », voir Pierre Piazza, « La fabrique "bertillonienne" de l'identité. Entre violence physique et violence symbolique », *Labyrinthe*, n°6, 2000, p. 33-50 et du même auteur, *Histoire de la carte nationale d'identité*, Paris, Odile Jacob, 2004, p86-94.

²¹⁶ About, *op. cit.*, p. 28.

²¹⁷ La méthode anthropométrique est d'ailleurs appliquée avant les « nomades », aux récidivistes dans les maisons d'arrêt suite à deux circulaires du novembre 1885 et août 1888.

Cette « mémoire policière »²¹⁸ intégrée dans une « mémoire d'Etat »²¹⁹ permet ainsi de montrer que le « dispositif d'étatisation [...] coïncide avec la centralisation croissante des institutions policières »²²⁰.

La loi de 1912 a des conséquences à la fois fortement stigmatisantes et paradoxalement « intégratives ». Le fichage systématique des « nomades » et le contrôle permanent de leurs déplacements inquiètent les groupes. Ils rencontrent des difficultés de stationnement liées au refus des maires mais aussi aux contraintes pratiques qu'engendre le fait de faire viser constamment les carnets anthropométriques²²¹ et tendent, pour certains, à se sédentariser²²². Il faut cependant souligner que la loi de 1912 a donné une identité aux « nomades » en garantissant une circulation contrôlée mais en famille, leur permettant de garder leur liberté de profession²²³.

Retardé dans sa mise en œuvre²²⁴ par des difficultés pratiques de réalisation et la Première Guerre mondiale, le carnet est systématiquement distribué à partir de 1920. Ce « système d'encartement d'une grande fiabilité »²²⁵ permet de développer une politique d'identification et de surveillance généralisée des « nomades » circulant sur le territoire français. Cette « logique de suspicion et d'exclusion »²²⁶ focalisée sur le nomadisme continue tout au long de la seconde moitié du XX^e siècle.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 29.

²¹⁹ Piazza, *op. cit.*, p. 98.

²²⁰ About, *op. cit.*, p. 48.

²²¹ Henriette Asséo, « L'Histoire » in Jean-Pierre Liégeois (dir.), *Les populations tsiganes en France*, Paris, Centre de recherches tsiganes, 1981, p. 10.

²²² Selon Jacques Sébille, contrôleur des recherches au ministère de l'Intérieur, c'était d'ailleurs un des objectifs de la loi d'obliger les nomades « à se fixer et à abandonner la vie errante pour devenir des citoyens normaux » ; cité in Piazza, *op. cit.*, p. 113.

²²³ Asséo, *Les Tsiganes ; une destinée...*, *op. cit.*, p. 88.

²²⁴ Nous ne pouvons malheureusement pas ici revenir sur le traitement des nomades pendant la Première Guerre mondiale. Les travaux d'Emmanuel Filhol sont pour le moins éclairants. A partir de l'exemple des « Romanichels alsaciens-lorrains », il montre que ces « nomades » sont considérés comme des espions pouvant nuire à la défense nationale et comment ils seront internés spécifiquement dans des « dépôts surveillés » à l'écart des autres civils, notamment celui de Crest. Voir Emmanuel Filhol, *Un camp de concentration français. Les Tsiganes alsaciens-lorrains à Crest, 1915-1919*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2004.

²²⁵ Piazza, *op. cit.*, p. 119.

²²⁶ Aubin, *op. cit.*, p. 27-31.

2.2 Internement, sédentariser, contrôler (1940-1969)

La liberté d'aller et venir des « nomades » est malmenée. Pendant la période de l'entre-deux-guerres, les législations sont particulièrement fécondes pour maîtriser la mobilité des « nomades » dont les Tsiganes²²⁷.

Si la loi du 16 juillet 1912 prépare le terrain aux lois vichystes et nazies, la catégorie de « nomade » qu'elle instaure ne permet pas d'identifier réellement les Tsiganes et ainsi de ne pas correspondre à la définition raciale et sociale qui prévaut en Allemagne nazie²²⁸. Toujours suspectés en raison de leur mobilité, les « nomades » en France sont alors assignés à résidence puis internés dans des camps prévus à cet effet²²⁹. Cette sédentarisation forcée correspond à la volonté des autorités de contrôler le nomadisme mais aussi de le faire cesser pour pouvoir intégrer cette population et en limiter ainsi le côté prétendument délictueux (2.2.1).

Une fois les camps ouverts et les survivants revenus, la législation autour des « nomades » apparaît comme discriminante : le carnet anthropométrique est abrogé après cinquante-sept ans d'existence par la loi du 3 janvier 1969. Cette législation plus souple s'articule pourtant autour d'une volonté d'assimilation qui passe par la sédentarisation et le contrôle du nomadisme, via la création d'un statut et de titres de circulation dérogatoires au droit commun (2.2.2).

2.2.1 Politique de l'internement

Au regard de la législation, la mobilité et le fait de ne pas avoir de domicile fixe semblent être des éléments incompatibles pour se dissoudre dans la communauté nationale. Le

²²⁷ Henriette Asséo, « Pourquoi tant de haine ? L'intolérance administrative à l'égard des Tsiganes de la fin du XIX^e siècle à la veille de la deuxième guerre mondiale », *Diasporas, Histoire et Sociétés*, n°10, 2007, p. 50-67.

²²⁸ La politique de traitement des Tsiganes est différente en France et en Allemagne. Dans ce dernier pays, la définition du Tsigane est fondée sur une idéologie raciale et sociale. En France elle est plus restrictive puisqu'elle se limite aux nomades tels que définis par l'article 3 de la loi du 16 juillet 1912. En Allemagne, la dénonciation du « fléau tsigane » (*Zigeunerplage*) donne lieu à la recension des signalements de tous les Tsiganes allemands (itinérants et sédentaires ; étrangers et nationaux) dans le *Zigeunerbuch* d'Alfred Dillmann, chef de la police de Munich. Sur la « question tsigane » et le traitement racial, idéologique et pseudo-scientifique des Tsiganes dans l'Allemagne nazie, voir Henriette Asséo, *Les Tsiganes : une destinée...*, p. 90-104.

²²⁹ Sur la situation des Tsiganes en France pendant la Seconde Guerre mondiale, on se référera à l'ouvrage majeur : Denis Peschanski, avec la collaboration de Marie-Christine Hubert et Emmanuel Philippon, *Les Tsiganes en France 1939-1946*, Paris, CNRS Editions, 1994, 177 p.

nomadisme est assimilé à la délinquance et à la criminalité dans une loi, celle de 1912, et dans un outil de contrôle administratif, le carnet anthropométrique. Leur traitement pendant la Seconde Guerre mondiale vient à nouveau renforcer la suspicion à leur égard, en raison de leur mobilité²³⁰ à double titre. D'une part le port du carnet anthropométrique – qui repose sur le fait d'être mobile – facilite leur internement. D'autre part, le fait d'être interné renforce une logique de suspicion vis-à-vis de ces groupes, notamment par rapport aux usages qu'ils pourraient avoir de cette mobilité.

En période de guerre, les « nomades » sont ainsi officiellement suspectés d'être des agents ou des espions travaillant pour l'ennemi. Le décret-loi du 6 avril 1940 du Président de la République²³¹ interdit ainsi dans son premier article la circulation des « nomades » sur l'ensemble du territoire pendant toute la durée de la guerre, pour les raisons suivantes : « Les incessants déplacements des nomades leur permettent de surprendre des mouvements de troupes, des stationnements d'unité, des emplacements de dispositifs de défense, renseignements importants qu'ils sont susceptibles de communiquer à des agents ennemis »²³².

Ce décret-loi revendique ses origines républicaines²³³ dans la mesure où son article 2 précise que les « nomades » sont ceux définis par l'article 3 de la loi du 16 juillet 1912. Tous les « nomades » – marchands ambulants et forains compris – sont donc priés de se présenter à une brigade de gendarmerie pour être ensuite assignés à résidence sous la surveillance de la police. L'assignation à résidence, plutôt que l'internement direct de ces populations, ne repose pas sur des considérations humanistes mais sur des arguments financiers et sécuritaires. En effet, les camps d'internement auraient le double inconvénient de « concentrer les bandes » et de nécessiter de fortes dépenses logistiques (surveillance,

²³⁰ Sur cette période, on peut se référer à : Hubert, « Les réglementations anti-tsiganes en France et en Allemagne... », *op. cit.*, p. 20-52.

²³¹ Texte disponible en annexe.

²³² Décret-loi du 6 avril 1940 publié au JO du 9 avril 1940.

²³³ De façon plus large, voir Gérard Noiriel, *Les origines républicaines de Vichy*, Paris, Hachette Littératures, 1999.

ravitaillement etc.) comme le précise une note du ministère de l'intérieur aux préfets stipulant les conditions d'application du décret-loi²³⁴.

La catégorie française de « nomade » n'étant pas *a priori* fondée sur une définition culturelle, les Tsiganes sédentaires ne sont donc pas directement inquiétés.

Le 4 octobre 1940, les autorités allemandes publient une ordonnance interdisant aux Tsiganes le franchissement de la ligne de démarcation et ordonnant leur internement en zone occupée dans des camps gérés et surveillés par les autorités françaises. Les Allemands s'intéressent directement à tous les Tsiganes, qui n'ont pas d'existence juridique en France, c'est-à-dire ceux aussi qui n'auraient pas de carnet anthropométrique²³⁵. Dans cette ordonnance est donc rappelé le caractère ambigu de la catégorie « nomade », puisqu'elle est accompagnée d'un rappel à la législation française et corroborée par une citation d'un sénateur français, Etienne Flandin, précisant le « caractère ethnique particulier aux romanichels [...] prétendant exercer un métier ».

Les autorités françaises ayant un mois pour mettre en œuvre ce texte, ils font d'abord arrêter et interner les détenteurs du carnet anthropométrique. Mais l'ordonnance allemande du 22 novembre 1940 qui prévoit l'expulsion de tous les Tsiganes de la zone côtière conduit à l'arrestation par les Allemands non pas seulement des « nomades » mais de tous les individus suspectés d'être tzigane. Sont ainsi internés « nomades », forains, Tsiganes sédentaires, travailleurs sans domicile fixe et vagabonds.

En zone libre, l'internement des « nomades » est uniquement entrepris par le gouvernement de Vichy même après invasion de la zone par les allemands le 11 novembre 1942. Cette même année, les autorités allemandes ordonnent de transférer les internés dans des camps plus importants à l'échelle régionale²³⁶.

²³⁴ Circulaire du ministère de l'Intérieur du 29 avril 1940.

²³⁵ Sur la différence de traitement et de définition des Tsiganes entre la France et l'Allemagne, voir 2.2. de ce chapitre.

²³⁶ Les autorités françaises profiteront de ces transferts pour négocier la liberté des forains.

On recense ainsi 30 camps²³⁷ où furent internés notamment plus de 6 000 Tsiganes par familles entières. Des problèmes majeurs de salubrité, de maladies et de pauvreté sont le lot de tous ces internés dont 30 à 40% sont des enfants. L'internement français ne donne pas lieu ni à une déportation massive des Tsiganes en France²³⁸ vers l'Allemagne ni à leur extermination²³⁹. En effet tous les internés ne sont pas tsiganes et certains Tsiganes ont réussi à échapper à cet internement²⁴⁰. Il faut également noter que l'approche des autorités françaises n'est pas fondée sur l'extermination et que par conséquent, ce sujet ne constitue pas une priorité.

Cependant à la Libération de la France, on ne sait pas quoi faire de cette population, jusqu'à présent fichée et toujours réputée dangereuse dans l'opinion commune. Les camps d'internement ouvrent très tardivement, le dernier étant seulement ouvert le 1^{er} juin 1946. Ceux qui sont libérés plus tôt, mais aussi les survivants revenus des camps de

²³⁷ Cf. La carte des camps en annexe. Sur l'internement des Tsiganes en France, on pourra notamment consulter les articles et ouvrages suivants : Emmanuel Filhol, *La mémoire et l'oubli : l'internement des Tsiganes en France, 1940-1946*, Paris, L'Harmattan, Interface, n°27, 2004 et du même auteur « L'indifférence collective au sort des Tsiganes internés dans les camps français », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n°226, 2007, p. 69-82 et « L'internement et la déportation de Tsiganes français sous l'Occupation : Mérignac-Poitiers-Sachsenhausen », *Revue d'histoire de la Shoah*, n° 170, 2000 ; Paul Lévy, *Un camp de concentration français : Poitiers 1939-1945*, Paris, Sedes, 1995 ; Mathieu Pernot (dir.), *Un camp pour les Bohémiens. Mémoires du camp d'internement pour nomades de Saliers*, Arles, Actes Sud, 2001 ; Jacques Sigot, *Ces barbelés oubliés par l'Histoire. Un camp pour les Tsiganes... et les autres. Montreuil-Bellay 1940-1945*, Editions Wallada, 1994. On peut également citer les numéros suivants d'Études Tsiganes : « 1939-1946. France : L'internement des Tsiganes », *Études Tsiganes*, n° 6, 1995 et « L'internement : des lieux de mémoire », *Études Tsiganes*, n°13, 2004.

²³⁸ Selon Emmanuel Filhol : 70 hommes ont été déportés de Poitiers pour Sachsenhausen le 13 janvier 1943 ; 25 pour Buchenwald le 26 juin 1943 et 351 français et belges déportés à Auschwitz le 15 janvier 1944. Voir Filhol, *La mémoire et l'oubli...*, *op. cit.*

²³⁹ Pour mémoire, le génocide tzigane porte le nom de *Samudaripen*. Entre 250 000 et 500 000 Tsiganes, sur les 700 000 qui vivaient en Europe, sont exterminés pendant la Seconde Guerre mondiale. Si d'autres groupes sont victimes du nazisme tels que les malades mentaux, les prisonniers politiques, les communistes ou encore les homosexuels, seuls les Juifs et les Tziganes, considérés comme "génétiquement infectés", sont programmés pour la destruction sur des bases raciales. Ainsi on assiste à un traitement familial de l'extermination : on peut prendre l'exemple du camp tzigane de Birkenau dont les familles seront exterminées la nuit du 2 au 3 août 1944. Ce système de liquidation systématique ou génocide collectif vise ainsi à exterminer l'ensemble de la « race ».

Sur ce sujet peu (re)connu, voir notamment : Claire Auzias, *Samudaripen : le génocide des Tsiganes*, Paris, L'esprit frappeur, 1999 ; Günter Lewy, *La persécution des Tsiganes par les Nazis*, Paris, Les Belles Lettres, 2003, (1ère édition, Oxford University Press, 2000) ; Henriette Asséo, « L'avènement politique des Roms (Tsiganes) et le génocide. La construction mémorielle en Allemagne et en France », *Le Temps des médias*, n°5, 2005, p. 78-91 et du même auteur, « L'extermination individuelle et collective des Tsiganes », in Danièle Delmaire (éd.), *Histoire et conscience, sur l'ouverture des camps*, Lille, Presses universitaires de Lille, 2007.

²⁴⁰ Des recherches novatrices sur les stratégies de résistance des Tsiganes pendant cette période en France sont en cours, notamment celles de Xavier Rothéa.

concentration²⁴¹ sont alors assignés à résidence jusqu'à la loi du 10 mai 1946 portant fixation de la date légale de la cessation des hostilités²⁴².

Cette période est intéressante pour comprendre le rapport des autorités françaises aux Tsiganes ; rapports qui révèlent la conception du nomadisme de l'Etat. L'objectif de l'internement des « nomades » repose d'abord sur la volonté de stabiliser des bandes d'errants et de les intégrer par le travail. Comme l'explique Henriette Asséo, il ne s'agit pas d'une conception raciale mais « d'opportunisme social de régler la question tsigane comme mobilité suspecte »²⁴³. La France, à travers l'internement, a montré sa volonté répétée de lutter contre le nomadisme : « les Tsiganes ne devaient pas être exclus de cette société mais y être pleinement intégrés. Pour ce faire, ils devaient abandonner le nomadisme qui constituait le mur porteur de leur culture »²⁴⁴.

Après la guerre, l'internement et l'extermination, c'est l'intégration que l'on présente désormais comme modèle de réussite sociale. Si ce n'est que celui-ci est parfois choisi mais souvent imposé.

2.2.2 Loi du 3 janvier 1969 : un statut dérogatoire

Les éléments contextuels préalables à la loi du 3 janvier 1969²⁴⁵ relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe sont de nature diverse.

²⁴¹ Nous soulignons qu'aucune indemnité (encore aujourd'hui) n'a été versée aux Tsiganes français ayant survécu aux camps de concentration et d'extermination nazis.

²⁴² Pour donner un autre exemple de la suspicion envers cette population : en Allemagne, les autorités ont refusé jusqu'en 1970 de restituer aux survivants Tsiganes la nationalité allemande, bien qu'ils l'aient eue auparavant. La reconnaissance de persécution radicale a été refusée au motif que la loi de la nationalité ne pouvait être appliquée à une personne ayant un casier judiciaire et ayant fait l'objet d'une action de police. Or l'ensemble des Tsiganes allemands en ont fait l'objet notamment lors de la constitution du *Zigeunerbuch*. Cette décision du tribunal constitutionnel de Karlsruhe de 1956 vient paradoxalement reconnaître officiellement la validité des décisions nazies.

²⁴³ Henriette Asséo, « Intervention sur le génocide tsigane », Séminaire « Histoire et anthropologie des Tsiganes d'Europe », 16 mai 2006, EHESS, Paris.

²⁴⁴ Hubert, *op. cit.*, p. 51.

²⁴⁵ Loi n°69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe. Elle prévoit que toute personne non sédentaire c'est-à-dire sans domicile ni résidence fixe depuis plus de six mois et ayant plus de seize ans doit détenir un titre de circulation. Cette loi est encore aujourd'hui en vigueur. Texte disponible en annexe.

Après la Seconde Guerre mondiale, la situation des « nomades » réglementée par la loi du 16 juillet 1912 ainsi que leur relative pauvreté apparaissent choquantes aux yeux des autorités et doivent être modifiée selon les autorités. En 1948 une commission interministérielle d'étude des problèmes posés par la présidence en France des populations d'origine « nomade » est créée et placée sous l'autorité du conseiller d'Etat, Pierre Join-Lambert. Il s'agit d'envisager une nouvelle politique pour insérer ces populations dans la société moderne de l'après-guerre. Ses travaux aboutissent, en partie, à la loi du 3 janvier 1969.

En réaction à la situation de ces populations, d'autres acteurs en dehors de l'Etat se saisissent de ces questions. Des associations d'inspiration humaniste, publiques ou privées, de nature confessionnelle ou non²⁴⁶, se créent afin d'aider les Tsiganes dans leur vie quotidienne et servent parfois d'intermédiaire entre elles et les pouvoirs publics. Elles jouent alors un rôle important auprès des pouvoirs publics jusqu'à l'obtention de la modification du cadre législatif remontant à 1912. En 1960, la création du Comité National d'Information et d'actions sociales pour les « gens du voyage »²⁴⁷ et les personnes d'origine Nomade (CNIN) a par exemple pour objectif de coordonner les actions des associations.

Les Tsiganes sont pour leur part confrontés à de nombreux défis. Les difficultés à reprendre le voyage après la guerre sont nombreuses. Faute de roulottes et véhicules tracteurs qui ont été confisqués, certains acceptent même des logements sociaux en Habitations à loyers modérés (HLM). De même, les réseaux d'activités économiques traditionnelles se sont étiolés faute d'avoir pu les continuer. Par ailleurs, elles évoluent. Si les zones rurales sont autrefois prisées tant pour leurs activités traditionnelles (rempaillage etc.) que pour les travaux saisonniers, l'agriculture mécanisée et l'attrait économique des plus grosses agglomérations obligent à une adaptation des activités et des déplacements tsiganes.

²⁴⁶ On peut citer notamment deux structures nationales importantes qui vont se mobiliser en faveur des Tsiganes telles que l'aumônerie nationale catholique, l'Union nationale des institutions d'aide aux Tsiganes (UNISAT). Il faut également les nombreuses initiatives locales qui font émerger des associations de secours pour s'institutionnaliser et se professionnaliser progressivement en association de « défense », d'« aide », d'« amitiés », d'« accueil » des Tsiganes, servant d'interface entre ces derniers et les autorités locales (notamment à Lyon, Poitiers, Rennes...).

²⁴⁷ Nous reviendrons sur la naissance de cette expression dans le chapitre 2. On peut d'ores et déjà noter que cette « expression » fait partie du vocabulaire de certaines associations et par la suite de travailleurs sociaux exerçant par la suite en leur sein.

Dans ce contexte, le droit évolue. La loi du 3 janvier 1969 est dotée, selon Jacqueline Charlemagne, d'une triple ambition²⁴⁸ :

- abolir le carnet anthropométrique et les contrôles répétés et continus institués par la loi du 16 juillet 1912 ;
- prendre en compte l'évolution du monde « nomade », c'est-à-dire reconnaître le droit à l'itinérance, même si la suspicion fondée sur l'absence de domicile fixe perdure ;
- « prendre en compte un droit à la promotion sociale, à leur scolarisation [celle des « nomades »] adaptée, à la santé et à une protection sociale efficace. C'est pourquoi elle procède à la réorganisation des activités professionnelles des Voyageurs²⁴⁹ »²⁵⁰.

La loi du 3 janvier 1969²⁵¹ prévoit ainsi la suppression du carnet anthropométrique (article 13) remplacé par des titres de circulation (articles 2 à 5) ainsi que de la catégorie « nomade » pour créer celle de « personnes sans domicile ni résidence fixe » (titre, articles 2 et 3). Enfin, elle instaure le principe de commune de rattachement (articles 7 à 10).

Le triptyque marchands ambulants – commerçants – « nomades » disparaît au profit de l'expression « personnes sans domicile fixe »²⁵², qui regroupe toutes les catégories de population non sédentaires, soumises à la détention de titres de circulation. Ces derniers dépendent de l'activité économique, de la justification de ressources régulières ainsi que du fait que les personnes logent ou non « de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout abri mobile ».

²⁴⁸ Jacqueline Charlemagne, « Tsiganes et législation : minorité spécifique ou catégorie défavorisée ? », *Etudes Tsiganes*, 1968, n°1, p. 7-12.

²⁴⁹ Ce terme désigne généralement les Tsiganes en plaçant la focale sur la caractéristique du voyage, que les personnes concernées voyagent encore ou non ; en faisant parfois, et à tort, une caractéristique essentielle de ces groupes. Néanmoins cette expression reste largement utilisée par les Tsiganes eux-mêmes et les associations.

²⁵⁰ Marguerite Gille, « Statut juridique des Tsiganes après 1945 », *Etudes Tsiganes*, n°13, 2000, p. 79.

²⁵¹ Sur l'élaboration de cette loi, voir : Aubin, *op. cit.*, p. 13-36.

²⁵² Gille, *op. cit.*, p. 77-87.

Encadré n°1 – Le statut juridique / Les titres de circulation dans la loi du 3 janvier 1969

✓ Le carnet de circulation [article 5]

Il est délivré aux personnes âgées de plus de 16 ans « logeant de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile », qui n'exercent pas d'activité ambulante et ne justifient pas de ressources régulières. La délivrance de ce titre de circulation n'est subordonnée qu'à la justification de l'identité et de la nationalité de l'intéressé. Le carnet de circulation doit être présenté au visa par les intéressés tous les trois mois (tous les mois jusqu'à la loi du 25 juillet 1985) auprès d'un commissaire de police ou d'un commandant de brigade de gendarmerie.

✓ Le livret de circulation [article 4]

Il est délivré aux personnes âgées de plus de 16 ans qui, « logeant de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout abri mobile », et bien que n'exerçant pas une profession ou activité ambulante, justifient de ressources régulières leur assurant des conditions normales d'existence, notamment par l'exercice d'une activité salariée. Le même document est remis aux personnes qui sont à leur charge. Le livret de circulation doit être présenté au visa par son titulaire chaque année (tous les 6 mois jusqu'à la loi du 25 juillet 1985), auprès d'un commissaire de police ou d'un commandement de brigade de gendarmerie.

✓ Le livret spécial de circulation (A ou B) [article 2]

Il est délivré aux personnes qui exercent une profession ou une activité ambulante, ainsi qu'à celles qui les accompagnent et leurs préposés, lorsqu'elles sont âgées de plus de 16 ans et n'ont en France ni domicile, ni résidence fixe depuis plus de six mois.

✓ Sanctions relatives aux titres de circulation

Les personnes astreintes à détenir un titre de circulation doivent justifier de la possession de ce document à toute réquisition des officiers ou agents de police judiciaire, des agents de la force ou de l'autorité publique. Le défaut de justification est puni d'une amende de 850€.

La non-possession d'un carnet de circulation est un délit passible d'un emprisonnement de trois mois par an. La non-possession d'un livret spécial ou d'un livret de circulation engendre une contravention de la cinquième classe passible d'une amende de 1500€ au maximum.

L'article 3 précise que « les personnes âgées de plus de seize ans autres que celles mentionnées à l'article 2 et dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois doivent, pour pouvoir circuler en France, être munies de l'un des titres de circulation prévus aux articles 4 et 5 **si elles logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile** »²⁵³. Comme le souligne Emmanuel Aubin : « l'article 3 *in fine* fait de l'habitat dans une caravane une condition *sine qua non* d'obtention de l'un

²⁵³ Article 3, loi du 3 janvier 1969. Nous soulignons.

des titres de circulation.²⁵⁴ Cette précision permet à l'époque d'établir une distinction entre les populations vivant en caravane – c'est-à-dire majoritairement des Tsiganes mais dont on ne dit pas le nom – d'une part, et les vagabonds et les clochards d'autre part.

Outre les titres de circulation, la loi impose également la notion de « commune de rattachement » (articles 7 à 10), une unité de lieu administrative qui produit partiellement les effets d'un domicile pour ceux qui n'en ont pas²⁵⁵. Cette disposition procure une partie des effets liés au domicile (article 10) valables pour le mariage, l'inscription sur les listes électorales et les obligations prévues par les législations de la sécurité sociale, celles de l'aide aux chômeurs et enfin celles relatives au service national. Il faut rappeler que cette loi est issue d'une volonté politique d'insertion de ces populations à la société française²⁵⁶.

Ce choix doit être fait au moment de la délivrance du titre de circulation mais il est soumis à l'avis du maire et à la décision du préfet et ne peut porter sur une commune dont le nombre de « sans domicile fixe » (SDF) rattachés atteindrait le seuil de 3% de la population. Cette mesure témoigne dans un sens de la liberté du maire de « choisir » ses « sans domicile fixe » mais aussi du fait que les Tsiganes itinérants sont perçus comme une population indésirable à limiter.

La loi du 3 janvier 1969 entre en vigueur en 1971. Si elle supprime le carnet anthropométrique et atténue les modalités de contrôle, elle conserve pourtant « l'esprit des textes précédents »²⁵⁷. En effet la liberté d'aller et venir est conditionnée par la détention des titres de circulation, ce qui semble attester de la logique de suspicion selon laquelle un individu mobile est dangereux. Par ailleurs si les contrôles sont moins nombreux²⁵⁸, ils n'en sont pas moins existants. De la même façon, cette loi vise une insertion qui, à l'époque, n'est

²⁵⁴ Aubin, *op. cit.*, p. 19.

²⁵⁵ Christophe Robert note que « cette disposition s'est substituée à l'article 103 du Code civil – restée sans application pratique – qui faisait obligation aux forains et nomades de choisir un domicile dans l'un des communes du territoire », voir Christophe Robert, *Eternels étrangers de l'intérieur. Les groupes tsiganes en France*, Paris, Desclée de Brouwer, 2007, p. 124.

²⁵⁶ Aubin, *op. cit.*, p. 32.

²⁵⁷ Jacqueline Charlemagne, « Approches réglementaires du stationnement des gens du voyage », Intervention à l'Université Paris Panthéon-Assas, *Séminaire national sur la scolarisation des enfants du voyage*, 7 et 8 novembre 2001, Paris.

²⁵⁸ Loi n°85-772 du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social. Elle diminue les fréquences des contrôles.

envisagée qu'à travers la sédentarisation²⁵⁹ c'est-à-dire le renoncement au nomadisme²⁶⁰. C'est ce que montre une circulaire non publiée du 8 janvier 1973 dans laquelle « l'intention affirmée tant par le législateur que le gouvernement [est] de favoriser une sédentarisation progressive des personnes qui circulent actuellement en France sans domicile ni résidence fixe »²⁶¹.

Certains auteurs voient certes dans cette loi la volonté humaniste d'un système juridique plus compréhensif mais visant d'abord à préserver l'ordre sédentaire. Cette double logique se traduit d'une part par une législation qui repose sur la catégorie d'action publique qu'est le nomadisme et qui le considère comme un pilier du mode vie tsigane : « l'ancrage du refus politique et législatif de considérer et de prendre en compte de façon adaptée les populations itinérantes »²⁶². D'autre part, cela est induit par les titres de circulation qui, outre les avantages professionnels voire sociaux, reflètent la conception du nomadisme potentiellement suspect et dangereux dont ils permettent de se protéger dans un souci de sécurité publique : « la persistance du binôme nomade-insécurité »²⁶³. Ainsi « cette loi reste fondée sur les mêmes considérations que celles qu'elle remplace : le souci de préserver l'ordre sédentaire, la présomption que les « nomades » constituent une classe dangereuse et qu'il est nécessaire d'identifier et de réglementer leurs activités »²⁶⁴.

Pourtant cette loi déroge au droit à deux égards. Les personnes « sans domicile ni résidence fixe » vivant en « résidence mobile » forment une catégorie à part à laquelle est affiliée une possession de titres dédiés. Ce sont les seuls Français soumis à la détention de titres de circulation²⁶⁵. Il faut également noter qu'outre une complexification de certaines démarches administratives, le principe de commune de rattachement impose un délai minimum de trois

²⁵⁹ Aubin, « L'évolution du droit français... », *op. cit.*, p. 31-33.

²⁶⁰ Emmanuel Aubin montre que la loi du 3 janvier 1969 s'insère dans une « logique de sédentarisation » sans contrainte mais incitant fortement à le faire. *Idem*.

²⁶¹ Citée *in ibid.*, p. 32-33.

²⁶² Robert, *op. cit.*, p. 126.

²⁶³ Aubin, « La liberté d'aller... », *op. cit.*, p. 22-27.

²⁶⁴ Alain Reyniers et Patrick Williams, « Permanence tsigane et politique de sédentarisation dans la France de l'après-guerre », *Etudes Tsiganes*, vol.15, 2000, p. 13.

²⁶⁵ En 1994 un arrêté met en place un traitement informatisé d'informations nominatives afin d'assurer un suivi plus efficace des titres de circulation. Cela constitue, outre une relative atteinte aux droits des gens du voyage, un élément supplémentaire d'une démarche sécuritaire les concernant.

ans de rattachement à une commune pour qu'une personne « nomade » soit autorisée à s'inscrire sur les listes électorales, soit 19 ans contre 18 pour la population sédentaire majoritaire. On pourra également s'interroger sur la pertinence de distinguer les individus en fonction de leurs ressources – les différents titres de circulation étant également distribués selon les ressources du futur détenteur – faisant écho à l'amalgame entre classes pauvres et classes dangereuses, comme nous l'avons précédemment souligné.

En analysant les différentes façons dont les Bohémiens sont appréhendés, nous avons pu voir que le traitement des autorités à leur égard oscille entre deux stratégies. D'un côté, ils sont considérés comme un groupe à part entière, stigmatisés par leur mobilité et la peur qu'ils inspirent, et réprimés comme tel. De l'autre, ils apparaissent comme un groupe insaisissable qu'il convient donc de rapprocher d'un autre groupe dangereux – les vagabonds et autres « sans aveu » – pour mieux le maîtriser.

Les législations du XVI^e au XX^e siècle sont caractérisées par des logiques d'exclusion et d'exception d'une population présumée dangereuse, notamment à cause de sa mobilité. La loi du 16 juillet 1912 et le carnet anthropométrique qu'elle institue témoignent de la volonté d'isoler les « nomades » – en prenant soin de les distinguer – et de les installer dans un régime d'exception compte-tenu de leur caractère imprévisible et labile : une logique proactive légitimant toute surveillance.

Après l'internement en France de près de 6 000 Tsiganes, la loi du 3 janvier 1969 met fin au carnet anthropométrique et illustre une sorte de glissement dans la prise en compte des populations itinérantes : «le réajustement périodique des réglementations du droit au stationnement des « nomades », le soutien aux collectivités locales créant des structures d'accueil adaptées, l'aide à la scolarisation des enfants de familles du voyage [...]. [A]lors que l'objectif affiché de la loi de 1912 était de les « éloigner » du territoire national, [...] la loi de

1969 visait clairement à les assimiler »²⁶⁶. On passe ainsi de régimes précédents d'exclusion et de réclusion à celui d'inclusion²⁶⁷ ou assimilation.

Le processus de sédentarisation souhaité ne fonctionne pas. Par ailleurs, les logiques précédemment décrites sont toujours à l'œuvre. On cherche à régler le nomadisme par la sédentarisation et on continue de contrôler ces populations « sans domicile ni résidence fixe » mais « logeant dans une résidence mobile » en leur imputant des titres de circulation qu'ils doivent faire viser régulièrement.

L'itinérance est *a priori* reconnue mais aucune législation spécifique au stationnement n'existe. Le stationnement est ainsi régulé à la fois par un régime de police défenseur de l'ordre et un code de l'urbanisme non adapté aux Tsiganes considérant la caravane soit comme un habitat précaire – donnant à nouveau une image négative d'une population – soit comme un outil de tourisme qui ne correspond pas à leurs besoins²⁶⁸. Des études viennent confirmer la situation des itinérants et rapportent les problèmes engendrés par le stationnement à l'échelle locale. Parallèlement à cette volonté de sédentarisation, il faut par ailleurs remarquer que les pouvoirs publics commencent à prendre en compte cette problématique via la circulaire du 20 février 1968 dans laquelle deux types d'aires sont prévus pour les « nomades » (les « terrains de passage » pour les « nomades » *stricto sensu* et des « terrains de séjour » pour un meilleur apprentissage de la vie sédentaire).

Si le nouveau Code pénal de 1994 abroge les délits de vagabondage et de mendicité, ces thématiques restent constitutives du sentiment d'insécurité²⁶⁹. Comme le note Valérie Bertrand, « le sentiment d'insécurité s'appuie sur le monde vécu des individus tout en faisant référence à un système de valeurs. Il peut être éprouvé s'il trouve des objets de cristallisation adéquats, les plus adaptés seraient à la fois ancrés dans l'histoire des groupes stigmatisés, tels les vagabonds, et pertinent dans l'espace de l'individu subjectivement perçu »²⁷⁰.

²⁶⁶ Jean-Baptiste Humeau, *Tsiganes en France. De l'assignation au droit d'habiter*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 70.

²⁶⁷ Sur ce triptyque exclusion – réclusion – inclusion, voir Liégeois, *op. cit.*, p. 146-181.

²⁶⁸ Jacqueline Charlemagne, *op. cit.*

²⁶⁹ Sébastien Roché, *Le sentiment d'insécurité*, Paris, Presses universitaires de France, 1993.

²⁷⁰ Bertrand, *op. cit.*, p. 145-146.

Ainsi, la construction progressive du nomadisme comme catégorie d'action publique est largement tributaire d'une représentation du nomadisme comme démarche déviante, expliquant, par là-même, la tonalité souvent agressive des mesures destinées aux gens du voyage. Pour autant, ce sont les problèmes de stationnement qui vont s'imposer à partir des années 1970 et déterminer largement l'agenda politique.

Chapitre 2. Du nomadisme au problème de stationnement : construction et mise à l'agenda

Ce deuxième chapitre montre l'évolution majeure qui caractérise l'action publique à l'égard des « nomades » ou « personnes sans résidence ni domicile fixe » par rapport aux législations précédentes (de 1969 à 1999)²⁷¹. La gestion du nomadisme émerge à travers la question du stationnement des caravanes, qui renvoie à un problème d'ordre public.

Si les gens du voyage²⁷² se sont toujours arrêtés à différents endroits au fil de leurs voyages, le stationnement des caravanes semble devenir problématique à partir des années 1970. Il est plus visible, donne de plus en plus lieu à des conflits entre locaux (riverains et élus) et voyageurs et illustre des conditions d'« accueil » indignes. Ce problème se développe et se complexifie au cours des années 1980 : il est alors dénoncé par les familles et les associations les aidant et est qualifié par les élus d'« urgence » locale à régler rapidement.

En revenant sur la genèse de la loi de 2000, nous souhaitons comprendre comment le problème public du stationnement « sauvage »²⁷³ est mis à l'agenda. Dans le cadre de cette analyse, nous nous appuyons sur les travaux de Philippe Garraud portant sur la mise à l'agenda des problèmes publics qui correspond pour lui à « l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions, qu'il y ait controverse publique, médiatisation, mobilisation ou demande sociale et mise sur le "marché" politique

²⁷¹ Loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage.

²⁷² Catégorie administrative qui apparaît pour la première fois dans la circulaire n°72-186 prise pour l'application du décret n°72-37 du 11 janvier 1972 et des arrêtés du 15 mars 1972 relatifs au stationnement des caravanes du 20 octobre 1972 du Ministère de l'Équipement.

²⁷³ Nous employons ici l'expression des élus qui qualifient tout stationnement non prévu de « sauvage ». Nous utiliserons plus volontiers le terme de stationnement spontané pour qualifier un stationnement ayant lieu sur un territoire dépourvu d'équipements d'accueil.

ou non »²⁷⁴. Cette définition nous paraît suffisamment large pour être mobilisée dans le cadre du problème public du stationnement « sauvage ».

Un ensemble d'éléments est à prendre en compte dans l'analyse de la mise à l'agenda de ce problème. Tout d'abord, le stationnement des caravanes n'est pas un sujet qui vise l'ensemble de la société ; il ne suscite donc pas de controverse publique particulière où chacun doit choisir son camp. Il est peu médiatisé et mobilise peu. En effet, même si l'on perçoit une forte demande des élus locaux d'intervention de l'Etat sur ce sujet, on n'identifie pas de réels « entrepreneurs politiques »²⁷⁵ parmi eux. Les gens du voyage eux-mêmes, faute d'être constitués en mouvement social²⁷⁶, n'interviennent pas dans la mise à l'agenda de la loi et participent très faiblement à sa préparation²⁷⁷. Cependant, un nombre important d'associations spécialisées dans l'accompagnement de ces populations, et que nous appellerons militantes, seront concertées. L'élément déterminant de la mise à l'agenda repose enfin sur l'action volontariste et l'engagement personnel du secrétaire d'Etat au logement de l'époque, Louis Besson. Il prend en charge cette question en mobilisant un maximum d'acteurs concernés par ce problème. La loi qu'il portera constituera en quelque sorte la régulation centrale d'un problème local, que chacun constate mais dans lequel personne ne souhaite réellement s'investir.

Le contexte de la mise à l'agenda est marqué par différentes étapes. L'évolution de la société influe sur les modes de déplacement et donc de stationnement des gens du voyage : cette problématique est prise en compte par les pouvoirs publics par le biais d'un ensemble de réglementations qui dépend soit du pouvoir de police des maires, soit du code de l'urbanisme, et qui tente d'organiser ce problème. Cependant ce droit a peu d'effet, et ce

²⁷⁴ Philippe Garraud, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, vol.40, 1990, p. 27.

²⁷⁵ Roger W. Cobb et Charles D. Elder, *Participation in American Politics : the Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1972.

²⁷⁶ Nous reviendrons sur la question de l'action collective chez les gens du voyage dans le chapitre 6.

²⁷⁷ Contrairement à d'autres thématiques. Ainsi, lors de la loi sur la parité, les associations de femmes jouèrent un rôle important dans la mise à l'agenda de la loi, dans les débats parlementaires mais aussi dans les orientations de celle-ci. Sur ce sujet voir le numéro « Le genre à la frontière entre Policy et Politics » de la *Revue française de science politique*, vol. 59, 2009 et notamment les articles suivants : Laure Bereni, « Quand la mise à l'agenda ravive les mobilisations féministes. L'espace de la cause des femmes et la parité politique (1997-2000) », p. 301-323 et Laurie Boussaguet et Sophie Jacquot, « Mobilisations féministes et mise à l'agenda de nouveaux problèmes publics », p. 173-181.

pour plusieurs raisons. D'un côté, les gens du voyage stationnent toujours dans des conditions précaires. De l'autre, les élus se sentent impuissants et débordés (1). Les élus manquent de ressources pour régler ce problème. Ainsi, et malgré les réticences de Louis Besson et de nombreux parlementaires, un article est adopté dans le cadre de la loi sur le logement des personnes défavorisées du 31 mai 1990²⁷⁸. Il prévoit que toutes les communes de plus de 5 000 habitants doivent se doter d'une aire d'accueil et qu'en contrepartie, elles pourront alors interdire le stationnement des caravanes sur leur territoire. Promue comme solution législative, cet article ne fait qu'entériner les précédentes dispositions réglementaires (2). Ne comportant aucun objectif de réalisation, près de dix ans après l'adoption de cet article, le problème du stationnement « sauvage » est toujours aussi récurrent : il fait d'ailleurs l'objet de nombreux rapports publics. C'est finalement la solution qui sera privilégiée. Louis Besson portera donc un projet de loi spécifique avec l'objectif essentiel de mettre fin à ces situations problématiques (3).

1 Construction du stationnement « sauvage » comme problème public

Le stationnement des caravanes n'a pas toujours été envisagé comme problématique par les pouvoirs publics. Il l'est devenu au niveau local pour deux raisons majeures. D'une part il dérange les élus et les riverains qui sont, d'une façon générale, plutôt hostiles à l'accueil de ces groupes. D'autre part il s'accompagne d'un développement de la précarité des familles et des conditions dans lesquelles elles vivent. Il est pertinent ici de saisir le « processus de problématisation »²⁷⁹, c'est-à-dire comment ce problème se développe, devient ingérable aux yeux de certains acteurs et comment ces derniers le qualifient pour le faire reconnaître comme tel.

Le stationnement des caravanes est impacté par différents facteurs (économique, professionnel, urbanistique etc.) : en se calant sur les évolutions de la société sédentaire, les gens du voyage modifient leurs activités et donc leurs façons de voyager et de stationner.

²⁷⁸ Article 28 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

²⁷⁹ Elisa Sheppard, « Article : Problème public », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *op. cit.*, p. 350.

Comme les sédentaires, ils se rapprochent des grandes agglomérations, limitent leurs déplacements en fonction de leurs métiers et clientèles ainsi que de leurs moyens économiques. Ils développent de nouveaux itinéraires et alternent des phases de voyage avec des périodes de fixation²⁸⁰, plus ou moins longues (1.1). Ainsi, toute la réglementation relative au camping conçoit cette activité de loisir dans un cadre de contraintes relatives avant tout à la protection de l'environnement : il s'agit, d'une certaine manière, de noyer le problème dans une réglementation plus large. Le stationnement des caravanes des gens du voyage est cependant réglementé par plusieurs droits : le droit de l'urbanisme, les pouvoirs de police du maire et les réglementations administratives. Si cet ensemble de textes témoigne bien de la prise en compte de ce problème spécifique à l'échelle locale, sa complexité et son caractère prescriptif conduisent à des situations souvent discriminantes et à une mise en œuvre plus qu'aléatoire (1.2.). Deux problèmes se posent alors : l'un relatif à l'ordre public et l'autre d'ordre sanitaire. Ce sont ces deux éléments que les nombreux rapports publiés dans les années 1990 vont mettre en avant pour qualifier le problème d'urgent et plaider pour la demande d'intervention du législateur émise par les élus locaux (1.3.).

1.1 Conséquences des modifications du voyage

Esquissés à la fin du chapitre précédent, les déplacements des « gens du voyage » se modifient au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Evoquer les évolutions du voyage, c'est voir les modifications de déplacement, et *de facto* de stationnement, dans le contexte d'une société de sédentaires qui évolue et se complexifie.

Deux facteurs principaux – les transformations socio-économiques et l'urbanisation des villes – semblent avoir modifié leurs façons de voyager. Choisisant de s'adapter à de nouveaux besoins économiques, ils ont essayé de faire évoluer leurs activités traditionnelles, quitte à en changer. Ces nouvelles activités ont bouleversé certes leurs sources de revenus, mais également leurs déplacements, voire leur fixation, pour trouver des clients (1.1.1). Parallèlement, le phénomène d'urbanisation croissante a réduit les espaces disponibles sur

²⁸⁰ Nous emploierons plus volontiers le terme de « fixation » que celui de « sédentarisation ». En effet, les périodes d'arrêt ne sont pas nécessairement synonymes d'arrêt définitif du voyage ni de l'installation dans un habitat « sédentaire », comprendre en maison ou en appartement.

lesquels ils avaient l'habitude de s'arrêter. De même, la réglementation du stationnement des caravanes qui se met progressivement en place va créer de nouvelles contraintes : ils ne peuvent plus s'arrêter où ils veulent, sous peine d'être expulsés (1.1.2).

1.1.1 Nouvelles activités économiques, nouveaux modes de voyage

D'un point de vue économique tout d'abord, les Tsiganes s'adaptent aux évolutions de la société et modifient en conséquence leurs façons de voyager. Leurs activités traditionnelles (par exemple : l'artisanat type vannerie, mercerie, étamage ; le commerce des chevaux ; les musiciens et autres spectacles ambulants comme le cirque ou les projections de film)²⁸¹ avaient essentiellement lieu en milieu rural et nécessitaient des déplacements pour renouveler la clientèle. Dans une moindre mesure, la mobilité permet d'éviter d'entrer en concurrence avec les commerces locaux. Ces activités s'inscrivent dans le mode de vie rurale des années 1960. Ces déplacements impliquent des arrêts plus longs : si les activités qui « animent » les villages sont assez bien perçues – les roulottes ont parfois un droit de place désigné – les autres rencontrent plus de difficultés pour stationner. Ainsi « le déphasage entre pratiques traditionnelles des familles et le renouvellement du tissu économique et social »²⁸² va modifier d'une part leurs pratiques mais également leurs déplacements.

Plusieurs phénomènes sont à l'œuvre. D'un côté, les besoins de consommation des sédentaires se modernisent en campagne, comme à la ville : les activités traditionnelles des voyageurs ne font plus recette. De l'autre, l'agriculture qui se professionnalise et se mécanise, ne permet plus d'assurer les mêmes revenus qu'auparavant. Par ailleurs, les villes se développent – villes nouvelles et grandes agglomérations – et attirent par les activités qu'elles proposent. Le nombre important d'habitants qu'elles regroupent offre une clientèle plus importante et concentrée en un même endroit. Les groupes tsiganes adaptent très largement leurs activités en fonction de ces « nouveaux » marchés. Les activités des hommes se diversifient dans la ferraille, le commerce des véhicules d'occasion ou encore dans certains travaux du bâtiment comme le ramonage, le nettoyage et le ravalement des façades et murs crépis, toujours pratiqués selon le mode de la chine, c'est-à-dire en allant

²⁸¹ Humeau, *ibid.*, voir particulièrement le chapitre « Adaptation permanente des activités », p. 58-63.

²⁸² Arsène Delamon, *op. cit.*, p. 22.

directement solliciter le client. Ces évolutions ne sont pas allées sans difficultés d'insertion. Certaines familles connaissent des situations de précarisation.

De façon parallèle, les voyageurs bénéficient également du système de consommation des sédentaires : les roulotte hippomobiles disparaissent au profit des caravanes. Si les prêts bancaires permettent ces acquisitions, ils entraînent de nouvelles dépenses comme le carburant, l'achat d'un véhicule tracteur ou encore l'assurance. Tout ceci accélère l'endettement des familles.

Les difficultés liées à l'exercice de leurs activités mentionnées plus haut et la précarisation de certaines familles ont alors deux conséquences majeures en termes de stationnement. D'une part, l'ensemble des lieux de stationnement ou de séjour prolongé – dits « polygones de vie »²⁸³ – sont modifiés et on assiste à une semi-sédentarisation des groupes : les périodes de séjour sont plus longues et les déplacements ont lieu, en majeure partie, aux beaux jours. D'autre part, l'obtention des allocations familiales subordonnée à l'assiduité scolaire des enfants participe à un allongement de la durée des séjours. Ces changements modifient donc la durée de stationnement des familles mais également leurs besoins sur les terrains qu'elles occupent (eau, électricité par exemple) ainsi que leur rapport à l'espace (un terrain boueux peut « convenir » si on y reste un jour et non plusieurs mois). Émerge alors la volonté chez les familles d'acquérir des terrains privés pour se fixer plus longtemps et dans de bonnes conditions de vie. Il s'agit, d'un côté, de concilier un habitat plus « sédentaire », tel que de petits cabanons ou maisons « en dur » afin de pouvoir vivre dans de bonnes conditions à l'année. De l'autre, ces terrains permettent d'accueillir un groupe familial élargi.

Certaines familles décident de se sédentariser face aux difficultés matérielles et/ou par souci de scolarisation, de formation professionnelle ou parce qu'elles optent pour des activités économiques jusqu'alors assumées par les sédentaires et qui ne nécessitent pas de voyager.

²⁸³ Humeau, *op. cit.*. La thèse de Jean-Baptiste Humeau est construite autour du polygone de vie qui correspond à un espace de déplacements et de fixations des familles en fonction des relations économiques et relationnelles sur un espace géographique donné.

1.1.2 Raréfaction des « places »²⁸⁴ de stationnement

Au contexte économique qui modifie les habitudes de voyage et donc de stationnement viennent s'ajouter deux phénomènes : l'urbanisation croissante des villes dès les années 1950 et la complexité de la réglementation du stationnement.

Pour ce qui concerne l'urbanisation, au fur et à mesure que les villes se reconstruisent, les réseaux urbains se réorganisent. Les zones habituellement occupées par les Tsiganes se raréfient, notamment les espaces en friche en périphérie des villes qui s'étendent. De plus, les espaces et les prés communaux disparaissent avec le remembrement agricole, réduisant ainsi les lieux de stationnement offerts librement à l'arrêt des caravanes. La valeur du foncier augmente, laissant de moins en moins de possibilités à ceux qui souhaitent s'arrêter et posséder des terrains privés. Ils se tournent alors vers l'achat de terrains agricoles, vendus à prix d'or. Ces terrains ne leur permettent pas de stationner à long terme ni de construire des installations en dur (sans compter l'absence de réseaux électriques, d'eau ou d'évacuation).

Au niveau de la réglementation, le stationnement est régi d'une part par les pouvoirs généraux de police conférés aux maires qui peuvent interdire le stationnement bien que cette interdiction ne soit ni générale ni absolue. D'autre part les dispositions du code de l'urbanisme qui encadrent strictement le stationnement des caravanes repose sur de nombreuses interdictions liées à la protection de l'environnement. Complexe et flou, le règlement ne porte que sur les caravanes de loisir et ne tient pas compte de leur spécificité quand elles servent d'habitat. Le stationnement des Tsiganes n'est pas abordé de façon spécifique mais dans ce cadre général. Aussi, certaines familles préfèrent elles se fixer face à des règles restrictives de stationnement.

A la fin des années 1980, le stationnement des caravanes émerge comme un problème local. L'ensemble de ces éléments d'ordre économique, professionnel, urbanistique, foncier et réglementaire ont altéré *de facto* le voyage et complexifié les possibilités de stationner. Des stationnements plus longs et plus illisibles irritent de plus en plus les riverains, les

²⁸⁴ Nous employons ici ce terme comme synonyme de « lieu » ou « endroit ». Il faut cependant noter que les terrains de stationnement sont souvent appelés « places » par leurs principaux utilisateurs.

propriétaires et les élus. Les conditions de vie sur les lieux de stationnement trouvés (terrains privés, stades, parkings, bas-côtés, zones industrielles) sont plus que précaires et renforcent un peu plus la marginalisation des familles. Conscient de ces écueils, l'Etat va être conduit à produire de nouvelles réglementations pour tenter de mieux gérer la question du stationnement.

1.2 Le stationnement saisi par le droit (1960 – 1990)

Comme le soulignent Mény et Thoenig, il faut trois sortes de conditions pour qu'un problème soit placé sur un agenda gouvernemental :

- « l'enjeu ou le problème doit relever de la compétence d'autorités publiques (...) »
- un enjeu est l'objet de perceptions problématiques [et] il est défini comme exigeant l'attention publique (...)
- ce problème et l'enjeu qu'il peut constituer doivent être abordables en termes d'attention publique : toute demande n'est pas audible et traitable »²⁸⁵.

Dans le cas du stationnement des caravanes qui pose problème à l'échelon local, ce sont les autorités publiques qui se saisissent du problème, dès les années 1960, et qui utilisent leurs compétences pour produire un ensemble de dispositions – articles du Code de l'urbanisme, décrets et circulaires – visant l'organisation du stationnement.

La question du stationnement relève d'un double registre : celui du droit de l'urbanisme et celui de police du maire. D'un côté, le droit de l'urbanisme ainsi que les circulaires issues du ministère de l'Équipement visent essentiellement la protection de l'environnement pour des questions de salubrité, d'hygiène et d'ordre public. Ils s'articulent essentiellement autour de la définition de la caravane et de son utilisation, et des zones interdites au stationnement (1.2.1). De l'autre, on a l'organisation de plus en plus précise du stationnement des caravanes des « gens du voyage » par le biais d'une quinzaine de circulaires qui relèvent à la fois du ministère de l'Équipement et de celui de l'Intérieur. Ces circulaires témoignent de la prise en compte et de l'importance du problème pour les pouvoirs publics. Elles donnent des

²⁸⁵ Mény et Thoenig, op. cit., p. 181-183.

indications pour prévoir les arrêts de ces dernières en encourageant le développement de terrains de stationnement (1.2.2).

Cette superposition de réglementations met en avant d'une part le fait que l'interdiction du stationnement des caravanes sur le territoire municipal est liée à l'existence d'un terrain de stationnement, et d'autre part que le stationnement ne peut être interdit de façon générale et absolue. N'ayant pas force de droit et compte-tenu de sa complexité, cette réglementation est mise en œuvre de façon aléatoire jusqu'en 1990.

1.2.1 Droit de l'urbanisme : reconnaissance de la caravane comme habitat ?

De façon générale, le stationnement des caravanes est réglementé²⁸⁶ par le code de l'urbanisme. Il s'agit en effet de concilier l'ordre public avec des préoccupations de salubrité et d'hygiène publiques ou encore de protection de la faune, de la flore et des rivages.

Le camping ne fait l'objet d'aucune réglementation spécifique avant 1959. Le « droit » de camper a été érigé en liberté publique par la jurisprudence²⁸⁷ avant qu'il ne soit qualifié d'intérêt général en 1959²⁸⁸.

L'évolution de la réglementation est alors marquée par un souci croissant de protection de l'environnement : de nombreuses zones sont classées et contraignent le stationnement des caravanes comme celui des tentes et des caravanes de loisir. Pourtant, le décret du 11 janvier 1972 vise uniquement le stationnement des caravanes, contribuant ainsi à une réglementation distincte de celle du camping. La circulaire du 20 octobre 1972²⁸⁹ du Ministère de l'Équipement distingue plusieurs types de stationnement dont celui de « résidence permanente » qui renvoie aux travailleurs de chantiers, voyageurs représentants

²⁸⁶ Sur la réglementation du stationnement, voir Daniel Merchat, *Accueil et stationnement des gens du voyage*, Paris, Le Moniteur, 2000, p. 105-148.

²⁸⁷ Arrêt du Conseil d'État du 14 février 1958.

²⁸⁸ Décret 59-275 du 7 février 1959.

²⁸⁹ Circulaire du 20 octobre 1972 (n°72-186 prise pour l'application du décret n°72-37 du 11 janvier 1972 et des arrêtés du 15 mars 1972 relatifs au stationnement des caravanes ; Ministère de l'Équipement), JO du 8 novembre 1972, p. 11638-11640.

et gens du voyage²⁹⁰, en donnant une définition précise de la caravane. Elle stipule également que le stationnement ne doit pas « porter atteinte à la salubrité, tranquillité et sécurité publiques », aux sites, paysages et à l'environnement ainsi qu'aux règles générales de l'urbanisme. Le stationnement doit être interdit, selon les conditions précédentes, afin « d'éviter l'implantation anarchique dans les sites les plus intéressants » mais également dans des secteurs précis pour des raisons de sécurité et de nuisance. L'objectif final est de « délimiter des zones où sera interdit [...] le stationnement des caravanes en dehors des terrains aménagés ». Cette circulaire souligne que les interdictions ne doivent pas porter préjudice à ceux pour qui la caravane est une habitation permanente et l'interdiction du stationnement peut avoir lieu uniquement s'il existe un terrain aménagé de capacité suffisante.

Ainsi le droit de l'urbanisme permet jusqu'en 1972 que le stationnement soit autorisé partout où il n'y a pas explicitement d'interdits ; après 1972, le stationnement n'est autorisé que dans les lieux expressément aménagés pour cela.

Si les sanctions sont renforcées vis-à-vis du stationnement des caravanes, par le décret du 29 mars 1984²⁹¹, la préoccupation « humaniste » vis-à-vis de cette population fait son apparition. En effet, les interdictions ne peuvent s'appliquer aux « caravanes à usage professionnel ni à celles qui constituent l'habitat permanent de leurs utilisateurs » s'il n'existe pas de terrain aménagé. Ces principes sont à nouveau rappelés dans la circulaire du 18 mars 1986²⁹².

1.2.2 Un stationnement « (sous) administré »

Le stationnement des caravanes des Tsiganes n'est pas un problème nouveau dans la mesure où, dès les années 1960 et jusqu'en 1990, une « politique administrative d'accueil »²⁹³ se met progressivement en place à travers des circulaires qui viennent à régler ce problème. Elles

²⁹⁰ Il faut noter que c'est la première fois que ce terme apparaît dans un document administratif. En 1972, il renvoie aux personnes dont l'habitat permanent est la caravane, et quand il est repris ensuite par la circulaire du 16 mai 1978 relative à la situation des nomades, il fait directement références à ces derniers. Ici le terme « gens du voyage » correspond donc à celui de « nomades » pour les pouvoirs publics. Nous reviendrons sur les origines de ce terme dans le chapitre 3.

²⁹¹ Décret n°84-227 du 29 mars 1984, JO du 31 mars 1984, p. 1007.

²⁹² Circulaire n°86-131 du 18 mars 1986 relative aux conditions de stationnement des nomades en application des dispositions du code de l'urbanisme.

²⁹³ Emmanuel Aubin, *La commune et les gens du voyage*, Paris, Berger-Levrault, 2003, p. 26.

s'articulent autour de deux points essentiels : l'organisation du stationnement des caravanes sur des « terrains de stationnement » et la tolérance du nomadisme par la loi²⁹⁴.

L'ensemble de la réglementation produite²⁹⁵ commence ainsi à organiser le stationnement des caravanes autour de plusieurs principes qui seront conservés dans les législations à venir, qu'il s'agisse de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 ou de la loi du 5 juillet 2000 :

- par la réalisation de terrains de stationnement à l'échelon communal, pour généralement améliorer les conditions de vie des nomades et permettre leur insertion dans la société (circulaires de 1966, 1968 et 1978 notamment) ;
- par la mise en place de plan ou schéma départemental pour saisir les déplacements et la fréquentation des groupes à une échelle plus large que la commune et afin d'organiser la répartition de l'accueil en fonction (circulaires de 1980 et 1985).

Ceci a pour conséquence que :

- l'existence d'un terrain de stationnement permet d'interdire ce dernier sur tout le reste du territoire communal (circulaires de 1968 et de 1972) ;
- le stationnement des caravanes, sauf motif d'ordre public, ne peut être interdit de façon générale et absolue (circulaires de 1978, 1980 et 1985).

Parallèlement à cet ensemble de circulaires, deux événements marquent la thématique du stationnement. En 1979, le conseil constitutionnel déclare la liberté d'aller et venir, valeur constitutionnelle²⁹⁶. Celle-ci est reconnue comme composante de la liberté individuelle.

Par ailleurs, l'arrêt « Ville de Lille » du Conseil d'Etat du 2 décembre 1983²⁹⁷ fonde l'obligation légale d'accueil des communes. En effet, les communes, quelle que soit leur taille et leur fréquentation, doivent obligatoirement accueillir les gens du voyage sur un terrain

²⁹⁴ Circulaire n°66-128 du 8 mars 1966 du ministre de l'Intérieur.

²⁹⁵ Nous présentons la quasi totalité des circulaires et décrets relatifs au stationnement des nomades entre 1966 et 1986 dans l'encadré n°2 afin d'en voir l'évolution et de faciliter la lecture de la démonstration.

²⁹⁶ Décision du Conseil constitutionnel ; 12 juillet 1978, AJDA 1979, n° 8.

²⁹⁷ Conseil d'Etat, 2 décembre 1983, Ackermann c/ Ville de Lille.

désigné pour un minimum de 48 heures jusqu'à 15 jours maximum. Chaque maire doit ainsi désigner officiellement un terrain de passage bénéficiant d'un équipement minimum convenant à une halte de courte durée, même si la commune participe au financement d'une aire de séjour située sur le territoire d'une autre commune. *De facto*, seules les communes disposant d'une aire de stationnement aménagée pour un séjour prolongé ne sont pas soumises à cette obligation réglementaire.

Par conséquent, cet arrêt du Conseil d'Etat lie, à l'instar des précédentes circulaires, le droit de circuler à celui de stationner et fonde l'obligation des communes d'accueillir les gens du voyage au moins 48 heures. Il est entériné par la circulaire du 16 décembre 1986 relative au stationnement des caravanes des gens du voyage²⁹⁸. La liberté d'aller et venir a pour corollaire le droit au stationnement sur le territoire de chaque commune : « faute pour une commune de disposer d'une aire de stationnement aménagée pour un séjour prolongé, elle doit tolérer le stationnement des non-sédentaires pendant une période minimum de halte sur des terrains de passage ». Dès que cet emplacement est officiellement désigné et que sa capacité d'accueil est suffisante, il est alors possible d'interdire le stationnement sur le reste du territoire. Cette circulaire procède également à un double rappel : celui du décret du 29 mars 1984²⁹⁹ où « la mise en œuvre de la règle de droit nécessite un comportement nuancé et compréhensif à l'égard des populations », et celui de la jurisprudence existante, à savoir l'impossibilité d'interdire « de façon permanente et absolue » le stationnement des nomades sur tout ou partie du territoire, sauf circonstance exceptionnelle.

La superposition des réglementations, leur complexité et leur imprécision sont souvent présentées comme des explications possibles à la mise en œuvre aléatoire d'un « droit implicite au stationnement des nomades »³⁰⁰. Malgré l'obligation d'accueil de 1983, les communes sont peu nombreuses à posséder des terrains de stationnement ou à en prévoir un. Ainsi, leurs équipements sont sommaires et les terrains sont généralement localisés en marge de la ville, souvent à proximité de voies ferrées, des déchetteries, des axes de

²⁹⁸ Circulaire n°86-370 du 16 décembre 1986 relative au stationnement des caravanes des gens du voyage.

²⁹⁹ Décret n°84-227 du 29 mars 1984 modifiant le code de l'urbanisme et relatif au camping et au stationnement des caravanes.

³⁰⁰ Rapport Delamon, *op. cit.*, p. 24.

communication ou encore des lignes à haute tension³⁰¹. De la même façon, si les préfets sont chargés d'élaborer des plans départementaux reposant sur un état des lieux, en concertation avec les « gens du voyage » et les élus, ces documents, lorsqu'ils ont été élaborés, sont souvent peu précis ; les circulaires n'ayant aucun caractère impératif.

Le cadrage juridique relatif du stationnement des caravanes explique sa mise en œuvre disparate et témoigne notamment des limites des circulaires qui donnent des indications, par l'émission de règles, mais qui n'ont pas valeur d'obligation. En effet, malgré les problèmes rencontrés au niveau local, les élus et les administrations s'engagent peu dans ces réalisations, estimant que ce problème doit être pris en charge par le gouvernement. La voie législative remporte de nombreux suffrages, puisque les réglementations existantes semblent inefficaces aux yeux des acteurs concernés.

³⁰¹ Patricia Ferte, Jean-Pierre Liégeois et Alain Reyniers, *Nomades, le voyage et la halte : vers un accueil adapté*, Paris, Comité interministériel pour les villes, 1988, p. 28-29.

Encadré n°2 – 1966-1986 : la régulation par voie de réglementation

- Circulaire du 8 mars 1966 (n°66-128 ; ministre de l'Intérieur) : rappel du ministre de l'Intérieur rappelant aux préfets l'illégalité de l'interdiction du stationnement des nomades de façon violente.

→ *Dispositions :*

- « *le nomadisme est toléré par la loi* » et qu'il paraît « indispensable que les personnes qui s'y livrent puissent s'arrêter et stationner » ;
- nécessité d'organiser une phase préalable d'adaptation à la sédentarisation avec les nomades qui s'habituent à séjourner sur un même terrain et à se livrer à un travail régulier.

- Circulaire n°357 du 4 août 1967 relative aux problèmes des populations d'origine nomade. Stationnement et fréquentation scolaire (Ministère de l'Intérieur).

- Circulaire interministérielle du 20 février 1968 (n°6-68)

→ *Dispositions :*

- répartition des terrains de stationnement pour les gens du voyage en deux catégories : les « terrains de passage » pour les nomades et les « terrains de séjour » qui doivent permettre l'apprentissage de la vie sédentaire et où le séjour doit être une « période au cours de laquelle les nomades s'habitueront à séjourner plusieurs mois sur un même terrain et à se livrer à un travail régulier » sans limitation. Ces terrains pourraient accueillir plus de soixante caravanes, divisés en secteurs selon les origines et les groupes socioprofessionnels ;
- *Interdiction du stationnement sur une commune dotée d'un terrain* : « dès lors que le stationnement aura été autorisé à un emplacement officiellement désigné, il sera possible de l'interdire sur tout autre terrain communal ».

- Circulaire du 20 octobre 1972 (n°72-186 prise pour l'application du décret n°72-37 du 11 janvier 1972 et des arrêtés du 15 mars 1972 relatifs au stationnement des caravanes ; Ministère de l'Équipement)

→ *Dispositions :*

- *Première apparition du terme « gens du voyage »* (I.1.) ;
- Définition d'une caravane ;
- Éviter l'implantation anarchique pour cause de sécurité et de nuisance ;
- *Interdiction du stationnement possible seulement s'il existe un terrain aménagé* ;
- Autorisation temporaire de stationnement peut être attribuée s'il n'y a pas de « camp aménagé ».

- Circulaire 16 mai 1978 (n°78-202 ; Ministère de l'Intérieur à Messieurs les Préfets ; objet : Situation des Nomades) :

→ *Dispositions :*

- *Seconde apparition du terme « gens du voyage »* ;
- Incitation à réaliser des « terrains aménagés » de stationnement (qui doivent accueillir un maximum de quinze caravanes) « afin d'améliorer leurs conditions de vie et de faciliter leur intégration dans la communauté nationale » ;
- *Incitation à entretenir les aires et à les surveiller régulièrement* ;
- *Rappel que « sauf motif d'ordre public, le stationnement des caravanes ne saurait être légalement interdit d'une manière générale et absolue ».*

- Circulaire du 10 juillet 1980 (n°80-262) relative aux modalités de financement d'aires de stationnement pour les gens du voyage :

→ *Dispositions :*

1979 – Constitutionnalisation de la liberté d'aller et venir et reconnaissance comme liberté publique de la liberté de circulation (Décision du Conseil constitutionnel du 12 juillet 1978, AJDA 1979, n° 8)

- Limitation du stationnement à 48h sur le territoire d'une commune n'est prononcée qu'en cas d'absolue nécessité ;
- Rappel : « la règle (...) proscrit tout refus systématique d'autorisation de stationnement » ;
- Nécessité impérieuse d'aménager des terrains pour des questions de scolarisation et d'insertion des familles ;
- *Mise en œuvre d'un plan départemental* selon la fréquentation du département, les itinéraires généralement empruntés, les possibilités d'emploi et de scolarisation, la disponibilité des sites.

- **Décret du 29 mars 1984** (décret n°84-227) **modifiant le code de l'urbanisme et relatif au camping et au stationnement des caravanes**

→ *Dispositions :*

- Interdiction du stationnement des caravanes par arrêté municipal dans certaines zones ;
- Interdiction ne s'applique pas aux *caravanes* à usage professionnel ni à celles *qui constituent l'habitat permanent de leurs utilisateurs si aucun terrain aménagé n'existe.*

1983 – Arrêt « Ville de Lille » du Conseil d'Etat : *obligation jurisprudentielle d'accueil des caravanes pour toutes les communes sur des terrains de passage officiellement désignés pour une halte minimum de 48 heures (CE, 2 décembre 1983, Ackermann c/ Ville de Lille)*

- Circulaire du 7 février 1985 (n°85-07 FSU) :

→ *Dispositions :*

- Intégration des aires dans un plan départemental ou intercommunal ;
- « Localisation et aménagement seront conçus en concertation avec les nomades. Ils devront être adaptés à leur mode de vie » ;
- Intérêt de mener une étude pour déterminer les demandes des nomades en matière de stationnement ;
- Rappel : le stationnement doit être toléré sur l'ensemble du territoire et autorisé sur des terrains de passage pendant plusieurs jours au moins. (dans tous les cas, la limitation à 48h ne peut se faire que pour de graves troubles à l'ordre public).

- Circulaire du 18 mars 1986 (n°86-131) relative aux conditions de stationnement des nomades en application des dispositions du code de l'urbanisme :

→ *Dispositions :*

- Rappel code de l'urbanisme : il existe des interdictions générales sur zones et sites protégés et interdiction locale en certaines zones et en cas d'atteinte à la salubrité et à la sécurité ;
- Rappel du décret du 29 mars 1984 : s'il n'y a pas de terrain aménagé, l'interdiction de stationnement ne peut s'appliquer aux caravanes qui constituent l'habitat permanent. Par ailleurs « la mise en œuvre de la règle de droit nécessite un comportement nuancé et compréhensif à l'égard des populations ».

- **Circulaire du 16 décembre 1986** (n°86-370) **relative au stationnement des caravanes des gens du voyage**

→ *Dispositions :*

- *Explicite l'obligation d'accueil des communes reposant sur l'arrêt « Ville de Lille »* contre Ackerman du Conseil d'Etat du 2 décembre 1983 ;
- Le droit de circuler est lié à celui de stationner ;
- *Interdiction du stationnement sur la commune à partir du moment où le stationnement est autorisé sur un emplacement officiel désigné* qui possède une capacité d'accueil suffisante par rapport à la fréquentation habituelle de la commune par les gens du voyage ;
- Rappel : une commune n'ayant pas d'aire de stationnement doit tolérer le stationnement des caravanes pour une période minimum de halte.

1.3 Prise de conscience des pouvoirs publics : le temps de l'étude

Des rapports ont été consacrés, plus ou moins directement, à la situation des gens du voyage, témoignant d'une prise en considération de cette population par les pouvoirs publics. Ils visent généralement à faire un bilan de la situation sociale, sanitaire, éducative et professionnelle, ainsi que de l'« efficacité » des lois régissant cette population. Contrairement à ce qui est exprimé dans les législations précédentes, le nomadisme y est reconnu comme un mode de vie pouvant s'exercer librement, tandis que la sédentarisation n'est plus vue comme moyen unique de contrôle et d'intégration (1.3.1). Ils relaient à la fois l'idée d'une urgence locale posée par le stationnement spontané des caravanes (1.3.2) ainsi que la demande des élus locaux d'intervention effective de l'Etat pour régler cette question (1.3.3).

1.3.1 Relative reconnaissance du nomadisme

Le rapport Bideberry³⁰², remis en décembre 1980, est, comme son nom l'indique, un des premiers sur « la situation des gens du voyage et les mesures proposées pour l'améliorer ». Il fait notamment état des conditions parfois très précaires des familles et des difficultés de stationnement, et reprend l'idée d'une « solution législative » au problème du stationnement.

Parallèlement, le début des années 1980 est marqué par des initiatives visant la valorisation et le respect des cultures minoritaires. Ainsi, le 14 mars 1981, la proclamation du Président de la République sur le droit à la différence témoigne d'une volonté d'assurer la promotion des cultures minoritaires, mais aussi la liberté de vivre ses différences culturelles. La situation des gens du voyage s'inscrit dans cette axe : « en 1981, le ministre de la Solidarité reprend à son compte le courant qui cherche à mieux accueillir les familles du voyage, non pas pour favoriser leur sédentarisation mais pour permettre l'exercice d'un mode de vie fondé sur une mobilité géographique »³⁰³. Cette attitude tranche relativement avec les discours précédents des pouvoirs publics sur la nécessaire intégration de cette population via

³⁰² Paul Bideberry, *La situation des gens du voyage et les mesures proposées pour l'améliorer*, Rapport au Premier Ministre Raymond Barre commandé le 30 juin 1980, décembre 1980, 31 p. A l'époque M. Bideberry est Inspecteur général honoraire des affaires sociales.

³⁰³ Humeau, *op. cit.*, p. 72.

la sédentarisation ; comme cela est souligné dans le rapport Delamon de 1990 qui a fait date et qui fondera la production de la loi Besson de 2000 :

« Jusqu'à présent la politique suivie à l'égard des gens du voyage a, en réalité, tenté de concilier deux objectifs contradictoires :

- d'un côté, un statut spécifique a atténué la discrimination d'origine ancienne élaborée à l'encontre de tous les itinérants sans néanmoins, compte tenu, en particulier, de l'imprécision juridique de la définition des différentes catégories d'itinérants, supprimer totalement toute forme de surveillance et de prévention,

- dans le même temps les pouvoirs publics s'efforcent d'améliorer leur condition sociale mais ont hésité sur la façon d'atteindre cet objectif ; si pendant près d'une quinzaine d'années l'accent fut mis sur l'assimilation complète par le biais d'une sédentarisation progressive, peu à peu, s'est dégagée une autre finalité visant à privilégier l'intégration, c'est-à-dire, l'accès à l'égalité des droits sans atteinte à un mode de vie librement choisi »³⁰⁴.

1.3.2 Le stationnement, un problème local

Il semble pourtant que malgré cette reconnaissance, une partie des rapports aborde le thème du stationnement comme un « problème » à régler très généralement abordé sous l'angle de la sécurité publique. Le rapport Bonnemaïson de 1982 sur la délinquance³⁰⁵ fait ainsi une description des « nomades » très accusatrice :

« Le monde des nomades continue à vivre ses lois et ses coutumes propres : analphabétisme, hygiène souvent insuffisante, absence de formation professionnelle moderne. Parfois certains d'entre eux ont une capacité délictueuse orientée généralement contre les biens : à la détourné, à la découverte, à l'hypnose, à la roulotte, escroqueries, cambriolages. Ils s'en prennent aussi aux personnes en général faibles (personnes âgées, femmes). Ils n'en ont pas l'exclusivité. Et l'honnêteté existe dans le milieu comme dans es autres »³⁰⁶.

La typologie présentée entre les itinérants, les semi-sédentaires et les sédentaires, et conforme à celle établie par le recensement de 1961, sera reprise dans la majeure partie des rapports tant il apparait nécessaire de pouvoir cerner au mieux les déplacements de cette

³⁰⁴ Rapport Delamon, *op. cit.*, p. 40.

³⁰⁵ Commission des maires sur la sécurité, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, Rapport au Premier ministre (dit Rapport Bonnemaïson) remis en décembre 1982, Paris, La Documentation française, février 1983, 219 p.

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 48.

population pour agir dessus. Outre le fait que les itinérants sont à nouveau stigmatisés dans ce rapport, l'intérêt de ce dernier réside dans sa description du nomadisme – « les nomades représentent un fait social. Ils ont choisi le « voyage » comme mode de vie »³⁰⁷ – et dans les politiques envisagées à leur égard puisque « toute solution de problèmes touchant les nomades est à rechercher d'abord du côté du voyage »³⁰⁸. Il faut souligner d'une part que cet axe sera continu dans l'action publique à l'égard des gens du voyage et d'autre part que dans ce rapport, les terrains de stationnement apparaissent comme la solution au problème de stationnement. En prévoyant des terrains différents selon les besoins et en assurant un nombre important d'emplacements, on est supposé assurer de meilleures conditions de vie et donc réduire la prédisposition « à la marginalité, voire à la prédélinquance » des familles³⁰⁹.

Par ailleurs, ce rapport reflète une préoccupation duale. D'un côté, il incite à une politique coordonnée des multiples acteurs pour une action publique « selon les caractéristiques du milieu nomade et les contraintes du nomadisme »³¹⁰ dans le domaine du stationnement mais aussi de l'éducation, du logement, de l'action sanitaire et sociale. De l'autre, dans une partie dédiée aux prospections relatives à la jeunesse, il incite à une identification continue des « nomades » permettant un contrôle strict entre français et étrangers, la répression des vols à la tire et la prise en charge des mineurs interpellés : les « nomades » sont donc bien ici appréhendés comme délinquants, comme s'il existait un lien explicite de causalité entre nomadisme et délinquance.

L'attention dédiée à cette population ne diminue pas, puisque le 10 février 1988, un arrêté du Ministère de l'Intérieur crée la Commission nationale consultative de la communauté tzigane de France³¹¹. En septembre 1989, ce sont d'ailleurs Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur et Michel Rocard, Premier ministre, qui confient conjointement au préfet Arsène Delamon la réalisation d'un rapport³¹² « face à la possibilité de mener durablement un mode

³⁰⁷ *Idem.*

³⁰⁸ *Ibid.*, p. 50.

³⁰⁹ *Idem.*

³¹⁰ *Ibid.*, p. 52.

³¹¹ Arrêté du 10 février 1988 du Ministère de l'Intérieur portant sur la création de la Commission nationale consultative de la communauté tzigane de France, JO du 21 février 1988, p. 2452.

³¹² Rapport Delamon, *op. cit.*

de vie non-sédentaire compte tenu de l'évolution économique et sociale de notre pays »³¹³. Le rapport Delamon³¹⁴ est un des premiers – et uniques – rapports qui fait une estimation du nombre de gens du voyage mais aussi des aires d'accueil existantes. Selon ce rapport, les gens du voyage sont à l'époque estimés à 350 000 en France. Ce chiffre est estimé à partir de la délivrance des titres de circulation ainsi que des relevés établis par chaque brigade de gendarmerie. C'est actuellement le seul chiffre actuel officiel sur cette population : presque près de 20 ans après, il est toujours utilisé comme référence. Quant aux terrains de stationnement, 50 000 emplacements, dont 3 200 aménagés entre 1981 et 1989, sont indiqués pour l'accueil annuel de 25 000 caravanes. En effet, pour Delamon : « 60% des populations tsiganes ou d'origine nomade, itinérants ou semi-sédentaires, soit près de 90 000 personnes et un peu plus de 25 000 caravanes utilisent ou souhaitent utiliser ces équipements publics »³¹⁵ .

Reprenant en partie les conclusions du rapport Bideberry de 1980, le rapport fait état de différentes propositions pour un changement des conditions de vie des gens du voyage. Il s'attaque à la scolarisation, à la protection sociale, à l'insertion sociale et professionnelle ou encore à « la prise en compte par l'Etat de la différence linguistique et culturelle »³¹⁶ aussi bien qu'à la réforme des titres de circulation (des simplifications administratives sont proposées). Le rapport Delamon est également un des rares à tenter de montrer la nécessaire prise en compte de l'habitat différencié, « qu'il soit fixe ou mobile, puisque de lui dépendent aussi bien les possibilités d'exercice des professions que la santé, la scolarisation des enfants et la vie familiale »³¹⁷, afin de donner une réponse aux problèmes que rencontrent les gens du voyage et notamment les plus démunis d'entre eux.

³¹³ Extrait de la lettre de mission du Premier ministre Michel Rocard, septembre 1989. Elle figure au début du Rapport Delamon, *op. cit.*

³¹⁴ Il nous faut ici préciser que ce rapport n'a pas été pris en compte lors des débats sur la loi Besson du 31 mai 1990 ni lors de la rédaction de l'article 28 qui se rapporte spécifiquement aux gens du voyage car ses conclusions n'avaient pas encore été rendues ; la remise du rapport ayant eu lieu en juillet 1990. Nous ne nous en servons pas ici de façon anachronique (ce qui sera le cas pour décrire un processus de production législative) mais pour montrer la situation qu'il décrit du stationnement des gens du voyage et de la position des élus à la fin des années 1980 sur ce sujet.

³¹⁵ Rapport Delamon, *op. cit.*, p. 53.

³¹⁶ *Ibid.*, p. 96.

³¹⁷ Humeau, *op. cit.*, p. 74.

1.3.3 L'évidence législative

Si ce rapport touche un nombre important de domaines – ce qui en fait d'ailleurs aujourd'hui un des rapports les plus cités et reconnus pour sa finesse d'analyse – il insiste particulièrement sur la nécessité urgente de réaliser des équipements d'accueil plus nombreux. Au-delà des préconisations de réalisation, le préfet Delamon insiste sur une des dimensions les plus enthousiasmées de la situation des gens du voyage : « ils [les élus locaux] sont quasi unanimes à s'élever contre le stationnement sauvage perçu comme une grave nuisance pour des motifs objectifs et pour des raisons subjectives en rapport avec les préjugés des sédentaires à l'égard des gens du voyage »³¹⁸. Les maires mettent en avant, à l'époque, deux raisons principales qui ne les incitent pas à réaliser d'aire de stationnement : l'absence de garantie quant à la possibilité de refuser l'accueil de groupes supplémentaires et l'absence d'exonération de l'obligation d'accueil pour les communes ayant participé à l'aménagement d'un terrain d'accueil par le biais d'un syndicat intercommunal. Si le problème du stationnement est prioritaire pour les gens du voyage, elle l'est également pour les élus qui, en dehors des réticences évidentes qu'ils ont à accueillir ces populations, jonglent avec les différentes réglementations que nous avons abordées précédemment. Tous les acteurs concernés sont donc demandeurs de l'intervention du législateur, comme le rappelle le préfet Delamon :

« La demande d'intervention du législateur, périodiquement faite par bon nombre d'élus locaux et la plupart des Présidents d'associations d'aide aux nomades poursuit un triple objectif :

- faire obligation à toutes les communes de réaliser une aire de stationnement,*
- faire définir le contenu de l'obligation en fonction de l'importance des communes,*
- renforcer, dès la réalisation de l'aire de stationnement, les pouvoirs du maire des communes regroupées, à l'effet de leur permettre s'ils l'estiment nécessaire le stationnement sur le reste du territoire communal »³¹⁹.*

Ce triple objectif montre que le principe de l'aire de stationnement est devenu la modalité essentielle et unique d'accueil des gens du voyage pour les pouvoirs publics et

³¹⁸ Rapport Delamon, *op. cit.*, p. 25.

³¹⁹ *Ibid.*, p. 68.

comment sa réalisation est une garantie pour interdire le stationnement sur le reste du territoire communal. Nous devons nuancer nos propos, dans la mesure où le rapport Delamon s'est toujours attaché au fait qu'une politique globale « qui intègre l'ensemble des questions juridiques, économiques, sociales, éducatives et culturelles est évidente pour cette population, presque exclusivement de nationalité française (...) qui doit tendre, non pas à assimiler, but illusoire, mais à adapter les hommes et les femmes du voyage à une société qui change autour d'eux tout en reconnaissant et en respectant leur identité ce qu'ils désirent avant tout»³²⁰.

Pourtant, c'est uniquement cette urgence locale du « stationnement sauvage » et de la « demande d'intervention du législateur » qui vont se retrouver au milieu des débats parlementaires de la loi Besson du 31 mai 1990 : « cette demande est ancienne [et a] trouvé l'occasion de s'exprimer à l'occasion de la discussion en première lecture devant l'Assemblée nationale, le 14 décembre 1989, du projet de loi n°982 visant la mise en œuvre du droit au logement »³²¹.

2 Essai législatif : l'article 28 de la loi du 31 mai 1990

En effet, s'il y a bien prise en compte du problème que constitue le stationnement spontané par les pouvoirs publics tant dans la réglementation – circulaires et décrets – que dans sa réflexion quant à l'action publique à mener – rapports –, les élus locaux vont se saisir de la loi sur le logement du 31 mai 1990 pour y inscrire ce problème. Ce dernier ne fait pas l'objet d'une grande médiatisation nationale mais revient de façon récurrente dans la presse régionale pour souligner les cas de stationnements problématiques. Il ne fait pas écho non plus à une forte demande sociale, si ce n'est que les riverains mécontents transmettent aux maires leur impatience et que ces derniers relaient leurs doléances. Il n'entraîne pas non plus de grande controverse dans l'opinion publique ni dans les différents partis politiques. Il apparaît juste comme une urgence locale à régler de façon unique, c'est-à-dire par le biais de

³²⁰ *Ibid.*, p. 41.

³²¹ Rapport Delamon, *op. cit.*, p. 67.

terrains de stationnement et de renforcement des pouvoirs de police du maire permettant l'expulsion³²².

L'article 28 de la loi du 31 mai 1990³²³ apparaît donc comme la « première tentative de réponse législative aux difficultés liées aux conditions d'accueil spécifiques des gens du voyage »³²⁴. Cavalier législatif au milieu d'un projet de loi dédié au droit à un logement décent (2.1), conservé malgré l'opposition du Sénat et du ministre chargé du logement, Louis Besson (2.2), cet article symbolise plus une montée des tensions locales concernant le stationnement qu'un véritable changement dans l'accueil de ces populations. Cet article montre en effet des limites inhérentes à sa rédaction mais aussi au contexte de son adoption (2.3).

2.1 La cause du stationnement abritée par la loi habitat

Au cours des débats lors de l'examen du projet de loi sur le droit à un logement décent, présenté à l'automne 1989 par Louis Besson, ce dernier est directement interpellé sur le problème spécifique de l'insertion des « nomades ». Le projet de loi Besson représente ici une « policy window » au sens de Kingdon³²⁵, qui va permettre à un certain nombre d'élus d'attirer l'attention sur le problème.

Les députés Malandain, Guyard, Carton et Anciant ainsi que des membres du parti socialiste présentent l'amendement n°107 sur l'accueil des gens du voyage à introduire après l'article 1^{er}. Il est ainsi rédigé :

« Le plan départemental mentionné à l'article 1er prévoit les conditions d'accueil spécifique des Gens du Voyage, en ce qui concerne le passage et

³²² Nous reviendrons en détail sur la qualification de ce problème public lors de notre partie sur la mise à l'agenda de la loi Besson du 5 juillet 2000, puisque cette loi est entièrement dédiée à l'accueil des gens du voyage et nous semble plus illustrer ces notions de « problème public » et de « mise à l'agenda ». Il sera en effet intéressant de voir l'évolution de ce problème sur dix ans et les modifications de comportement des pouvoirs publics vis-à-vis de ce problème.

³²³ Sur la genèse de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement, voir Daniel Merchat, *op. cit.*, p. 57-58.

³²⁴ Louis Besson, JOAN 3 juin 1999, p. 5293 cité in Merchat, *ibid.*, p. 56-57.

³²⁵ John W. Kingdon, *Agendas, alternatives and public policies*, Addison Wesley Longman, Inc., 1995 (2nd ed. 1984), p. 177. Kingdon désigne une seconde catégorie de fenêtres, les « political windows » qui sont des fenêtres ouvertes par des événements ayant lieu dans la sphère partisane et électorale.

le séjour, en y incluant les conditions d'exercice d'activités économiques. Ces éléments du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées sont présentés sous la forme d'un schéma départemental.

Toute commune de plus de cinq cents habitants ou groupements de communes prévoit les conditions de passage et de séjour des Gens du Voyage sur son territoire, par la réservation de terrains aménagés à cet effet, dont la capacité d'accueil d'au moins cinq places est fixée proportionnellement par décret en Conseil d'Etat.

Dès la réalisation de l'aire d'accueil définie à l'alinéa ci-dessus, le maire ou les maires des communes groupées pourront, par arrêté, interdire le stationnement des gens du voyage sur le reste du territoire communal. »

M. Malandain avance trois problèmes principaux motivant la présentation de cet amendement³²⁶ :

- une grande partie des gens du voyage, ne trouvant de lieux pour stationner, vivrait dans des conditions d'exclusion et de marginalisation pour lesquelles il faudrait agir rapidement ;
- au niveau local, la différence des modes culturels entre gens du voyage et populations sédentaires ainsi que les stationnements épars, susciteraient rejets et tensions importants ;
- les réglementations de l'époque sur le stationnement n'ont pas de caractère obligatoire. Seules quelques communes ont effectivement réalisé un terrain de stationnement (conformément aux circulaires précédemment étudiées) et se partagent seules l'accueil des gens du voyage.

L'amendement répond donc à un double enjeu : d'un côté assurer l'accueil des gens du voyage dans des conditions dignes, de l'autre rendre l'accueil des gens du voyage obligatoire pour toutes les communes. En effet, selon le député Malandain : « il n'y a pas de liberté d'aller et venir s'il n'y a pas un droit au stationnement dans les conditions correctes, humaines, acceptables et dignes de notre société pour les Gens du Voyage »³²⁷.

³²⁶ Sur les extraits des débats parlementaires motivant la présentation de cet amendement, voir Jacqueline Charlemagne, « Analyse et critique de la loi du 31 mai 1990 », *Etudes Tsiganes*, n°7, 1996, p. 60-61.

³²⁷ Député Malandain, Assemblée nationale, n°111, p. 6519, cité in Charlemagne, *op. cit.*, p. 61.

L'amendement est alors axé autour de trois mesures principales : la prise en compte par le plan départemental prévu à l'article 2 de la situation des gens du voyage, l'obligation d'aménager des aires et la possibilité d'interdire le stationnement une fois ces aires effectives. L'accueil des gens du voyage est donc conçu comme passant uniquement par les terrains de stationnement. Ce sont ces mêmes terrains qui doivent permettre de régler, de façon *a priori* logique, les questions de stationnement spontané. Le registre d'argumentation est simple : une fois que ces espaces seront ouverts, les gens du voyage sauront où poser leurs caravanes et ne stationneront plus n'importe où.

2.2 Régler le stationnement : urgence à l'Assemblée nationale

Bien qu'un grand nombre de communes semblent concernées par les problèmes décrits par M. Malandain, cet amendement n'est accueilli favorablement ni par le gouvernement ni par le Sénat.

Louis Besson et le gouvernement s'opposent à cet amendement pour quatre raisons principales. Premièrement, il n'est pas question de faire apparaître dans une loi générale sur le logement des populations défavorisées, un groupe particulier : « Il est vrai que cette loi visait la mise en œuvre du droit au logement et incessamment le ministre, pendant tout le débat parlementaire, a essayé d'éviter tous les amendements qui portaient sur des publics spécifiques »³²⁸. Le ministre a d'ailleurs été sollicité pour faire apparaître les « jeunes ménages »³²⁹, ce à quoi il s'est opposé. Deuxièmement, Louis Besson, ainsi que quelques députés, ne souhaitent pas assimiler les gens du voyage aux ressortissants de la loi. L'article 1^{er} de la loi stipule l'objectif :

« Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toutes personnes ou familles éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant où s'y maintenir » (article 1^{er} ; loi du 31 mai 1990).

³²⁸ Intervention de Patrick Doutreligne, in Louis Assier-Andrieu et Anne Gotman, *Ville et hospitalité. Légiférer sur les "gens du voyage" : les communes et la République*, actes du séminaire de Perpignan, 15 et 16 octobre 1999, MSH / PUCA / Institut Catalan de recherche en sciences sociales, janvier 2000, p. 15.

³²⁹ Merchat, *op. cit.*, p. 57.

Inclure les gens du voyage dans leur ensemble dans le projet de loi reviendrait donc à les qualifier de populations défavorisées, renforçant ainsi leur stigmatisation au travers des termes de « population précaire ». Troisièmement, le gouvernement, qui se dit préoccupé par la situation des « nomades » en France, attend les conclusions du rapport qu'il a confié au préfet Arsène Delamon. Il n'est donc pas question de légiférer sans avoir eu connaissance de cette étude et de devoir « improviser sur les bancs de l'assemblée »³³⁰. Enfin, sur un sujet aussi brûlant, le gouvernement se prononce en faveur d'une voie concertée et négociée plutôt que d'une obligation législative.

Alors que l'amendement est adopté par l'Assemblée nationale, son accueil n'est pas plus favorable au Sénat. Là aussi plusieurs arguments sont avancés à son encontre. Tout d'abord, la clause des 500 habitants paraît irréaliste, ce que certains députés avaient déjà souligné. De même, les sénateurs souhaitent attendre le rapport final du préfet Delamon pour envisager ensuite un texte spécifique à cette population qui pourrait être élaboré avec les associations représentatives, non comme cet amendement issu d'une poignée de députés. Pour le Sénat, cette proposition n'apporte rien par rapport au droit antérieur puisqu'elle ne fait que confirmer la nécessité d'établir un plan départemental et de réaliser des terrains de stationnement, comme l'ont déjà fait des circulaires précédentes, notamment celles du 10 juillet 1980 ou encore celle du 16 décembre 1986. Enfin, beaucoup insistent sur la libre organisation des communes, tout juste ébauchée et acquise dans le cadre de la décentralisation³³¹ qui s'accommoderait difficilement d'une obligation législative.

Finalement, les amendements vont s'enchaîner au Sénat dans deux directions : soit pour conserver le premier alinéa de l'amendement initial visant l'instauration d'un schéma départemental prenant en compte les gens du voyage, soit pour le détailler encore plus, en insistant sur la scolarisation des enfants par exemple. A travers ce dernier exemple, tout laisse croire que cet amendement ne fait que soulever une infime partie des problèmes relatifs aux gens du voyage.

³³⁰ Entretien avec un ancien membre du cabinet de Louis Besson, réalisé le 20 juillet 2005.

³³¹ Décentralisation instituée par les lois Defferre promulguée le 2 mars 1982, des 7 janvier et 22 juillet 1983.

Alors que le Sénat exprime à longueur de débats le fait qu'un projet spécifique sur les gens du voyage doit être préparé et construit, l'Assemblée nationale fait preuve d'un relatif empressement pour faire adopter cet amendement. Après l'échec de la Commission mixte paritaire, un nouvel amendement est présenté en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, dans lequel le seuil minimal d'une commune passe de 500 à 5 000 habitants. Louis Besson finit par exprimer son respect vis-à-vis de la souveraineté de l'Assemblée nationale et l'amendement est incorporé à la suite des autres articles.

Ainsi l'article 28, seul article dans la loi du 31 mai 1990 faisant référence à une population spécifique, stipule³³² :

« Un schéma départemental prévoit les conditions d'accueil spécifiques des gens du voyage, en ce qui concerne le passage et le séjour, en y incluant les conditions de scolarisation des enfants et celles d'exercice d'activités économiques.

Toute commune de plus de 5 000 habitants prévoit les conditions de passage et de séjour des gens du voyage sur son territoire, par la réservation de terrains aménagés à cet effet. Dès la réalisation de l'aire d'accueil définie à l'alinéa ci-dessus, le maire ou les maires des communes qui se sont groupées pour la réaliser pourront, par arrêté, interdire le stationnement des gens du voyage sur le reste du territoire communal »³³³.

2.3 Un article sans grande portée effective

Cet article rappelle la nécessité de réaliser un schéma départemental des aires d'accueil pour le passage et le séjour des gens du voyage, procédure introduite par la circulaire du 10 juillet 1980. Par ailleurs, il donne une valeur légale à l'obligation d'accueil des gens du voyage consacrée par l'arrêt du Conseil d'Etat de 1983 et les circulaires d'application préconisant la nécessité de réaliser un terrain de stationnement et la possibilité par la suite, une fois cet équipement effectif, d'interdire le stationnement sur tout le reste du territoire communal.

³³² Trois circulaires de mise en œuvre de la loi du 31 mai 1990 se rapportent spécifiquement aux gens du voyage : la circulaire du 16 octobre 1991 relative aux conditions de stationnement des gens du voyage, non parue au JO (Ministère de l'Intérieur - NOR INTD9100221C) ; la circulaire du 16 mars 1992 relative au schéma départemental d'accueil des gens du voyage, JO du 3 avril 1992 (Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace - NOR EQU9200434C) et la circulaire du 16 septembre 1992 relative aux aires de stationnement (passage et séjour) pour les gens du voyage, non parue au Journal Officiel (Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports).

³³³ Article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ; JO 2 juin 1990.

D'autres critiques peuvent néanmoins être adressées à cet article. Tout d'abord, l'article de la loi Besson de 1990 est construit sur un paradoxe³³⁴. D'un côté on instaure une obligation d'accueil dans le cadre de la mise en œuvre du logement, or la caravane n'est pas considérée comme un logement mais comme un habitat et un domicile³³⁵. En effet, si la caravane apparaît pour certains comme l'habitat permanent, elle demeure, à cause de son statut juridique, en dehors du droit en logement³³⁶.

Outre ce paradoxe, certains s'étonnent de voir le cas du stationnement spontané englobé dans un phénomène majeur qu'est l'exclusion. De la même façon, certains observateurs notent que les gens du voyage sont ici appréhendés au regard de leur prétendue pauvreté, des problèmes d'hygiène, de contrôle (l'exemple de la place de la scolarisation dans les débats est frappante) et du stationnement³³⁷. Outre une stigmatisation importante, ils redoutent deux phénomènes. D'une part la question globale d'insertion de cette population risque d'être réduite aux seuls terrains de stationnement en ce sens que cette loi « lie le sort de toute une population diversifiée, répartie de façon très hétérogène sur le territoire du pays, à un article 28 qui oblige indistinctement toutes les communes de plus de 5 000 habitants à prévoir les conditions de passage et de séjour des gens du voyage par la seule réservation de terrains spécifiques »³³⁸. D'autre part la loi vise à imposer des lieux de halte comme seul arrêt possible sur le territoire, des espaces qui ne correspondent pas selon eux à l'ensemble des gens du voyage : « ces lieux de halte obligés ne peuvent qu'éteindre la

³³⁴ Emmanuel Aubin, « L'évolution du droit français... », *op. cit.*, p. 31-33.

³³⁵ Selon le Code de l'urbanisme, la caravane est « le véhicule ou l'élément du véhicule qui, équipé pour le séjour ou l'exercice d'une activité, conserver en permanence des moyens de mobilité lui permettant de se déplacer par lui-même ou d'être déplacé par simple traction » (Décrets n°72-37 du 11 janvier 1972 et n°84-227 du 29 mars 1984 relatifs au stationnement des caravanes ; article R.443-2 du code de l'urbanisme. La caravane a été reconnue comme domicile, bénéficiant du principe d'inviolabilité par le Conseil constitutionnel en 1983 (Conseil Constitutionnel, décision n°83-164 DC du 29 décembre 1983). Les trois conséquences juridiques majeures sont le fait que la caravane n'est pas assujettie à la taxe d'habitation, les personnes habitant en caravane ne peuvent bénéficier des aides au logement et qu'une caravane privée de ses moyens de mobilité change de nature juridique et est considérée comme un bien immobilier nécessitant un permis de construire. Sur ces questions juridiques, voir Aubin, *La commune et les gens du voyage*, *op. cit.*, p. 76-80.

³³⁶ Jacqueline Charlemagne, « Le droit au logement des gens du voyage : un droit en trompe-l'œil ? », *Etudes Tsiganes*, vol. 15, 2001, p. 57-73.

³³⁷ Bernard Provot, « Stationnement et habitat : de la précarité à l'espace organisé », *Hommes et migrations*, n°1188-1189, juin-juillet 1995, p. 75-83.

³³⁸ Alain Reyniers et Patrick Williams, « Permanence tsigane et politique de sédentarisation dans la France de l'après-guerre », *Etudes Tsiganes*, vol. 15, 2000, p. 23.

dynamique interne des familles par l'uniformisation des comportements, le renfermement dans un lieu clos, la négation de l'espace réel vécu par les populations »³³⁹. Ce commentaire interroge également au sens large le rapport entre la lutte contre la précarité avancée et la cohérence du dispositif prévu. Les élus montrent ici qu'ils sont davantage préoccupés par un problème municipal que par la valorisation d'un mode de vie itinérant. En effet, il ne faut pas perdre de vue que l'obligation législative permet de solliciter deux registres d'argumentation différents lors de la réalisation d'un équipement. Les élus font valoir auprès des habitants que « la loi l'impose » et qu'ils agissent parce qu'ils sont garants de l'application de la loi. Cela leur sert également de prétexte pour dire qu'ils ne sont pas nécessairement d'accord avec la politique mais qu'ils doivent néanmoins le faire.

Pourtant, malgré la volonté de l'Assemblée nationale de légiférer rapidement, un des principaux écueils de la loi réside dans l'absence totale de sanction envers les communes récalcitrantes. Comme les circulaires précédentes, cet article n'a qu'une valeur incitative à la réalisation d'aires d'accueil. Que les départements adoptent ou non un schéma départemental, que les communes réalisent ou non des aires d'accueil, rien n'est prévu pour les « forcer » à le faire. Si des terrains de stationnement sont ouverts, rien ne prévoit le respect de conditions dignes, mais la possibilité d'exclure alors plus facilement. De façon plus générale, faute de délais et de sanctions, l'accueil des gens du voyage reste au point mort et ne progresse pas : rien n'est prévu pour mesurer les avancées de cette politique ni même ses conséquences sur la soi-disant intégration des gens du voyage.

Au-delà de ces questions de cohérence et d'effectivité, on peut également souligner que la loi Besson du 31 mai 1990 exige une solidarité nationale qui doit s'exercer au niveau des collectivités territoriales, conduisant à une territorialisation du droit au logement où l'Etat impose aux communes de participer, ici, à l'accueil des gens du voyage. Avancé comme un gage de garantie de mise en œuvre nationale, d'autres y voient un refus délibéré des municipalités d'accueillir les gens du voyage³⁴⁰. En faisant appel à l'Etat – et sans aller plus

³³⁹ Charlemagne, « Analyse et critique... », *op. cit.*, p. 67.

³⁴⁰ Nous reviendrons sur ce point dans le chapitre 3.

loin dans les questions de libre administration des collectivités – elles le considèrent comme responsable de cette population et se désengagent³⁴¹.

Malgré les risques apparents d'une mise en œuvre aléatoire de cet article et de la solution unique de l'aire de stationnement comme solution au stationnement spontané, Louis Besson a cependant reconnu après coup un avantage certain à cet article : il inscrit dans les mentalités publiques des collectivités, des administrations et des élus qu'il y a bien une obligation de respecter le mode de vie des gens du voyage en leur permettant de s'arrêter et que c'est seulement une fois cet accueil réalisé qu'ils peuvent prétendre à des mesures d'expulsion en cas de stationnement sauvage.

« Le fait que cet amendement ait été voté, si insuffisant soit-il dans sa rédaction, a un peu aidé à accréditer l'idée que quelque chose était à faire et que les communes qui faisaient des efforts pouvaient y être encouragées en ayant, plus facilement que d'autres, le concours des pouvoirs publics en cas d'occupation illicite et difficile.

(...) Je pense, avec un peu de recul, que l'amendement de 90 a un peu habitué à l'idée que la loi devait s'en mêler. Il n'avait pas de prétentions à la perfection. Cela a été une occasion de donner un peu d'ancienneté à une certaine forme d'obligation des pouvoirs publics de se considérer comme concernés par le problème, au niveau national et pas seulement au niveau local»³⁴².

Les maires connaissent pourtant déjà l'arrêt du Conseil d'Etat « Ville de Lille contre Ackermann » qui impose une obligation d'accueil de 48 heures minimum pour toutes les communes. L'article 28 de la loi Besson vient renforcer cette disposition en devenant une référence culturelle à défaut d'être une référence juridique. Pour Louis Besson, près de vingt ans après, les collectivités locales ne remettent aujourd'hui plus en cause l'obligation d'accueillir, bien qu'elles n'en acceptent pas les modalités.

³⁴¹ Charlemagne, *op. cit.*, p. 65.

³⁴² Entretien avec Louis Besson réalisé le 12 juin 2007.

3 Mise à l'agenda et élaboration de la loi Besson du 5 juillet 2000

Comme le souligne Pierre Avril³⁴³, il est quasiment impossible de saisir l'ensemble des enjeux et des sources d'inspiration de la « mise en loi ». Mais plutôt que de décliner cette tâche, nous préférons essayer ici de montrer les éléments qui nous permettent de comprendre le processus qui conduit à la loi du 5 juillet 2000. Si en 1989 Louis Besson insiste sur le fait que « la voie concertée et négociée paraissait préférable à une obligation faite à chaque commune »³⁴⁴, il choisit finalement dix ans plus tard la voie législative. D'autre part, l'exposition, même incomplète, de l'action du législateur, du processus de mise à l'agenda et des moyens d'élaboration de la loi sont autant d'indications sur les intentions du législateur. Pourquoi choisit-on de faire une loi spécifique ? Pourquoi à cette période ? Qui est porteur du projet ? Et surtout, pour régler quel(s) problème(s) ?

Il faut donc d'abord bien saisir l'importance du contexte et notamment celle relative à ce que Mény et Thoenig qualifient de « remontée démocratique représentative »³⁴⁵. Les élus font en effet part au niveau central de leur mécontentement mais aussi de celui de leurs électeurs. Cela exercera un poids important sur les choix du secrétaire d'Etat au logement, Louis Besson (3.1.). Il s'agit ensuite d'identifier le rôle de Louis Besson dans la mise à l'agenda d'une loi spécifiquement consacrée à l'accueil des gens du voyage et des modalités de sa préparation de la loi (3.2.).

3.1 Quand la question du stationnement « sauvage » devient incontournable

Durant les années 1990, le stationnement dit « sauvage » des gens du voyage serait donc plus important mais surtout plus visible. Il inquiète d'autant plus les maires que, dans un contexte de décentralisation, ces derniers se voient en charge de responsabilités toujours plus grandes. Alors que l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 instaure une obligation législative d'accueil, son aspect non-coercitif a peu mobilisé les communes (3.1.1). Le

³⁴³ Pierre Avril, « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs*, n°114, 2005, p. 89.

³⁴⁴ Louis Besson, JOAN du 15 décembre 1989, p. 6518 et s.

³⁴⁵ Mény et Thoenig, *op. cit.*, p. 160.

stationnement des caravanes continue de préoccuper les élus qui font face à de nouvelles façons de stationner. Faute d'équipements et de place, les gens du voyage stationnent de plus en plus sur des équipements publics visibles et/ou en groupes plus nombreux, pour des raisons allant du poids du groupe plus difficilement expulsable à des rassemblements d'ordre culturel. Cette situation, qui apparaît comme problématique, est largement relayée au niveau national par de nombreuses questions et propositions de lois issues des parlementaires (3.1.2).

3.1.1 Inapplication de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 : le défaut d'aires de stationnement

Après deux enquêtes réalisées en septembre et en avril 1992, une troisième menée en août 1995 auprès des préfetures signale que seuls 19 départements sont dotés d'un schéma départemental³⁴⁶. En 1998 – c'est-à-dire à la veille des débats parlementaires sur le projet de loi sur l'accueil des gens du voyage – 38 départements, soit le double, sont dotés de ce document³⁴⁷ : les documents sont en cours d'élaboration dans un tiers des autres départements et un autre tiers n'a toujours rien mis en place³⁴⁸. En 1999, on en compte 47³⁴⁹. Sur les 1 739 communes concernées par l'obligation d'accueil, seul un quart a réalisé des aires d'accueil. Par rapport aux 30 000 emplacements à réaliser dans l'objectif de l'article 28, seuls 10 000 existent dont la moitié seulement est aux normes³⁵⁰.

Force est de constater que l'article 28 de la loi Besson du 31 mai 1990 est un échec. Le schéma départemental est présenté comme « un document constatant les besoins locaux d'accueil, prévoyant les structures nécessaires pouvant fonder les décisions des autorités responsables et leur servir de référence en vue d'une meilleure coordination des actions »³⁵¹. Il constitue le socle de la mise en œuvre des aires d'accueil puisqu'il établit une cartographie

³⁴⁶ 15 schémas départementaux ont été adoptés conjointement par le préfet et le président du Conseil général et 4 seulement par le préfet.

³⁴⁷ 28 schémas départementaux ont été adoptés conjointement par le préfet et le président du Conseil général et 10 seulement par le préfet.

³⁴⁸ Louis Besson, JOAN, 28 avril 1998, p. 3098.

³⁴⁹ 32 départements ont été adoptés conjointement par le préfet et le président du Conseil général et 15 seulement par le préfet.

³⁵⁰ Aubin, « L'évolution du droit français... », *op. cit.*, p. 38.

³⁵¹ Circulaire d'application du 16 mars 1992 relative au schéma départemental, JO 3 avril 1992, p. 4994.

des structures à créer après évaluation des besoins. Il doit être cosigné par le président du Conseil général et le Préfet mais peut être adopté en dernier lieu par ce dernier si aucun accord ne peut être trouvé³⁵².

A la veille de la présentation du projet de loi relatif à l'accueil des gens du voyage, le problème du stationnement spontané se pose de manière déterminante. Plusieurs phénomènes sont à l'œuvre. Tout d'abord, les stationnements de caravanes dans des zones visibles (zones industrielles, parkings des grandes surfaces, stades etc.) se multiplient³⁵³ pour des raisons économiques, urbanistiques et professionnelles que nous avons abordées plus haut. Les élus ont l'impression d'être mis devant le « fait accompli ». Ces faits engendrent ainsi la plupart du temps de nombreuses plaintes de la population locale, de violents rapports de force et d'importantes dégradations des deux côtés. Les gens du voyage adoptent ensuite une nouvelle stratégie de groupe. L'augmentation du nombre de caravanes rend l'expulsion plus difficile. Cette croissance de la taille des groupes est renforcée par l'augmentation des rassemblements culturels. Les maires se sentent alors piégés par la spontanéité de grands rassemblements qui réunissent de 30 à plus de 200 caravanes en période estivale.

Se regrouper, pour des motifs économiques ou culturels, permet d'une part de se retrouver au sein du groupe familial élargi tout en voyageant et d'autre part de renforcer la prévention d'éventuelles expulsions. Par ailleurs, s'installer en masse sur des équipements publics constitue, pour certains – et bien que l'on puisse difficilement identifier une stratégie de groupe revendiquée comme telle – une façon de mettre les élus devant leurs responsabilités, en désignant le manque d'une aire désignée ou encore sa non-conformité. Dans tous les cas, la situation peut dégénérer très rapidement. Ainsi, si nombre d'élus ont appliqué l'article 28 « à l'envers » – c'est-à-dire l'expulsion du territoire avant même que l'aire d'accueil ne soit effectivement construite – ce stationnement de groupes plus importants entraîne de vifs conflits et un « ras-le-bol » général des élus et de la population locale, mais aussi des gens du

³⁵² Si le Préfet et le Président du Conseil général sont censés se mettre d'accord via la signature commune du schéma départemental et témoigner d'une coopération Etat – élus locaux, le Préfet peut néanmoins signer seul ce document afin de procéder à une mise en œuvre rapide. Ce document recense les obligations faites aux communes en matière d'accueil des gens du voyage, son élaboration est donc le fruit d'une coopération étroite entre services de l'Etat et élus locaux : certains présidents de Conseils généraux ont refusé de signer pour ne pas encourager une politique qu'il juge sensible tant par rapport à la population visée qu'à l'obligation faite par l'Etat aux communes.

³⁵³ La presse quotidienne régionale (PQR) se fait généralement l'écho de ce type de stationnement.

voyage qui souhaiteraient être accueillis dans des conditions décentes et ne pas être installés dans des espaces relégués.

Les limites de l'article 28 ainsi que la récurrence des stationnements spontanés sont régulièrement dénoncés entre 1992 et 1998, et en majeure partie par des élus.

3.1.2 Les élus dans l'urgence : propositions de lois, rapports et réflexions avant 1998

Le premier rapport du préfet Guy Merrheim de 1996³⁵⁴ dresse l'état de la situation des gens du voyage tant au niveau de l'accueil que de la scolarisation. A l'instar de son prédécesseur, Arsène Delamon, il souligne le manque d'aires d'accueil que l'article 28 n'a pas résorbé.

En mars 1996, Alain Juppé, alors Premier ministre, interpellé par les questions des parlementaires concernant le stationnement des gens du voyage, charge le ministre de l'Intérieur de coordonner l'action des ministères concernés par le dossier des gens du voyage : « ce groupe de travail interministériel a évoqué de nombreuses questions mais les deux textes qu'il a élaborés ne concernent que le stationnement »³⁵⁵. Il faut souligner ici que cette thématique, qui revient habituellement au ministère des Affaires sociales, est pour la première fois pilotée par le ministre de l'Intérieur, ce qui témoigne d'un glissement dans la conception de ce problème par les pouvoirs publics. Ainsi le projet de loi Debré³⁵⁶, alors ministre des Affaires sociales, ne voit pas le jour, suite à la dissolution de 1997.

³⁵⁴ Guy Merrheim, (rapporteur général de la Commission nationale consultative des gens du voyage), Rapport à M. le Ministre du travail et des affaires sociales, mai 1996. Suite aux propositions du rapport Delamon, la Commission nationale consultative des gens du voyage est relancée. Siègent des représentants des voyageurs, des élus, des parlementaires, des fonctionnaires. Les objectifs sont précisés par Simone Viel, alors ministre des affaires sociales, le 18 janvier 1995. Créée en 1992, elle est mise en sommeil puis relancée en 1995. Elle ne se réunit qu'une fois et sera de nouveau réactivée dans le contexte de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions par le décret 99-733 du 27 août 1999 portant création d'une commission nationale consultative des gens du voyage. Pour un historique complet de cette commission, voir l'encadré n°3 dans le chapitre 5.

³⁵⁵ Merchat, *op. cit.*, p. 59.

³⁵⁶ Ce projet porte sur la création d'aires d'accueil subventionnée à hauteur de 70% par l'Etat et une aide au fonctionnement. Il permet la substitution du maire au propriétaire d'un terrain privé pour engager une procédure d'expulsion. En cas de stationnement illégal, la création d'une contravention était prévue tandis que les idées de sanction pénale ou de confiscation de la caravane sont abandonnées.

Cependant, d'autres propositions de lois en rapport avec le stationnement des gens du voyage continuent d'être présentées. Deux d'entre elles³⁵⁷ donnent lieu au rapport de Jean Paul Delevoye en 1997. Ce rapport, après avoir dressé un bilan catastrophique de la mise en œuvre de l'article 28 qui aurait dû selon lui se fonder sur les conclusions du rapport Delamon, préconise l'adéquation des conditions d'accueil des gens du voyage – l'offre d'accueil doit être fonction des besoins répertoriés et non dépendante d'un seuil de population – avec un renforcement des moyens de répression du stationnement. Il insiste également sur l'importance des rassemblements traditionnels religieux ou « grandes migrations traditionnelles » qui se développent et dont les parcours devraient être prévus au niveau national. La demande d'intervention de l'Etat pour statuer sur ces problèmes prend forme dans une proposition de loi « relative aux conditions de stationnement des gens du voyage et adoptée en première lecture au Sénat le 6 novembre 1997. Certains des articles – notamment celui prévoyant la suppression de l'obligation légale d'accueil des gens du voyage pour les communes de plus de 5 000 habitants – sont en contradiction avec le projet de loi que prépare Louis Besson³⁵⁸ et cette proposition ne sera pas concrétisée. Il faut noter ici que les fonctions de l'époque de Jean-Paul Delevoye – président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du règlement et de l'administration générale et président de l'Association des maires de France (AMF) – témoignent du rôle qu'elles ont joué dans l'initiation de la loi.

Trois constats s'imposent alors. Tout d'abord les rapports, propositions de loi et autres questions sont axés autour de la nécessité de créer suffisamment de places pour accueillir les gens du voyage dans une double optique : assurer des conditions décentes d'accueil et de séjour mais surtout pouvoir prendre des sanctions et alléger les procédures d'expulsion. Ensuite, un problème supplémentaire s'est ajouté à celui du stationnement quotidien de quelques caravanes, à savoir celui des « grands rassemblements » ou plutôt d'un nombre important de caravanes, amenées à s'installer pour des motifs culturels, en période estivale.

³⁵⁷ Proposition de loi n°240 (1994-1995) de Louis Souvet visant à clarifier les conditions d'accueil des gens du voyage sur le territoire des communes de plus de 5 000 habitants et de la proposition de loi n°259 (1994-1995) de Philippe Marini, relative au stationnement des gens du voyage.

³⁵⁸ Nous y reviendrons dans les paragraphes suivants.

Enfin, il y aurait urgence à agir pour les acteurs de terrain – aussi bien les associations d'accueil et de défense des gens du voyage que les élus – de légiférer.

3.2 Pourquoi et comment légiférer ?

L'inapplication de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 et les demandes répétées des parlementaires pour régler le problème du stationnement « sauvage » concluent à un relatif échec des mesures précédentes. S'ajoutent à cela des conditions plus que précaires de stationnement et de vie pour les gens du voyage, mises en avant par certains élus mais aussi par les associations d'aide et de défense de ces populations. Si le problème est saillant, si les demandes des élus sont insistantes, il faut néanmoins trouver un moyen de le mettre à l'ordre du jour. Louis Besson, alors secrétaire d'Etat au logement – et faisant suite à son engagement de réfléchir à une loi plus particulière lors des discussions concernant l'article 28 – est chargé du dossier qu'il défendra en réussissant à l'inscrire en tant que loi spécifique. Une inscription qu'il gère quasiment seul : légiférer sur les gens du voyage apparaît certes comme incontournable mais personne ne souhaite réellement en accepter les contraintes (3.2.1). Le fait de vouloir passer par la voie législative répond à un double enjeu. D'un côté, la précédente mesure législative ayant échoué, il faut se saisir du même instrument mais en l'améliorant. De l'autre, le projet de Besson, que l'on pourrait qualifier d'humaniste, vise à améliorer l'accueil des gens du voyage afin de calmer les tensions existantes et de tendre vers un équilibre des rapports sociaux. Enfin, la loi permet d'imposer à chaque partie – élus locaux et gens du voyage – des contraintes pour assurer un équilibre dans l'accueil (3.2.2). Afin d'obtenir un large consensus lors des discussions parlementaires et de préparer un projet de loi qui puisse concilier les problèmes de chacun, Louis Besson décide de faire place à une large concertation dans le processus d'élaboration de la future loi du 5 juillet 2000 (3.2.3).

3.2.1 Tentatives de mise à l'agenda : Louis Besson ou le modèle de l'anticipation

Lors du changement de gouvernement en 1997, le Parti Socialiste décide de reprendre une loi contre les exclusions – cœur de son programme politique de l'époque – et part d'un projet

de loi sur la cohésion sociale dite « loi exclusion »³⁵⁹. Louis Besson souhaite y intégrer un aspect sur le logement des gens du voyage. Suite à cette proposition, de nombreuses réticences se font sentir au niveau interministériel et de la part du cabinet du Premier ministre. Ce sujet prête en effet à de vives polémiques et le gouvernement redoute de lourds débats lors de l'examen du texte. Or sa volonté est d'obtenir une loi qui fasse adhérer la plus grande partie des courants politiques, syndicaux et associatifs, une « loi de société », et qui ne pourrait être remise en cause par une éventuelle alternance politique :

« en première discussion parlementaire et en premiers débats, on a vu qu'il n'y aurait pas de consensus [...] et l'engagement de Besson a été de dire "je suis d'accord pour qu'on retire le chapitre des gens du voyage sur cette loi à condition que vous m'inscriviez dans les douze mois qui suivent un espace pour un projet de loi gouvernementale" »³⁶⁰.

Sous la pression, Matignon retire au dernier moment le chapitre sur les gens du voyage du projet de loi mais Louis Besson, en acceptant de ne pas inscrire un volet spécifique dans la « loi exclusion », inscrit lui-même à l'agenda une loi destinée aux gens du voyage qui voit le jour dans l'année qui suit.

Selon un membre du cabinet du secrétaire d'Etat au logement, il s'agirait avant tout d'un « engagement du ministre envers les gens du voyage ». Selon certains auteurs, il existe également une forte pression des élus lors du congrès de l'AMF précédent le projet de loi pour demander une « action rapide » de l'Etat³⁶¹. Si Louis Besson ne nie pas la consultation de l'AMF lors de la préparation de la loi, il ne la reconnaît pas pour autant comme force de proposition. Louis Besson s'entoure alors d'élus, de gauche et de droite, qui vont s'impliquer fortement dans l'élaboration de ce projet de loi tels que les rapporteurs, à savoir la députée Raymonde Le Texier, ainsi que les sénateurs Pierre Hérisson et Jean-Paul Delevoe.

A partir de tous ces éléments, on peut désormais tenter de qualifier le processus de « mise à l'agenda » conduisant à l'élaboration du projet de loi relatif à l'accueil des gens du voyage. Selon les différents modèles développés par Philippe Garraud, on semble pouvoir se

³⁵⁹ Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

³⁶⁰ Entretien avec un des membres du cabinet de Louis Besson, réalisé le 4 mai 2006.

³⁶¹ Anne Gotman, « L'hospitalité façonnée par le droit : la loi Besson sur l'accueil et l'habitat des gens du voyage » in Anne Gotman (dir.), *Villes et hospitalité. Les municipalités et leurs étrangers*, Paris, Fondation de la maison des Sciences de l'Homme, 2004, p. 199-234.

rapprocher de celui de l'anticipation³⁶² qui « met en évidence le volontarisme de nombreuses actions publiques. Dans ce modèle, en effet, qu'on peut également qualifier de "mobilisation par le centre", ce sont les autorités publiques qui jouent un rôle moteur »³⁶³. Pour Garraud, ce sont généralement les agents qui prennent conscience de certains décalages, qui les construisent comme problématiques et les inscrivent *de facto* à l'agenda. Dans notre étude, la situation est plus complexe. Le stationnement spontané est construit comme problématique d'une part par les élus et d'autre part par des hauts fonctionnaires, que ce soit au travers de rapports ou de propositions de loi. C'est par la suite Louis Besson qui semble-t-il va orchestrer une véritable concertation avec d'autres acteurs, non pas pour décider du bien fondé d'une loi mais pour définir son contenu. Par ailleurs, nous n'avons pas identifié de conflit par rapport à ce sujet ni de controverse politique (qui portera plus sur certaines dispositions du texte de loi), ni de couverture médiatique particulière ou d'exploitation partisane, ni de demande sociale particulière, liés à des groupes spécifiques³⁶⁴. Les gens du voyage par exemple sont totalement absents de cette demande³⁶⁵, à l'instar des associations de défense et de promotion. Ces dernières seront bien consultées mais ne participent pas de l'inscription directe à l'agenda du projet de loi.

Louis Besson se trouve face à un paradoxe qui ne cessera d'animer les débats parlementaires : tout le monde réclame une loi mais personne ne veut s'en occuper ni la mettre en œuvre. Par ailleurs, un accord entre tous les ministères se fait pour déléguer la gestion du projet de loi et de cette thématique spécifique au secrétaire d'Etat au logement. Il n'y a pas de lutte de pouvoirs pour savoir qui est le plus compétent pour prendre en charge cette loi. De la même sorte, on observe une faible participation des ministères concernés (Intérieur, Affaires

³⁶² Garraud, *op. cit.*, 1990, p. 36-37.

³⁶³ *Idem*. Il ne s'agit pas ici de basculer dans la « fascination décisionnelle » (Meny et Thoneig, *op. cit.*, p. 159) ou de surévaluer le rôle de l'exécutif dans la mise à l'agenda. Notre réflexion se rapproche plus de l'étude détaillée d'un contexte et de la qualification d'un problème spécifique pour une interprétation nuancée, à l'instar de celle de Philippe Bezes, *L'action publique volontariste : analyse d'une politique de délocalisation*, Paris, L'Harmattan, 1994.

³⁶⁴ En effet, ce modèle est caractérisé « par une absence de conflit, de controverse politique, d'exploitation médiatique ou partisane mais aussi dans la plupart des cas de demande sociale constituée et explicite, liée à l'action de groupes organisés [et] est largement fonction des capacités d'expertise propres aux ministères » : *Idem*.

³⁶⁵ Nous étudierons cette particularité dans le paragraphe suivant ainsi que dans la troisième partie de cette thèse à propos de la représentation et de l'organisation en tant que mouvement social des gens du voyage.

sociales, Justice) lors de la préparation du projet de loi ainsi qu'un soutien relatif de ces derniers pendant le processus d'adoption de la loi.

3.2.2 Légiférer pour régler l'urgence locale et maintenir la paix sociale

Comme le note un membre du cabinet de Louis Besson de l'époque à son arrivée en 1997, les affaires avec les gens du voyage ne cessent de s'accroître avec des problèmes de concentration et d'expulsion. La combinaison de ces facteurs ne mène non pas à une « crise » – terme relativement exagéré – mais plutôt à ce que Rochefort et Cobb décrivent comme un « crystallizing moment » (moment de cristallisation)³⁶⁶ : le stationnement spontané des caravanes devient « insupportable », « ingérable » pour les élus locaux. Comme le souligne Gusfield, « les problèmes publics ont ainsi une dimension cognitive (les croyances quant à l'aspect factuel de la situation et des événements) et une dimension morale qui rend la situation "mauvaise", "condamnable". Cette situation implique alors une intervention publique »³⁶⁷. Le stationnement spontané semble avoir pris une telle importance qu'il n'est plus « tolérable » d'une part pour des questions de dignité – familles vivant dans des conditions très précaires, exclusion géographique des aires d'accueil etc. – et d'autre part, pour des motifs d'ordre public. On peut également ajouter que la population concernée pâtit d'une image stigmatisante : les riverains ont peur et sont déroutés par le cadre dans lequel vivent les gens du voyage et par leurs activités professionnelles. Le stationnement spontané est alors associé à deux phénomènes. D'un côté, il serait le point de départ de délinquances en tout genre (vols, violences, arnaques etc.). De l'autre, il équivaldrait à un laisser-faire des autorités qui cautionneraient ce type d'attitude.

Il y a donc ici deux enjeux majeurs à légiférer pour Louis Besson, c'est-à-dire à concevoir une législation spécifique. D'une part, il s'agit de prendre acte de l'inefficacité des politiques précédentes et de vouloir y remédier. Il n'est pas question de combler un « vide juridique » mais plutôt une « lacune de la loi »³⁶⁸. On voit donc bien qu'« un des choix fondamentaux de

³⁶⁶ David A. Rochefort et Roger Cobb, *The politics of Problem Definition*, Lawrence, University Press of Kansas, 1994.

³⁶⁷ Joseph R. Gusfield, *The Culture Of Public Problems: Drinking-Driving And The Symbolic Order*, Chicago, The University of Chicago Press, 1981.

³⁶⁸ Anne-Marie Ho Dinh, « Le "vide juridique" et le "besoin de loi" à l'hypothèse du non-droit », *L'année sociologique*, n°2, 57, 2007, p. 419-453.

cette loi, c'est qu'elle ne prétend en aucune façon traiter, en tant que loi spécifique, l'ensemble des questions pouvant se poser aux gens du voyage ou au sujet des gens du voyage »³⁶⁹ mais que l'on souhaite pallier l'absence d'organisation de l'accueil et du stationnement des gens du voyage. Il n'est donc pas question d'améliorer les droits subjectifs de cette population³⁷⁰ (droits civiques et sociaux, titres de circulation, habitat etc.). Comme le souligne Louis Besson, il faut légiférer sur un problème spécifique, une urgence locale caractérisée par les problèmes de stationnement spontané :

« L'urgence, c'était la conflictualité, avec des sources de violence possibles et de dégradations de la cohabitation qui pouvaient porter sur la durée. Et puis j'étais au Logement et non responsable du ministère de l'Intérieur. La Commission consultative nationale des gens du voyage n'était pas assez active d'une manière globale. J'avais bien conscience de n'intervenir que sur un tout petit aspect des choses, un aspect difficile. L'autre, ce sont des problèmes de principe. Je ne veux pas dire que ce soit facile sur les problèmes de principe, mais on n'a pas d'excuses à ne pas les résoudre. Je me suis surtout intéressé à créer des outils nouveaux pour la résolution de problèmes qui dégénéraient et, tristement, mettaient en cause des valeurs essentielles de ce que doit être le « vivre ensemble » dans des institutions de démocratie, de République »³⁷¹.

Le premier enjeu consisterait donc à résoudre des problèmes issus d'un « simple » manque de structures d'accueil.

Mais déjà cet extrait d'entretien nous permet de saisir le deuxième enjeu qui dépasse le simple cas de l'organisation du stationnement et relève plus de la préservation de la « paix sociale » :

« Cela ramène au pourquoi légiférer. C'est parce que, ou bien on organise la résolution des problèmes, ou bien on ferme les yeux et on ne regarde pas ce qui se passe et les dégradations que cela peut représenter, soit en image de laxisme pour une collectivité qui ne réagit pas, soit en dégradation des relations humaines entre ces groupes et le voisinage, et donc à des oppositions qui peuvent prendre des formes violentes entre des modes de vie différents, entre des populations relevant de modes de vie différents. Il faut donc impérativement légiférer ».

³⁶⁹ Intervention de Pierre-Yves Reberrioux, in Assier-Andrieu et Gotman, *op.cit.*, p. 19.

³⁷⁰ Ce projet de loi ne remet pas en cause la loi du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe. Elle impose notamment une commune de rattachement aux gens du voyage, des titres spécifiques de circulation et des conditions d'accès au vote différentes des autres citoyens sédentaires.

³⁷¹ Entretien avec Louis Besson, réalisé le 12 juin 2007.

« Ou bien on tente de respecter un mode de vie, et la liberté d'aller et venir est constitutionnelle depuis plus de deux siècles en France, ou bien on se contente d'une conflictualité en fermant les yeux et en ne se posant pas la question de savoir où tout cela peut conduire. Ou bien on se dit qu'on est dans une société qui doit être organisée pour être apaisée, pour être moins conflictuelle, pour être plus respectueuse de ses diverses composantes et on tente d'ordonner les choses en définissant les droits et devoirs de chacun »³⁷².

La gestion publique des gens du voyage peut être alors considérée comme un « ill-structured problem »³⁷³, c'est-à-dire un problème que l'on a du mal à cadrer et où s'articulent différentes dimensions : sociales, économiques, infrastructurelles, morales et liées à l'ordre public. On est face à un sujet polémique et à une population stigmatisée, mal connue, aux besoins mal identifiés. Louis Besson, derrière la mise en place de structures d'accueil, souhaite non seulement leur accueil mais plus largement contribuer à leur acceptation par la population sédentaire. La population des gens du voyage ne renvoie pas seulement à une population marginale classique mais à un ensemble de préjugés historiques, qui influencent inévitablement le législateur et les acteurs impliqués. Il nous faut néanmoins nuancer notre propos en précisant que l'argumentation « humaniste » mise en avant par Louis Besson est certes partagée par un certain nombre d'élus ou d'associations défendant le projet mais que, de façon pragmatique, il s'agit pour la majorité de régler un problème d'ordre public. D'ailleurs, « cette législation est exemplaire des difficultés de traduire en actes une volonté politique d'accueillir, d'insérer, d'intégrer à la société des populations dont on estime qu'elles doivent l'être au mieux »³⁷⁴.

Le sujet prête tant à polémique que Louis Besson souhaite organiser une importante concertation afin de préparer au mieux son projet de loi.

³⁷² *Idem.*

³⁷³ Référence

³⁷⁴ Louis Assier-Andrieu, *Introduction*, in Louis Assier-Andrieu et Anne Gotman (dir.), *Légiférer sur les « gens du voyage ». Genèse et mise en œuvre d'une législation*, Paris, PUGA, CEPPEL, 2003, p. 6.

3.2.3 L'élaboration concertée de la loi

Louis Besson souhaite réaliser une importante concertation avant de présenter son projet de loi au conseil des ministres³⁷⁵. Pourtant, les principaux acteurs concernés apparaissent en retrait.

De nombreuses rencontres sont organisées par le cabinet de Louis Besson avec un ensemble d'acteurs : élus (députés, sénateurs) et associations d'élus telles que l'AMF, le milieu associatif – associations « humanitaires » (type ADT Quart Monde, Fondation Abbé Pierre, Secours Populaire etc.), association d'accueil et de promotions des gens du voyage –, représentants des gens du voyage, responsables politiques, fonctionnaires en charge de ce dossier. Un important travail interministériel est lancé : le ministère de l'intérieur travaille aux sanctions à mettre en place contre le stationnement illicite tandis que le ministère de la justice pense aux différents moyens d'expulsion et à leurs délais de mise en œuvre. Le ministère des Affaires sociales réfléchit sur les moyens financiers à disposition des communes pour réaliser les dispositifs d'accueil. De même, le ministère de l'emploi et de la solidarité entreprend un travail pour la reconnaissance de la caravane comme habitat et l'accès possible à l'Allocation personnalisée au logement (APL) pour les gens du voyage en caravane, mais se heurte, sur ce point, au ministère de l'Équipement.

Par ailleurs, Louis Besson multiplie les visites sur les terrains ouverts et sur des cas de stationnements problématiques dont il a écho. Différents moyens de travail sont ainsi mobilisés pour sa préparation : les réunions collectives, les entretiens individuels avec certains acteurs et enfin les réunions thématiques.

Si la concertation ne présente rien d'exceptionnel dans l'élaboration d'une loi et semble caractéristique d'une action publique contemporaine³⁷⁶, elle est ici très poussée et vise à concilier une multitude d'acteurs aux intérêts divergents. A travers les enjeux de chaque acteur, il semble que le législateur souhaite varier les points de vue et s'appuyer sur différentes expériences dans la rédaction du projet de loi. En organisant cette consultation

³⁷⁵ Projet de loi présenté le 12 mai 1999 au Conseil des ministres.

³⁷⁶ Voir notamment Patrice Duran, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999 et Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat : l'action publique en action*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

préalable pour préparer un projet de loi, on semble donc ici se rapprocher du modèle de « législation consultée »³⁷⁷ présentée par Guy Rocher et qui caractérise un gouvernement qui sort de son rôle classique pour se rapprocher de représentants de la « société civile ». Louis Besson a en effet consulté un vaste milieu associatif « humanitaire » – qu'il connaît bien en tant qu'ancien Président du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées en 1992 – et s'est aussi appuyé sur lui pour s'assurer que la majorité serait possible. Avant les premières discussions à l'Assemblée nationale, les associations ont donc rencontré une partie des groupes politiques pour les convaincre du bienfondé du projet de loi.

Il est d'ailleurs pertinent d'analyser la place laissée aux gens du voyage dans cette production de la loi³⁷⁸. En effet, différents types d'associations « représentant » les gens du voyage participent aux négociations. On peut ainsi noter la présence de trois types d'associations :

- Les associations composées essentiellement de gens du voyage : elles sont décrites par différents acteurs comme « communautaristes », dans le sens où elles défendent des intérêts soit religieux, soit familiaux, soit économiques. On peut prendre par exemple l'association La Vie du voyage qui est une association laïque, qui échange avec d'autres associations mais qui, à l'époque, rassemble surtout des commerçants forains. L'association Vie et Lumière rassemble quant à elle les évangélistes et souligne la place, déjà prépondérante, des pasteurs dans les négociations ;
- Les associations dites « historiques » ou « militantes », qui travaillent auprès des gens du voyage : ce sont des associations professionnelles de travailleurs sociaux – intégrant ou non des salariés gens du voyage dans leurs effectifs – qui gèrent les structures d'accueil existantes, s'occupent de l'accompagnement social et servent généralement de médiateurs entre les pouvoirs publics et les gens du voyage. On peut citer par exemple l'UNISAT (Union nationale des institutions sociales d'action pour les Tsiganes), l'UNAGEV (Union Nationale pour l'Action auprès des Gens du

³⁷⁷ Guylaine Vallée et Annie Girard-Héraud, « La "fabrique" de la loi à l'épreuve de la démocratie. Décréter, consulter, négocier... Entretien avec Guy Rocher », *Négociations*, n°1, 2004, p. 93-109.

³⁷⁸ Marie Bidet, « Les gens du voyage sans place. Logiques d'acteurs dans la production de la loi Besson du 5 juillet 2000 », Communication présentée au Congrès de l'Association française de sociologie, RT 13 Sociologie du droit, Bordeaux, septembre 2006.

Voyage)³⁷⁹ ou encore l'AREAT (Association Régionale d'Etudes et d'Actions auprès des Tsiganes) ;

- Les associations caritatives et/ou qui sont impliquées dans la défense de la population gens du voyage.

Les associations de travailleurs sociaux sont considérées comme des associations de référence car, historiquement, elles sont les premières à s'occuper des gens du voyage et à gérer les premières structures d'accueil. Elles participent à ce projet de loi, à titre d'expert, dans la mesure où elles apportent différentes expériences au législateur. Mais elles le font pour deux raisons différentes. D'un côté, certaines estiment que cette loi va diminuer la liberté de circulation des gens du voyage en les obligeant à stationner uniquement sur des lieux désignés. Elles participent alors aux négociations afin de « limiter » cette dimension négative. De l'autre, on retrouve des associations qui estiment que la réalité locale impose une loi organisant l'accueil. Elles sont en effet témoins de conditions de stationnement insalubres ou de la bonne volonté d'élus qui se voient « victime » de leur équipement. Pour elles, la loi vient répondre à un besoin pragmatique d'organisation du stationnement qu'elles conçoivent dans l'intérêt de tous, c'est-à-dire les gens du voyage, les élus et les structures de gestion et d'accompagnement social qu'elles représentent.

Les associations émergeant directement des gens du voyage ont également des avis divergents. Les discours varient alors de la même façon que pour les associations de travailleurs sociaux. D'un côté, une minorité de gens du voyage prône la liberté totale de circulation et de stationnement. De l'autre, une majorité semblerait favorable à une loi qui leur garantirait la possibilité de s'arrêter.

Lors des rencontres et réunions existantes, on a l'impression que les gens du voyage sont cantonnés aux thématiques les moins problématiques. On les interroge sur la façon dont les aires d'accueil doivent être réalisées et non sur les sanctions envisagées pour les communes récalcitrantes ou pour les gens du voyage stationnés en dehors des aires d'accueil.

³⁷⁹ Ces deux associations ont fusionné en décembre 2004 pour donner naissance à la FNASAT-Gens du voyage (Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage).

Les groupes de gens du voyage sont alors plus sollicités pour l'aménagement des aires d'accueil et les associations culturelles travaillent sur les aires de grand passage (prévues pour accueillir les grands groupes). Les associations de travailleurs sociaux sont plus associées à la façon dont il faut gérer les aires d'accueil et aux modalités financières, puisqu'elles exercent déjà ces responsabilités. L'aspect concernant l'élaboration du schéma départemental d'accueil des gens du voyage est plus abordé par les élus. Ces derniers débattent également de la nécessaire intervention de l'Etat pour l'organisation des grands passages.

Cela vient renforcer l'idée qu'on légifère bien sur une thématique précise, le stationnement, et non sur une population en particulier, les gens du voyage. Néanmoins, ces derniers sont les premiers concernés par cette législation et on peut donc s'interroger sur leur participation et leurs moyens d'infléchir le projet de loi. Si la place des gens du voyage dans ces négociations semble si limitée c'est parce qu'elle est représentative non seulement de l'esprit de la loi – organiser l'accueil et le stationnement – mais surtout de la nécessité pour le législateur de faire appel à des associations « intermédiaires » face à l'absence d'associations représentatives des gens du voyage³⁸⁰. Il serait ainsi simpliste de dire que les gens du voyage ont été écartés de la production de la loi Besson du 5 juillet 2000 pour les contrôler. Le manque de lisibilité de l'action des gens du voyage réside dans le fait que l'on ne peut parler, à l'époque, d'une véritable action collective. Par ailleurs, ils doivent lutter contre une double idée reçue portée par un grand nombre d'élus et d'institutionnels. La première est d'être envisagée comme une population homogène et donc de ne devoir être représentée que par un porte-parole unique. La seconde est de penser que « la difficulté majeure avec les gens du voyage, c'est leur absence d'organisation, de rotation des familles, d'une représentativité parfois incompatible avec leurs caractéristiques culturelles »³⁸¹.

³⁸⁰ Nous reviendrons sur cette thématique dans la troisième partie de notre thèse. On peut cependant déjà citer quelques ouvrages de référence sur l'organisation associative des gens du voyage, voir notamment : Jean-Pierre Liégeois, *Mutation Tsigane : la révolution bohémienne*, PUF, Paris, 1976 et plus récemment, Claire Cossée, « Emergence d'un mouvement tsigane », *Etudes Tsiganes*, n°23-24, 2005, p. 219-232.

³⁸¹ Patricia Ferte, Jean-Pierre Liégeois et Alain Reyniers, *Nomades, le voyage et la halte : vers un accueil adapté*, Paris, Comité interministériel pour les villes, 1988, p. 36.

Faute d'espaces aménagés et confrontés à l'urbanisation massive, les gens du voyage modifient leurs modes de voyage ainsi que les lieux et durées de leurs stationnements. Si un ensemble de réglementations témoigne de la volonté d'organisation du stationnement par les pouvoirs publics, il reste très complexe. Les communes sont tenues d'observer une certaine tolérance envers les personnes dont la caravane constitue la résidence principale et de mettre en place des terrains de stationnement pour pouvoir interdire le stationnement sur l'ensemble de leur territoire. Toutefois, on assiste plutôt à des situations conflictuelles, les familles étant expulsées quelle que soit la réalité des aménagements. Les conflits entre sédentaires et voyageurs s'enveniment.

La première tentative législative de règlement de ce problème revêt la forme d'un « coup de force » de la part de quelques députés. Néanmoins si cet article constitue aujourd'hui aux yeux de certains une sorte d'étape préalable à la loi Besson de 2000, il ne fait qu'entériner le principe selon lequel l'accueil des gens du voyage doit être prévu par un schéma départemental et que les communes de plus de 5 000 habitants doivent se doter de terrains de stationnement.

Pourtant, près de dix ans après son adoption, la question du stationnement spontané des familles n'est pas réglée. L'article ne contenant aucun moyen de coercition, il a très peu été mis en œuvre. Louis Besson se retrouve donc devant un problème qui ne cesse d'être évoqué par les parlementaires et auquel il avait déjà décidé de s'attaquer de façon spécifique lors des débats sur la pertinence de l'article 28. Il s'agit pour lui de régler les problèmes liés au stationnement, et de façon plus générale, d'assurer la paix sociale au niveau local. Il adopte donc une attitude ouverte pour faire de son projet de loi une loi consensuelle, en consultant une multitude d'acteurs.

La loi Besson de 2000 vise spécifiquement à régler le problème du stationnement spontané des caravanes : peut-on pour autant la considérer comme un tournant dans l'action publique qui passerait du contrôle de cette population spécifique à son accueil ? Cette loi illustre en fait l'articulation de deux logiques : celle plus ancienne du contrôle du nomadisme et celle, plus récente, de l'accueil de ces populations, comme nous allons le démontrer dans le chapitre 3.

Chapitre 3. Gouverner par la loi : la loi Besson du 5 juillet 2000, entre rupture et continuité ?

La loi Besson du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est une solution au problème de stationnement spontané des gens du voyage dans les communes. Elle traduit les ambivalences d'un problème complexe national mais qui a lieu au niveau local. Les communes concernées ne souhaitent pas régler le problème d'elles-mêmes, par crainte d'être les seules à le faire. La loi apparaît donc comme un instrument de régulation de problèmes locaux qui rend alors compatibles les intérêts des uns avec les autres. Le niveau central assume la responsabilité de cette décision en imposant à tous l'accueil des gens du voyage. Elle pose alors les règles du jeu. Bien qu'elle fasse référence au nomadisme, renouant ainsi avec une ancienne logique de contrôle, elle technicise l'accueil des gens du voyage et permet de désidéologiser cette question et d'en standardiser la solution à chaque territoire, à travers l'aire d'accueil. Par ailleurs, la territorialisation de cette politique s'inscrit dans la politique de décentralisation et de déconcentration, correspondant au mode d'être de l'Etat de l'époque mais aussi à la rhétorique des élus locaux.

En effet, les problèmes de stationnement de caravanes touchent d'abord le niveau local. Pourtant, ils concernent l'ensemble du territoire national, d'une part parce qu'il a lieu dans de nombreuses communes françaises, et d'autre part parce que la population impliquée, les gens du voyage, appartient à la communauté nationale. La loi Besson de 2000 illustre la volonté du niveau central de faire gérer ce problème au niveau local tout en imposant son contrôle sur la mise en œuvre. Il ne s'agit pas d'un simple transfert : l'enjeu de maintien d'ordre public est partagé par ces deux échelons dans le contexte d'autonomisation progressive des collectivités territoriales.

Pour arriver à l'adoption du texte final le 22 juin 2000 à l'Assemblée nationale trois lectures sont nécessaires— la première ayant commencé le 12 mai 1999 — ainsi qu'un passage par la commission mixte paritaire, avant que les parlementaires ne s'accordent sur les 11 articles de

cette loi³⁸². Ces délais illustrent la complexité du sujet ainsi qu'un conflit traditionnel d'intérêts divergents : les élus locaux oscillent entre l'inclusion des gens du voyage souhaitée par le niveau central et l'exclusion voulue par les riverains. La loi Besson du 5 juillet 2000 donne une valeur légale à l'accueil des gens du voyage en l'imposant à toutes les communes de plus de 5 000 habitants (article 1.I) : Anne Gotman parle à cet égard d'« hospitalité façonnée par le droit »³⁸³. A partir de la publication de la loi, un délai de 18 mois est prévu pour élaborer un schéma départemental d'accueil des gens du voyage (article 1.III), et, à compter de la date de ce dernier, les communes ont deux ans pour réaliser les aires d'accueil (article 2.I). Elles bénéficient d'un soutien financier de l'Etat à hauteur de 70% d'un plafond pour réaliser leurs équipements, d'une aide à la gestion (article 4) et d'un renforcement de leur pouvoir de police pour expulser les caravanes qui ne stationneraient pas sur l'aire d'accueil (article 9). Si elles ne réalisent pas les aires d'accueil dans les délais impartis, le préfet peut se substituer à elles pour désigner un terrain et financer la construction de l'équipement avec le budget de la commune concernée (article 3).

Cette loi se démarque *a priori* des législations précédentes en instaurant une forte volonté d'accueil de cette population. Elle s'inspire d'un objectif plus général de solidarité nationale qui doit être assumé, au niveau local, par toutes les communes et qui se traduit par la recherche d'un équilibre entre droits et devoirs des parties concernées. La loi Besson II est donc fondée sur un double équilibre :

- D'une part, les communes doivent accueillir les gens du voyage et d'autre part, ces derniers ont le droit de pouvoir s'arrêter et stationner dans des conditions prévues

³⁸² Sur l'ensemble de la réglementation relative à l'application de la loi du 5 juillet 2000, voir : Décret n°2001-540 du 25 juin 2001 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission départementale consultative des gens du voyage (JO du 26 juin 2001, p. 10132-10133) ; Décret n°2001-541 du 25 juin 2001 relatif au financement des aires d'accueil destinées aux gens du voyage (JO du 26 juin 2001, p. 10133) ; Décret n°2001-568 du 29 juin 2001 relatif à l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage et modifiant le code de la sécurité sociale et le code général des collectivités territoriales (JO du 1^{er} juillet 2001, p. 10538) ; Décret n°2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage (JO du 1^{er} juillet 2001, p. 10540) ; Arrêté du 29 juin 2001 relatif au montant forfaitaire applicable pour l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage (JO du 1^{er} juillet 2001, p. 10539) et Circulaire UHC/IUH1/12 n°2001-49 du 5 juillet 2001 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (BO du 10 août 2001). Les décrets et la circulaire relatifs à la loi sont présentés en annexe.

³⁸³ Gotman, « L'hospitalité façonnée par le droit... », *op. cit.*, p. 199.

par la loi, mais uniquement sur les aires prévues à cet effet, sous peine d'être expulsés.

- Les communes se conformant aux obligations de l'accueil peuvent en retour bénéficier d'un soutien conséquent de l'Etat et de moyens renforcés de répression du stationnement illicite. Cependant, l'Etat peut se substituer aux communes récalcitrantes dans l'application du schéma départemental, aux frais de ces dernières.

Au-delà de ce double équilibre, cette loi apparaît comme la combinaison de deux logiques : une de contrôle – ancienne et immuable au niveau national – et une autre d'accueil des gens du voyage – qui répond plus à un besoin pragmatique et technique d'accueil. Elles sont articulées autour du nomadisme. Si le contrôle d'une population dangereuse n'est plus présenté comme tel, la référence au voyage comme catégorie d'action publique dans l'accueil est pérennisée, ainsi que sa dimension de contrôle. L'objectif majeur réside dans la protection de l'ordre public. Il faut contrôler le territoire national et contrôler les personnes mobiles, les gens du voyage, et ce tant au niveau local que central. D'un côté, le contrôle des personnes au niveau central a lieu grâce aux titres de circulation créés par la loi du 3 janvier 1969³⁸⁴ qui permettent de donner une idée numérique de ces personnes dites « sans résidence ni domicile fixe ». Au niveau local, il passe par les aires d'accueil qui permettent de localiser précisément chaque individu. De l'autre côté, grâce aux aires d'accueil, on évite tous stationnements spontanés et autres troubles au niveau local. Pour ces mêmes raisons et en organisant l'accueil des gens du voyage dans des conditions dignes, on préserve de façon globale la sécurité publique au niveau central (1).

La loi Besson du 5 juillet 2000 introduit un nouveau degré d'action : celui de la territorialisation³⁸⁵ de l'accueil des gens du voyage à l'échelon communal. Certes le problème

³⁸⁴ Voir chapitre 1.

³⁸⁵ Sur la territorialisation de l'action publique, on se référera traditionnellement aux auteurs suivants : Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, n°46/4, 1996, p. 580-623 ; Fontaine et Hassenteufel, *op. cit.* ; Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau (dir.), *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999. Sur les évolutions de la notion de « territorialisation », se reporter à l'article d'Alain Faure, « Territoire/territorialisation », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 432-439 ; voir également, Alain Faure et Emmanuel Négrier, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action. Critique de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, 2007.

du stationnement au niveau local n'est pas nouveau. Mais c'est la première fois que le niveau central oblige directement les communes en leur imputant la responsabilité de l'accueil. La loi Besson de 2000 est ainsi bâtie sur le principe d'une « décentralisation contrôlée »³⁸⁶ : les collectivités déterminent leur politique d'accueil en fonction de leur contexte propre, elles sont financées essentiellement par l'Etat et ce dernier peut se substituer à elles si la loi n'est pas appliquée. La loi Besson de 2000 est illustrative de la gestion de l'action publique en place à la fin des années 1980 puisqu'elle passe essentiellement par le niveau du local ainsi que des nouvelles facettes de l'Etat : « redistributive, d'une part, à travers le système fiscal et la fixation nationale des règles en matière de protection sociale ; constitutive, d'autre part, en matière de territorialisation de l'action dans la mesure où il ne peut plus faire autre chose que de fixer des règles du jeu et identifier des acteurs légitimes »³⁸⁷. Ce rôle est renforcé au niveau local par la déconcentration qui fait de l'Etat un accompagnateur, un facilitateur, un rassembleur. Cependant, les moyens coercitifs qu'il met en place font de lui le garant final de la mise en œuvre de la loi qui touche un sujet peu prisé par le niveau local. Le contrôle de l'Etat n'est pas tant décrié parce qu'il semble remettre en cause la décentralisation mais bien parce que l'accueil imposé par le niveau central d'une population indésirable est mal accepté (2).

La loi Besson de 2000 peut être analysée de deux façons différentes. D'une part, elle est focalisée sur le stationnement et donc le nomadisme qu'elle vise à organiser : elle combine ainsi une logique d'accueil mais également de contrôle (1). D'autre part, elle témoigne de la complexité de sa mise en œuvre dans un contexte de décentralisation (2).

1 Accueil sous contrôle

La loi du 5 juillet 2000 vise à « définir un équilibre satisfaisant entre la liberté constitutionnelle d'aller et venir et l'aspiration légitime des gens du voyage à pouvoir stationner dans des conditions décentes et le souci, également légitime, des élus locaux

³⁸⁶ Expression utilisée par Louis Besson lors d'un entretien réalisé le 12 juin 2007. Plus généralement, ce terme est employé au sein des collectivités territoriales pour désigner les mesures de contrôle effectuées *a posteriori* par l'Etat sur leurs activités.

³⁸⁷ Duran et Thoenig, *ibid.*, p. 621.

d'éviter des installations illicites qui occasionnent des difficultés de coexistence avec leurs administrés »³⁸⁸.

Louis Besson s'inspire des précédentes lois et recommandations dans lesquelles le stationnement des caravanes doit être réglé par un dispositif d'aires d'accueil avec une participation de l'Etat. La loi Besson de 2000 s'inscrit plus dans la reconnaissance de la diversité des pratiques du nomadisme que dans une volonté historique de sédentarisation.

Pourtant l'action publique envers les gens du voyage continue à être orientée autour du nomadisme et de son nécessaire contrôle. Les ressortissants de cette politique publique désignés par le biais d'une catégorisation administrative – les gens du voyage – sont définis par leur nomadisme (le voyage), construction qui désigne indirectement les Tsiganes. Le nomadisme est alors traité avec une approche essentialiste de ces populations (1.1). Le nomadisme est également au cœur du dispositif technique visant l'accueil des gens du voyage : les aires d'accueil permettent d'organiser le voyage et ne reconnaissent pas d'autres possibilités d'habiter un territoire. Les aires d'accueil constituent aussi un instrument de gestion et de contrôle d'une population tant par la nature du lieu et de l'équipement que par le caractère impératif de l'arrêt qu'elles représentent (1.2).

1.1 Les « gens du voyage » comme catégorie juridique

A partir des années 1970, l'expression « gens du voyage » remplace progressivement les anciennes catégories telles que « nomade » ou « personnes d'origine nomade » dans le langage politico-administratif et médiatique³⁸⁹. Elle apparaît pour la première fois dans une circulaire de 1972³⁹⁰ puis est à nouveau reprise en 1978³⁹¹. Le texte de la circulaire de 1978 mentionne la « situation difficile des gens du voyage et notamment ceux dont la profession et les occupations nécessitent un déplacement continu en caravane pendant la majeure

³⁸⁸ Louis Besson, Exposé des motifs du projet de loi relatif à l'accueil des gens du voyage, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 12 mai 1999.

³⁸⁹ Assier-Andrieu, « Légiférer sur les "gens du voyage"... », *op. cit.*, p. 23.

³⁹⁰ Voir I.1 de la circulaire n°72-186 du 20 octobre 1972 prise pour l'application du décret n°72-37 du 11 janvier 1972 et des arrêtés du 15 mars 1972 relatifs au stationnement des caravanes ; ministère de l'Équipement.

³⁹¹ Circulaire n°78-202 du 16 mai 1978 ; ministère de l'Intérieur à Messieurs les Préfets ; objet : Situation des Nomades.

partie de l'année ». Par ailleurs, l'objet de cette circulaire vise la « situation des nomades ». La notion de « gens du voyage » est donc directement liée à celle de « nomades » et de personnes circulant en caravanes. Enfin, dans l'article 28 de la loi du 31 mai 1990, on parle de « conditions d'accueil spécifiques des gens du voyage »³⁹². Si le terme est employé, il n'est jamais précisé à qui il renvoie. C'est la loi du 5 juillet 2000 qui vient lui donner une définition dans son article 1er : les gens du voyage sont les personnes « dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles »³⁹³. Cette définition reprend finalement le décret de 1984³⁹⁴ qui précise que les caravanes « constituent l'habitat permanent de leurs utilisateurs ».

A l'instar de nombreux hétéronymes qui désignent ces groupes, cette catégorie créée par le droit ne correspond pas à une réalité ethnique et/ou sociale³⁹⁵. En définissant un groupe de personnes en fonction de leur habitat, cette catégorie présente deux principales caractéristiques. Celle de « cache sexe »³⁹⁶ : afin de respecter l'universalisme républicain, elle fait indirectement référence à un groupe ethnique qu'elle ne nomme pas, les Tsiganes (1.1.1). Par ailleurs, elle caractérise un groupe par le trait qui pose le plus de difficultés aux pouvoirs publics et que ces derniers s'efforcent de contrôler : le nomadisme (1.1.2).

1.1.1 Définir une population par sa résidence mobile : l'euphémisme juridique

L'expression « gens du voyage » illustre la façon dont le droit permet de respecter l'universalisme français en créant une catégorisation fondée non sur un critère ethnique, mais sur un mode d'habitat qui fait indirectement référence aux Tsiganes³⁹⁷.

³⁹² Voir article 28 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

³⁹³ Article 1.I de la loi de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage (JO du 6 juillet 2000, p. 10189-10191).

³⁹⁴ Décret n°84-227 du 29 mars 1984 modifiant le code de l'urbanisme et relatif au camping et au stationnement des caravanes.

³⁹⁵ Patrick Williams, « Tsiganes parmi nous », *Hommes et migrations*, n°1188-1189, 1995, p. 6-11.

³⁹⁶ Xavier Rothéa, *La France, pays des droits des Roms ? : Gitans, Bohémiens, gens du voyage, Tsiganes... face aux pouvoirs publics depuis le 19ème siècle*, Lyon, Carobela Ex-natura, 2003, p. 8.

³⁹⁷ Assier-Andrieu et Gotman, *op. cit.*, p. 8.

Le terme de « résidence mobile » peut faire penser tant aux caravanes qu'aux camping-cars. Mais peu de personnes, en dehors des Tsiganes, ont pour « habitat traditionnel » une résidence mobile, en l'occurrence une caravane. Ce critère permet donc à la fois de créer un groupe spécifique parmi les possesseurs de résidences mobiles mais aussi de faire indirectement référence à un groupe ethnique, une minorité culturelle, à savoir les Tsiganes : on parle donc souvent d'« euphémisme juridique »³⁹⁸. Le législateur fait appel à la « fonction constitutive du droit »³⁹⁹ pour définir une catégorie administrative, ce qui lui permet de mieux cerner une population aux contours flous et de lui assigner un ensemble de droits et de devoirs. Cela lui permet aussi de ne pas nommer de minorité particulière, et donc de ne pas les reconnaître, afin de respecter l'esprit républicain. Le terme de « gens du voyage » ne correspond dès lors à aucune réalité sociale mais à un mode de vie, comme le souligne un des membres du cabinet de Louis Besson de l'époque :

« Il y a aussi un problème dans la dénomination. Pour la loi de 1990 on a longtemps hésité sur la terminologie parce que, à l'époque, il y avait une confusion entre les ethnies, les Manouches, les Roms, qui étaient mélangées à d'autres comme les mots génériques tel que tzigane ou gitan. Pourtant on voit bien que ce n'est pas la même chose. Donc finalement on a choisi le terme administratif de gens du voyage, qui ne correspond à rien pour les populations mais qui correspond à l'usage de la caravane en fait [...] culturellement ça ne correspond à rien, mais ça correspond à un mode de vie »⁴⁰⁰.

En effet, au-delà de constituer des entités précisées pour leur attribuer des droits et des devoirs, l'identification juridique et administrative ne correspond généralement pas à la façon dont s'identifie le groupe désigné. L'identification générée par un groupe, les pouvoirs publics, pour en désigner un autre, ici les gens du voyage, ne correspond pas à l'autodéfinition faite par ses membres. Cette appellation est une catégorie construite par les pouvoirs publics qui se substitue aux désignations précédemment utilisées dans les lois et les

³⁹⁸ Danièle Lochak, « La loi et la société : du spécifique au global », in Assier-Andrieu et Gotman, *ibid.*, p. 53.

³⁹⁹ Danièle Lochak, « L'appartenance saisie par le droit », in Gotman (dir.), *Villes et hospitalité...*, *op. cit.*, p. 35.

⁴⁰⁰ Entretien avec un ancien membre du cabinet de Louis Besson, réalisé le 20 juillet 2005.

circulaires depuis 1945⁴⁰¹ pour nommer de façon détournée des groupes ethniques plus connus sous le nom de Tsiganes⁴⁰².

Cette entreprise de catégorisation ne peut être comparée avec les exemples « classiques » de création de catégories socioprofessionnelles⁴⁰³ ou de celle de « cadre »⁴⁰⁴. Comme le note Luc Boltanski : « les cadres sont en tant que groupe reconnu et nommé, le produit d'un travail social de regroupement et de recodage qui a conduit, dans un processus historique des agents relativement dispersés sur le nombre de rapports à se rassembler autour d'un noyau dur déjà constitué socialement (les ingénieurs d'usine) et d'un nom, celui de cadres, et à se redéfinir en célébrant les propriétés communes et en refoulant les traits divergents »⁴⁰⁵. Or dans notre cas, si l'on peut effectivement parler de construction sociale s'opérant dans un processus historique – notamment décrit dans le chapitre 1 – on ne peut voir un groupe déjà constitué ni une identification des membres présumés à ce dernier. D'autant plus que, pour les gens du voyage, cette catégorisation n'est pas sociale, mais juridico-administrative⁴⁰⁶.

Comment désigner ces groupes ? Quel nom leur donner ? La question de la dénomination des Tsiganes par les pouvoirs publics a donc toujours été problématique⁴⁰⁷ en France mais également ambiguë. Comme le souligne le rapport Delamon, les « itinérants » sont définis par un double vocable : « l'un se référant au mode de vie : gens du voyage [et] l'autre à un

⁴⁰¹ Voir le chapitre 1 de cette thèse.

⁴⁰² Assier-Andrieu et Gotman, *op. cit.*, p. 23.

⁴⁰³ Voir par exemple, Alain Desrosières, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993.

⁴⁰⁴ Luc Boltanski, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Éditions de Minuit, 1982.

⁴⁰⁵ Luc Boltanski, « Les systèmes de représentation d'un groupe social : les cadres », *Revue française de sociologie*, 20, n°4, 1979, p. 633.

⁴⁰⁶ Au contraire, pour la majeure partie des dits « gens du voyage », la reconnaissance et l'identification de chacun se fait généralement en fonction de son appartenance culturelle : « je suis un Manouche », « c'est une gitane ». Il s'agit à la fois d'affirmer son identité mais également de se distinguer de l'autre et donc de donner à voir l'hétérogénéité de son groupe d'appartenance.

⁴⁰⁷ Sur la différence entre la « nomination » – c'est-à-dire le(s) nom(s) que se donne un groupe concerné (ethnonymes) – et la « dénomination » soit le nom donné par les personnes extérieures au groupe (exonymes), voir Claire Cossée, « Des « gens du voyage » aux Rroms. Généalogie et usage des ethnonymes : vers une impossible neutralité », Communication présentée lors du Colloque *Catégorisation(s) et migrations*, CERI, Paris, 13-14 mars 2008 et Jean-Louis Olive, « Nomination and dé-nomination de l'autre : des usages ethnonymiques à l'épistémologie discursive en milieu gitan », *Esprit Critique*, vol.6, n°1, p. 125-146.

caractère ethnique : tzigane »⁴⁰⁸. L'auteur précise même que les termes seront employés indifféremment les uns des autres, faisant ainsi coexister une catégorie administrative avec un groupe culturel.

Louis Besson souhaite éviter toute distinction dans le public visé par la loi. En optant pour une expression généralisatrice, il s'agit de ne pas céder à la définition ethnique et culturelle. Ce terme n'offre donc « aucune prise à la singularisation identitaire [et] ne se décline pas non plus au singulier »⁴⁰⁹. Mais dans le langage courant, les gens du voyage sont généralement associés aux Tsiganes. Ainsi certains parlementaires demandent à faire figurer dans le texte de loi une définition beaucoup plus précise des gens du voyage qui prête à de très nombreux débats pour savoir qui peut et doit, ou non, rentrer dans cette catégorie. De nombreux amendements visant l'identification en proposant des critères d'identification variés – tels que l'absence de domicile et de résidence fixes pendant six mois, la détention d'un titre de circulation ou encore l'appartenance à la communauté tzigane – seront rejetés.

En ne nommant pas explicitement les destinataires de cette loi, on spécifie paradoxalement un groupe précis. Cette particularité est renforcée par la notion de « tradition » introduite pour la première fois par ce texte de loi depuis son abrogation à la Révolution. Soulignons le caractère implicite et réducteur de cette expression : on fait ainsi implicitement référence aux Tsiganes. De même, en ne retenant que le critère d'un habitat mobile, on les réduit à leur présumé nomadisme sans prendre en compte la diversité de cette population et de leur habitat⁴¹⁰.

1.1.2 Cristallisation de l'itinérance et homogénéisation d'une population

Si la catégorie « gens du voyage » désigne indirectement les Tsiganes et leur habitat caravane, la référence sous-entendue au nomadisme est latente. Elle est renforcée par le fait que l'on ne vise pas l'ensemble des Tsiganes mais seulement ceux qui sont itinérants, c'est-à-

⁴⁰⁸ Rapport Delamon, *op. cit.*, p. 4.

⁴⁰⁹ Gotman, « L'hospitalité façonnée par le droit »..., *op. cit.*, p. 208.

⁴¹⁰ Jacqueline Charlemagne, « Le droit au logement des gens du voyage : un droit en trompe l'œil ?... », *op. cit.* et Bernard Provot, « La loi du 5 juillet 2000 : une législation en panne. L'habitat saisi par le droit. Les virtualités de la loi Besson du 5 juillet 2000 », *Études tsiganes*, n°1, vol. 15, 2000, p. 98-105.

dire ceux qui s'inscrivent au cœur du problème de stationnement que la loi Besson de 2000 souhaite régler.

Il faut en effet déconstruire cette catégorie pour comprendre en quoi seuls les itinérants, possesseurs de caravanes, sont concernés. Nous avons vu précédemment la définition faite de la caravane par le code de l'urbanisme⁴¹¹. Le secrétaire d'Etat au logement a précisé lors des débats parlementaires que la « résidence mobile doit s'entendre comme tout véhicule ou élément de véhicule constituant le domicile permanent de ses occupants et conservant des moyens de se déplacer ; la définition vise la caravane et le camping-car et exclut les résidences mobiles de loisir, les habitations légères de loisir et les mobil-homes posés sur des plots de fondation »⁴¹².

La seule façon de ne plus être catégorisé comme « gens du voyage » est d'être sédentaire. En effet, en cas de fixation⁴¹³, la caravane n'est plus une résidence mobile mais un habitat. A travers cette expression, c'est donc bien la mobilité des personnes qui est visée et qui sert de critère de définition.

A ce titre, la définition des « gens du voyage » telle qu'elle est inscrite dans la loi diffère de celle du préfet Delamon, pour qui : « constitueront des gens du voyage au sens du présent rapport les voyageurs qui vivent et se déplacent en habitat mobile ou susceptible de l'être, pendant tout ou partie de l'année, c'est-à-dire les nomades et sédentaires qui se réclament du voyage »⁴¹⁴. Selon la loi Besson de 2000, les gens du voyage ne sont pas ceux qui pourraient se réclamer du voyage comme certains Gitans de Montpellier ou Manouches de Poitiers fixés en appartement ou en maison. Seuls ceux qui conservent la caravane, avec ses moyens de mobilité, sont considérés comme tels. Rien n'est précisé explicitement quant au fait qu'ils soient itinérants – se déplaçant – ou sédentaires – fixés sur un terrain individuel mais

⁴¹¹ A savoir, selon l'article R. 443-2 du code de l'urbanisme : « le véhicule ou l'élément du véhicule qui, équipé pour le séjour ou l'exercice d'une activité, conserve en permanence des moyens de mobilité lui permettant de se déplacer par lui-même ou d'être déplacé par simple traction ».

⁴¹² Louis Besson, février 2000 cité in Aubin, *La commune et les gens du voyage*, *op. cit.*, p. 78-79.

⁴¹³ Au terme « sédentariser », nous préférons généralement employer le terme « se fixer ». Ce dernier permet de mettre l'accent sur le fait que cet arrêt n'est pas nécessairement définitif et que les personnes concernées n'entrent pas systématiquement dans un logement traditionnel sédentaire type maison en dur ou immeuble.

⁴¹⁴ Rapport Delamon, *op. cit.*, p. 4.

notamment en caravane. Louis Besson précise pourtant au cours des débats parlementaires que « le gouvernement établit une distinction entre l'"accueil", qui induit un passage, et l'"habitat", lequel implique une sédentarisation »⁴¹⁵. Alors que le titre de la loi parle « d'accueil et d'habitat », on remarque que quasiment aucun article de loi n'y fait référence et que l'on se consacre plus particulièrement, et paradoxalement, à l'accueil, donc à l'itinérance.

Cette catégorie, qui se réfère uniquement à l'habitat caravane et à son corollaire le nomadisme⁴¹⁶, implique deux présupposés sur cette population : leur nomadisme intrinsèque et leur pauvreté. Elle est ainsi critiquée – par les champs académique et militant – pour son aspect homogénéisant et communautariste⁴¹⁷. Elle cristallise en effet l'idée selon laquelle le nomadisme est la caractéristique essentielle de ces populations, et que, *de facto*, l'action publique les concernant doit être orientée en fonction de cette approche essentialiste. Cette expression ne permet donc pas de saisir les Tsiganes dans leur diversité, tant de modes de vie que d'habitat, mais plutôt de ne se concentrer que sur un aspect, la mobilité. Par ailleurs, Jacqueline Charlemagne souligne la stigmatisation induite par cette catégorisation : une population est ici figée dans un habitat qui est généralement perçu comme un instrument de loisir, mais qui, dans ce cas bien précis, est envisagé comme un habitat précaire⁴¹⁸. Ainsi selon certains auteurs, « la catégorie juridique "gens du voyage" est construite pour occulter officiellement l'ethnicité des groupes qu'elle désigne, pour lui substituer le préjugé ancestral de groupe marginal, délinquant, criminel : elle stigmatise le groupe ethnique dans son ensemble en attribuant la mobilité définie comme problématique à l'ensemble des Tsiganes que cette catégorie sert en réalité à désigner »⁴¹⁹.

Ici la focalisation sur la mobilité que sous-entend l'expression « gens du voyage » illustre la volonté de contrôle de l'Etat : le contrôle d'une population qui pose problème et qui est

⁴¹⁵ Louis Besson, JOAN, 24 juin 1999 cité in Robert, *op. cit.*, p. 170.

⁴¹⁶ Martine Chanal et Marc Uhry, *Gens du voyage : le nécessaire renouvellement de l'intervention publique*, ALPIL / Etudes Actions, 2000, p. 1-8.

⁴¹⁷ Jean-Pierre Liégeois (dir.), *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France*, Rennes, Editions de l'ENSP (Ecole de la santé publique), 2007, p. 13.

⁴¹⁸ Charlemagne, *op. cit.*

⁴¹⁹ Jean-Yves Blum Le Coat, Christine Catarino et Catherine Quiminal, « Les gens du voyage : errance et prégnance des catégories », in Anne Gotman (dir.), *Ville et hospitalité, op. cit.*, p. 164.

caractérisée par le trait qui lui pose le plus de difficultés et qu'il s'efforce de contrôler, sa mobilité.

Cette expression semble donc faire perdurer dans l'action publique le « binôme gens du voyage / nomadisme »⁴²⁰. Face à une catégorie à laquelle ils ne s'identifient pas, les gens du voyage doivent accepter d'être voués à l'itinérance normée à travers les aires d'accueil existantes. La loi Besson de 2000 repose sur la seule entrée qu'est le nomadisme, à travers l'expression « gens du voyage » qu'elle crée mais aussi, en partie, via le dispositif inscrit au cœur de son texte : les aires d'accueil.

1.2 Contrôler par l'accueil : un enjeu national et local

La loi du 5 juillet 2000 s'articule autour du nomadisme tant dans sa définition du public visé que dans sa conception de l'accueil. Ce dernier ne concerne en effet que ceux qui voyagent et s'organisent de façon exclusive autour des aires d'accueil. Puisque l'on définit les gens du voyage uniquement par le prisme de leur mobilité, les modalités de leur accueil sont aussi élaborées en référence à cette catégorie d'action publique. « L'actuelle législation repose sur la conviction des pouvoirs publics de tenir pour acquis que les terrains de stationnement sont les seuls équipements possibles à l'usage des familles tsiganes, et qu'ils sont de fait, leur lieu d'habitat, sans que leur soient proposées d'autres modes d'habiter »⁴²¹.

Pour certains la loi Besson ne présente pas de nouveauté puisqu'elle s'inscrit justement dans la continuité de l'action publique menée auprès de ces populations depuis des siècles et qu'elle formalise juste un ensemble de textes réglementaires déjà existants. Pour eux, le seul apport de cette loi réside dans son titre qui précise, au-delà de l'accueil, l'habitat des gens du voyage. Si nous démontrons que l'action publique est orientée autour du nomadisme, force est de constater que la loi du 5 juillet 2000 fait pour la première fois apparaître dans un texte législatif la nécessité et l'obligation de l'accueil des gens du voyage. La loi Besson de 2000 est une combinaison d'une logique d'accueil et de contrôle dont l'instrument représentatif est l'aire d'accueil.

⁴²⁰ Aubin, « La liberté d'aller et venir... », *op. cit.*

⁴²¹ Provot, *ibid.*, p. 100.

L'aire d'accueil, en tant qu'outil de gestion et de contrôle d'une population, apparaît comme un instrument d'action publique. D'une part, elle permet de rendre l'action publique opérationnelle et d'autre part, elle constitue un « dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur »⁴²². En reprenant la typologie présentée par Lascoumes et Le Galès, l'aire d'accueil pourrait relever de l'instrument « législatif et réglementaire »⁴²³, dans la mesure où elle est directement issue d'une loi émanant de l'Etat et que sa mise en œuvre passe par un ensemble de décrets et circulaires. Par ailleurs, l'aire d'accueil a également une fonction « d'orientation des comportements sociaux et d'organisation de systèmes de surveillance »⁴²⁴.

L'aire d'accueil apparaît en effet comme la solution aux problèmes de stationnement spontané. Son aspect technique permet de dépolitiser la question sensible de l'accueil des gens du voyage (1.2.1). Elle agit également comme un instrument de contrôle tant au niveau central que local. L'ensemble des aires d'accueil permet de constituer des étapes repérables des déplacements au niveau national et permet de savoir, au niveau local, qui stationne et à quel endroit. On s'assure donc à ces deux niveaux de la prévention de tout problème pour l'ordre public (1.2.2).

1.2.1 L'accueil, entre technicisation et désidéologisation

La loi Besson de 2000 vise à organiser l'accueil des gens du voyage à travers un dispositif d'aires d'accueil. Elle reprend en effet la jurisprudence d'obligation d'accueil des gens du voyage par l'ensemble des communes (article 1. I.) et la rend obligatoire pour toutes les communes de plus de 5 000 habitants (article 1. II.). Un schéma départemental doit être réalisé sur la base d'un diagnostic territorial préalable en fonction de la fréquence de passage et de séjour des gens du voyage, des possibilités de scolarisation, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques. Ce document cartographie l'ensemble des aires

⁴²² Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 13.

⁴²³ Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès définissent une typologie influencée par celle développée par Christopher Hood et qui comporte cinq types d'instrument : législatif et réglementaire, économique et fiscal, conventionnel et incitatif, informatif et communicationnel et enfin les normes et standards ; voir p. 361-363.

⁴²⁴ Lascoumes, Le Galès, *ibid.*, p. 36.

d'accueil, dites aires permanentes, à réaliser ou rénover, ainsi que les secteurs géographiques d'implantation.

Nous avons vu dans le chapitre précédent que régler le problème du stationnement des caravanes correspond à l'urgence locale de préserver l'ordre public mais aussi à une volonté plus « humaniste » de certains élus et associations de promouvoir des conditions d'accueil respectueuses. Louis Besson défend d'ailleurs cette terminologie : « le terme d'accueil est préférable à celui de stationnement, qui tendrait à ne traiter les problèmes qu'en termes techniques, alors qu'il doit clairement s'agir d'accueillir des personnes dans des conditions dignes de notre société »⁴²⁵. Cependant, résoudre le problème du stationnement des caravanes, ou plus largement de l'accueil des gens du voyage, est complexe pour plusieurs raisons⁴²⁶. Tout d'abord, ce problème, qu'il soit qualifié d'occupation du territoire, d'habitat ou d'ordre public, renvoie directement à une population rejetée depuis des siècles et caractérisée par de nombreux stéréotypes. Toucher à la question du stationnement des caravanes revient donc inévitablement à affronter les mythes, clichés et autres idées reçues sur cette population⁴²⁷. C'est prendre le risque dans l'hémicycle de déclencher des réactions, des sentiments d'antipathie, des discours racistes. C'est pourquoi Louis Besson souhaite un texte consensuel, fédérant les parlementaires et ne prêtant pas aux dérapages : il faut donc trouver un point d'accord sur la solution au problème.

Nous avons qualifié de « *ill-structured problem* » le problème du stationnement dans le chapitre précédent. La loi Besson de 2000 ne cherche cependant pas à porter des objectifs beaucoup plus larges que les normes prescriptives qui lui sont propres⁴²⁸. De même, si Louis Besson souhaite organiser le vivre ensemble à travers cette loi – un équilibre entre droits et devoirs de la part des élus et des gens du voyage – il s'agit d'un horizon vers lequel la loi doit

⁴²⁵ Louis Besson, JO Sénat 24 mars 2000, p. 1515.

⁴²⁶ Nous avons commencé à les aborder précédemment dans le chapitre 2 afin de comprendre pourquoi Louis Besson a souhaité passer par la voie législative pour gérer ce problème.

⁴²⁷ Lors d'un entretien, Louis Besson nous expliquait que les débats parlementaires ont été largement censurés tant les propos tenus par certains parlementaires étaient déplacés.

⁴²⁸ Ce qui caractérise au contraire la loi n°2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, dite loi Voile. Pour une étude très pertinente sur le processus de production de cette loi, et plus généralement de la loi comme instrument du politique, voir Carole Thomas, *Le bruit de la loi, comment les lois deviennent médiatiques*, Thèse de doctorat, ENS Cachan, décembre 2008.

tendre, voire une ligne de conduite qu'il s'est imposée, mais elle ne figure pas directement dans le texte. Elle se résume au contraire à la mise en place d'un dispositif d'accueil reposant sur la volonté des communes et des gens du voyage : les premiers doivent les réaliser et les seconds doivent s'y rendre.

Comme l'explique le rapporteur du projet de loi, Raymonde Le Texier, cette loi « se veut avant tout pragmatique et consensuelle. Son objectif est simple : réaliser un maximum d'aires dans un minimum de temps »⁴²⁹. Il s'agit de créer 25 000 places qui viennent compléter les 5 000 existantes pour arriver au besoin global recensé de 30 000 places. On pourrait donc davantage parler de loi « technique » – à l'inverse d'une loi symbolique – dans la mesure où le stationnement spontané doit trouver sa solution dans ce dispositif technique unique.

Dans le chapitre 1, la question contemporaine de l'accueil des gens du voyage renvoie à une action publique plus ancienne visant le maintien de l'ordre et de la sécurité publics par le biais de processus de contrôle divers. Ici nous sommes confrontés à une loi qui, si elle est toujours élaborée par rapport au nomadisme, n'est pas légitimée, *a priori*, par des besoins de contrôle mais par des besoins d'organisation – ceux du stationnement des caravanes – via la mise en œuvre d'un dispositif technique. A travers cette technicisation, on assiste à une dépolitisation des enjeux relatifs à la population des gens du voyage et à leur accueil.

La dépolitisation peut en effet passer par la technicisation. Pour de nombreux auteurs, la technicisation est synonyme de technocratie⁴³⁰ ou de recours à des experts⁴³¹ : les acteurs les plus compétents, essentiellement des hauts fonctionnaires, s'approprient la définition des problèmes et monopolisent dans un langage particulier les solutions à mettre en place, remettant en cause l'intervention étatique⁴³². Ainsi Pierre Mathiot explique que « la "technocratisation" implique *a priori* deux éléments : tout d'abord (...) la transformation ou l'évolution de l'action publique du réformisme vers la gestion, de l'idéologie vers le

⁴²⁹ Raymonde Le Texier, JOAN, 3 juin 1999, p. 5296.

⁴³⁰ Vincent Dubois et Delphine Dulong (dir.), *La question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999.

⁴³¹ Sur ce sujet, voir par exemple, Laurence Dumoulin, Stéphane La Branche, Cécile Robert et Philippe Warin, *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2004.

⁴³² Bruno Jobert, *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

pragmatisme ; ensuite la promotion au sein de l'appareil politico-administratif d'agents aptes (...) à donner forme à cette politique de gestion »⁴³³. Dans le cas des aires d'accueil, deux éléments se retrouvent au cœur du dispositif. Si ce sujet a tendance à susciter des tensions et des conflits idéologiques sur la façon de les considérer et sur le sort qu'il faudrait leur réserver, il est finalement ici abordé avec pragmatisme. Ce dernier consiste à tenter d'organiser matériellement le stationnement des gens du voyage. On parlera donc plus volontiers de désidéologisation que de dépolitisation ; ce sujet restant tout même très ancré dans les sphères politiques locales. Par ailleurs, et afin de répondre à ces enjeux pratiques de gestion d'une population au niveau local, des outils et des dispositifs, tels que le schéma départemental et les aires d'accueil, sont créés.

Dans le cas de l'étude sur les politiques d'enrayement du chômage analysées par Mathiot ou celles concernant le droit d'asile par Spire⁴³⁴, on peut saisir toute la pertinence de parler de « technicisation de la politique » qui passe par une technicisation du personnel, des démarches, des dispositifs ou bien encore de la transformation des pratiques, qui sont plus orientées vers la gestion et guidées par des objectifs quantitatifs. L'accueil des gens du voyage ne répond pas aux mêmes processus de technicisation.

On peut parler de technicisation pour l'accueil des gens du voyage dans la mesure où la loi Besson de 2000 oblige la mise en place de deux instruments : le schéma départemental et les aires d'accueil. Comme le montre Agathe Schwartz en étudiant le Plan d'urgence hivernale⁴³⁵, cette technicisation confirme tout d'abord la notion d'accueil dans de « bonnes conditions ». En effet, en se conformant aux règles de la réalisation d'une structure selon les normes prescrites⁴³⁶, on s'assure que cette population sera à présent accueillie dans des conditions d'hygiène et salubrité normales.

⁴³³ Pierre Mathiot, « Une technocratie du chômage ? Les acteurs de la politique de l'emploi et la technicisation de l'action publique (1981-1993) », in Dubois et Dulong (dir.), *op. cit.*, p. 170.

⁴³⁴ Alexis Spire, « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°169, p. 4-21.

⁴³⁵ Agathe Schwartz, « Les Enfants de Don Quichotte et le plan d'urgence hivernale : les effets d'une mobilisation collective sur l'action publique », *Raison présente*, 2009, n°170, p. 79-90.

⁴³⁶ Voir l'ensemble des règles prescrites pour la réalisation des aires d'accueil dans la circulaire n°2001-49 UHC/IUH1/12 du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage (BO du 10 août 2001)

De même, en technicisant l'accueil des gens du voyage, on cherche à désidéologiser cette question sensible, c'est-à-dire à la rationaliser : la loi se focalise sur des idées techniques qui n'engendrent pas de conflits idéologiques. Cette désidéologisation repose sur trois éléments clés. En premier lieu, et pour reprendre l'analyse de R. Kent Weaver⁴³⁷, la « dépolitisation » de cette question permet l'économie des coûts de controverse idéologique en « automatisant » les aires d'accueil comme dispositif unique d'action publique pour l'accueil des gens du voyage et comme solution au stationnement spontané. En deuxième lieu, à travers le dispositif technique que représente l'aire d'accueil, on cherche à obtenir un consensus politique sur un sujet polémique : en réalisant un équipement, on met un terme aux situations de stationnement spontané. Comme le souligne Emmanuel Aubin : « en préférant créer du droit inhérent aux conséquences de leur mode de vie, c'est-à-dire le stationnement souvent anarchique de leurs caravanes, au détriment des conditions de vie de ceux qui vivent dans ces résidences mobiles, le législateur a opté pour une logique structurelle qui laisse entendre que la réalisation des aires d'accueil sera la panacée »⁴³⁸. On essaie donc en troisième lieu de décomplexifier la question des gens du voyage, d'une part en la limitant au problème du stationnement des caravanes et d'autre part, en le technicisant pour éviter que toute considération autre ne rentre en ligne de compte pour la mise en œuvre de l'action publique.

L'aire d'accueil permet, en tant que dispositif technique, de désidéologiser la question de l'accueil des gens du voyage et d'assurer des conditions minimum d'accueil. Elle n'en induit pas moins une dimension de contrôle.

1.2.2 L'aire d'accueil comme instrument de contrôle

Nicolas Carrier démontre dans son étude sur les centres d'injection de drogues normalement prohibées que la technicisation de cette politique a pour objectif de « neutraliser les effets dommageables qu'ont leurs pratiques [des consommateurs de drogues] sur le reste du corps social »⁴³⁹. Cette neutralisation passe à la fois par un vocabulaire technique qui ne fait plus

⁴³⁷ R. Kent Weaver, « The politics of blame avoidance », *Journal of Public Policy*, n°6, 1986, p. 371-398.

⁴³⁸ Aubin, « L'évolution du droit français... », *op. cit.*, p. 50.

⁴³⁹ Nicolas Carrier, « Une dépolitisation hygiénique : les lieux d'injection de drogues illicites comme stratégie de réduction des méfaits », *Déviance et Société*, n°1, 2003, p. 68.

apparaître la personne en tant que telle mais des pratiques médicales, mais passe aussi par l'ouverture de lieux spécifiques. Il parle ainsi de « dépolitisation hygiénique » dans la mesure où sous couvert de limiter des risques sanitaires et malgré un fort attachement au régime de prohibition des drogues, on préfère encourager le développement de ces centres spécialisés. On autorise donc l'usage de drogues pour mettre à distance les dangers présumés que représentent ces utilisateurs pour le corps médical.

Peut-on établir un parallèle avec les aires d'accueil ? Au-delà d'un instrument d'organisation de l'accueil des gens du voyage, seraient-elles également un « nouvel » instrument de contrôle ?

Si les techniques de contrôle de cette population se sont atténuées au cours des siècles, une suspicion importante persiste. Actuellement ce sont les titres de circulation qui permettent d'effectuer, au niveau national, un contrôle sur les itinérants. L'ensemble des renseignements demandés pour la réalisation de ces titres ou pour une demande de commune de rattachement sont centralisées en région parisienne. En 1994, un arrêté met en place un traitement informatisé de ces informations nominatives afin d'assurer un suivi plus efficace des titres de circulation. On peut également citer la création en 1997, au sein de la direction générale de la Gendarmerie nationale, d'une cellule interministérielle de liaison sur la délinquance itinérante (Cildi) chargée de traiter les actes de délinquance commis par les Minorités ethniques non sédentarisées (MENS)⁴⁴⁰. Nous rejoindrons donc ici Christophe Robert selon lequel « c'est sans doute bien parce que la police et la gendarmerie ont davantage de moyens pour contrôler qu'il est possible d'adopter une législation plus souple »⁴⁴¹. Pour prolonger sa réflexion, il nous semble que l'Etat central ayant suffisamment de moyens actuels pour contrôler l'identité et la fonction des itinérants – à travers un système élaboré dès le XVIII^e siècle – tente à présent de cerner les déplacements et les flux des gens du voyage, ce que les aires d'accueil, en tant qu'étape obligatoire, facilitent.

⁴⁴⁰ Faute d'avoir pu accéder à ce terrain particulier, nous ne savons pas dans quelle mesure ce fichier s'intéresse aux citoyens français et si cette cellule travaille effectivement en étroite collaboration, ou non, avec les brigades de gendarmerie au niveau local. Les responsables de la Direction nationale de la Gendarmerie ainsi que les responsables de la Cildi n'ont pas souhaité se prononcer sur ce sujet « glissant ».

⁴⁴¹ Robert, *op. cit.*, p. 154.

La loi Besson de 2000 traduit une volonté « humaniste » en instaurant un accueil dans de bonnes conditions pour les gens du voyage et, *de facto*, constitue une forme de reconnaissance et de respect du nomadisme. En effet, alors que les précédentes législations tendaient à une sédentarisation forcée, les aires d'accueil sont censées permettre la poursuite du voyage. Il semble complexe, voire erroné, de qualifier la loi Besson, à travers son dispositif d'aires d'accueil, de processus de contrôle de la population. Elle comporte des objectifs plus humanistes, tels que l'accueil dans des conditions réglementées, servis par des outils neutres de toute connotation politique – les aires d'accueil – visant avant tout l'organisation pratique des territoires.

Cependant, pour certains, la loi Besson de 2000 induit une pratique ségrégative, qu'il ne semble pas falloir sous-estimer, qui conduit les familles vers des terrains désignés et qui légitime ces lieux de relégation⁴⁴². Cette mise à l'écart serait donc aujourd'hui institutionnalisée par la loi Besson de 2000. Les aires d'accueil sont alors comparées à des lieux désignés, des « "clos" collectifs aménagés »⁴⁴³. De même, les schémas départementaux ne sont pas perçus comme des éléments permettant une meilleure prise en compte des besoins des familles – ces derniers étant considérés comme des réponses adaptées aux situations locales – mais comme les recensements des caractéristiques sociodémographiques des populations telles que leurs modes de vie et d'habitat, leurs lieux d'exercice des activités, leurs itinéraires et leurs périodes et durées de séjour. Comme en témoigne Christophe Robert⁴⁴⁴, certains acteurs (administrations, forces de l'ordre etc.) ont déjà procédé à ce type de recensement ethnique sur leur territoire détaillant les noms, activités, type d'habitat qu'il

⁴⁴² Sur les terrains comme lieu d'exclusion, voir notamment Bernard Provot, « Entre objectifs d'accueil et perspectives d'habitat. Le terrain désigné », *Études Tsiganes*, n°7, 1996, p. 69-129 ; Christine Tellier, « De la place désignée à la place dans la cité », *Études tsiganes*, n°7, p. 148-152. On s'intéressera également aux travaux en cours de la géographe Céline Bergeon (Migrinter – Poitiers) qui travaille sur les comportements induits par la loi Besson de 2000 sur la mobilité des voyageurs. Elle démontre que les aires d'accueil entraînent à la fois une réorganisation des pratiques (on voyage à partir d'un point fixe et on y retourne à chaque fois entre deux voyages) mais également une dynamisation des comportements. En effet certains voyageurs refusent les aires d'accueil comme lieux obligés de passage et pratiquent volontairement le stationnement illicite. Voir : Céline Bergeon, « Gens du Voyage et politiques publiques françaises : comportements de voyageurs et fabrique identitaire », *Colloque international La fabrique des populations problématiques* par les politiques publiques, MSH Ange Guépin, Nantes, 13-15 juin 2007.

⁴⁴³ Provot, *op. cit.*, p. 104.

⁴⁴⁴ Robert, *op. cit.*, p. 155-157.

s'agisse de personnes en caravane ou pas, sur les aires d'accueil et même sur des terrains privés.

Certains insistent sur la typologie des aires d'accueil pour témoigner de la logique de contrôle propre à ses lieux. Malgré l'intérêt « pratique » qu'elles représentent d'un côté pour les familles, qui peuvent s'y arrêter, et, de l'autre, pour les communes, puisqu'elles constituent un lieu particulier censé éviter tout stationnement anarchique, la localisation, la configuration et l'usage fait des aires d'accueil en font aussi un « lieu de contrôle, de regroupement surveillé d'une population à problèmes »⁴⁴⁵. Ainsi l'espace même de l'aire d'accueil est généralement situé à part de la ville. Ce n'est pas nécessairement négatif compte tenu de la taille d'un équipement destiné à l'accueil des caravanes et d'un certain « calme » que les familles peuvent demander. Il faut néanmoins que des moyens d'accès soient prévus et que la ville soit proche et connectée aux aires. Or le problème majeur réside dans la localisation géographique de ces dernières, très régulièrement à proximité d'équipements tels que des voies ferrées, déchetteries, usines d'incinération, lignes haute tension, grands axes routiers (type route nationale ou autoroute), cimetières, lieux isolés en dehors de la ville. Cette situation ne fait que renforcer le sentiment de mise à l'écart et de rejet des collectivités pour ces populations⁴⁴⁶ : on stigmatise d'autant plus une population qu'on l'assigne à un territoire connoté négativement. Hormis sa localisation géographique, son agencement (barrière à l'entrée ou murs pleins plutôt que des haies de verdure par exemple) permet difficilement son intégration comme un lieu d'habitat commun. La gestion d'une aire d'accueil est aussi symbolique du sens qui est donné à ces lieux. La présence de gardien(s) 24 heures sur 24 est justifiée par un registre d'argumentation positif : il s'agit pour les acteurs qui les mettent en place d'être à la disposition permanente des populations (alors même que des systèmes de télégestion, donc à distance, existent). En confiant « leur garde » à des personnes à-même de les contrôler, on laisse deviner qu'on suspecte ces populations de problèmes éventuels. Il ne s'agit pas nécessairement d'insister sur les mots utilisés, notamment parce que beaucoup de « nouveaux gardiens » insistent pour que l'on différencie

⁴⁴⁵ Jacqueline Charlemagne, *Populations nomades et pauvreté*, Paris, Presses universitaires de France, 1983, p. 16.

⁴⁴⁶ Jean-Pierre Liégeois, « Rejets éternels. Les collectivités locales face aux Tsiganes et aux nomades », *Pluriel-Débat*, n°28, 1981, p. 75-101.

leur profession de l'image péjorative et asservissante du « concierge »⁴⁴⁷ et revendiquent donc l'emploi de ce terme. Dans le cas des aires d'accueil, la présence illimitée des gardiens ainsi que leurs fonctions – qui ne consistent pas uniquement à s'occuper des emplacements des caravanes, de la consommation et du paiement des fluides – permettent d'assimiler l'aire d'accueil à un espace clos de contrôle social et de surveillance⁴⁴⁸.

Par ailleurs, les aires d'accueil en tant que lieux spécifiquement dédiés et aménagés pour les gens du voyage en font, de ce fait, un double lieu de contrôle. Au niveau national, ce sont des étapes, repérables, qui permettent de savoir où les gens du voyage se situent – et, il faut le souligner, où l'on peut les trouver – mais aussi plus précisément, qui y stationne. Les aires d'accueil permettent donc, dans une certaine mesure, d'organiser la gestion des flux des gens du voyage qui se déplacent sur l'ensemble du territoire : elles sont finalement un outil de gestion du territoire, tant au niveau local que national. Au niveau local, les aires d'accueil permettent de contrôler qui s'y trouve à une échelle plus restreinte. Les papiers demandés par les gestionnaires des aires – la gestion de ces dernières étant de plus en plus souvent informatisée – et le recensement quotidien des plaques d'immatriculation des caravanes et des véhicules par la police et/ou la gendarmerie permettent d'avoir toujours un œil sur ces personnes itinérantes. Les allers et venues sont ainsi répertoriés et l'on peut facilement suivre les familles. Gestionnaires et forces de l'ordre n'hésitent d'ailleurs pas à recouper les informations entre eux, pour faire avancer une enquête par exemple, tandis que la gendarmerie et la police échangent régulièrement des informations entre brigades voire entre départements.

La loi Besson de 2000 apparaît donc bien comme une combinaison d'une logique d'accueil mais aussi de contrôle des gens du voyage. L'aire d'accueil permet en effet au niveau central de contrôler les itinéraires des individus en leur assignant des parcours obligatoires. Au niveau local, si cet équipement offre la possibilité de réduire les cas de stationnement spontané, il permet également de regrouper une population précise à l'écart des autres et

⁴⁴⁷ Hervé Marchal, « Gardiens HLM d'aujourd'hui, concierges d'hier », *Ethnologie française*, vol. 35, n° 3, 2005, p. 513-519.

⁴⁴⁸ Sur la notion de surveillance et de contrôle, on se rapprochera de l'analyse de Michel Foucault, *Surveiller et punir : naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1993 [1ère éd. :1975], p. 197-229.

donc de pouvoir l'identifier. Or cette identification a déjà lieu au niveau central avec la délivrance de titres de circulation, bien que dans un temps moins précis.

Il s'agit donc finalement, pour les pouvoirs publics, de pouvoir gouverner : la loi Besson de 2000 serait alors une loi de « gouvernementalité », au sens foucauldien⁴⁴⁹, dans la mesure où l'exercice de pouvoir d'une autorité centrale sur une population spécifique, ici les gens du voyage, se fait à travers un dispositif technique, l'aire d'accueil, qui permet de dépolitiser la question épineuse de leur accueil. Finalement, l'aire d'accueil apparaît comme un nouvel outil local de gestion du nomadisme, qui ne remplace pas les plus anciens (titres de circulation par exemple) mais agit en complément dans un objectif général de régulation d'une population problématique.

La loi Besson de 2000 permet de se distinguer des législations précédentes relatives aux Tsiganes dans la mesure où elle marque la volonté politique d'accueillir cette population, dans des conditions « dignes ». Cependant elle s'articule également autour du nomadisme et pérennise une logique de contrôle propre à cette population. L'aire d'accueil symbolise la combinaison de ces deux logiques. Cette dernière permet également de saisir l'ambiguïté entre échelon local et national dans la gestion du problème de l'accueil des gens du voyage.

2 Loi Besson de 2000 : symbole de la « décentralisation contrôlée »

Si la loi Besson du 5 juillet 2000 pérennise une conception de l'action publique autour du nomadisme, elle se distingue des législations précédentes, par son volontarisme : en obligeant les communes à accueillir les gens du voyage (même si nous avons déjà soulevé les limites de contrôle instaurées par ces politiques). Elle responsabilise directement l'échelon local : le problème a lieu à ce niveau, il doit donc y être réglé. Jusqu'à présent, seul le niveau national s'était directement occupé de la situation des Tsiganes ou alors il avait laissé chaque territoire libre de faire ce qu'il souhaitait en termes de stationnement.

⁴⁴⁹ Foucault, « Introduction au cours Sécurité, territoire, population... », *op. cit.*

La première distinction – le volontarisme – repose en effet sur le fait que, à l'instar d'autres lois de ce même gouvernement⁴⁵⁰ (loi contre les exclusions⁴⁵¹, loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain dite « loi SRU »⁴⁵² etc.), le législateur cherche à dépasser les textes précédents et affiche la nécessité d'un équilibre entre droits et devoirs, face à des sujets sensibles (crise des banlieues, du logement etc.). La coercition est, elle, relativement nouvelle, dans la mesure où les anciennes politiques sont fondées sur le simple volontariat des seules municipalités. Celles qui s'engagent sont ainsi généralement celles qui sont effectivement confrontées aux problèmes. Or, dans le cadre de la loi Besson de 2000, l'échelon central intervient à deux niveaux : afin d'établir un partage plus équitable entre les collectivités territoriales, il impose des dispositifs obligatoires (prise en charge des dossiers, délais de mise en œuvre etc.) pour tous et il prévoit des moyens de sanctionner les communes récalcitrantes.

Les mesures coercitives apparaissent aux yeux des élus locaux comme un retour en force de l'Etat dans une France en pleine décentralisation. On pourrait donc voir la loi Besson comme une loi rétrograde. En fait, on est en présence d'une politique volontariste et coercitive mais dont la mise en œuvre est laissée à l'échelon local. La territorialisation de l'accueil des gens du voyage renvoie donc à deux phénomènes. L'exemple de l'accueil des gens du voyage confirme la place du territoire local comme échelon d'action pertinent. En intervenant de façon « autoritaire » par une loi et en imposant des obligations sur des sujets peu prisés, le législateur sait qu'il a tout intérêt à négocier la mise en œuvre⁴⁵³, à inciter plutôt qu'à forcer, à favoriser l'action négociée. Par ailleurs le problème du stationnement se pose directement au niveau local. Il va donc « faire faire » le niveau local puisqu'il a mis en place une politique constitutive, c'est-à-dire un cadre général d'actions (2.1). Dans le même temps, il est garant de la mise en œuvre de la loi : il doit donc encourager les communes à la mise en œuvre des aires d'accueil, quitte à les contraindre directement. La contrainte passe

⁴⁵⁰ Ce gouvernement socialiste dirigé par le Premier ministre Lionel Jospin est en place du 2 juin 1997 au 6 mai 2002, marquant ainsi la troisième cohabitation de la V^e République.

⁴⁵¹ Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, présentée par Martine Aubry, à l'époque ministre de l'emploi et de la solidarité.

⁴⁵² Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU présentée par Jean-Claude Gayssot, à l'époque ministre de l'équipement, des transports et du logement.

⁴⁵³ Duran et Thoenig, *op. cit.*, p. 165.

également, et peut-être d'abord, par une obligation d'accueil qui semble illégitime aux yeux des élus locaux compte-tenu de la population visée (2.2).

2.1 La loi Besson : une politique constitutive

La loi Besson de 2000 est symbolique de la volonté de confier l'accueil des gens du voyage au niveau local en incluant, dans le texte de loi, des dispositifs propres au territoire départemental et communal. Pourtant certains auraient préféré que ce sujet problématique soit traité au seul niveau national (2.1.1). Mais pour Louis Besson, il faut que ce dossier soit géré par les acteurs de terrain, ceux qui connaissent et sont confrontés aux problèmes. L'Etat va donc inciter à cette coopération en instituant des partenariats entre acteurs concernés, réitérant par exemple l'affirmation de l'échelon intercommunal et faisant intervenir ses services déconcentrés comme lieux de ressources techniques (2.1.2).

2.1.1 L'échelon local contre son gré ?

La loi Besson de 2000 s'inscrit dans la question de la territorialisation des problèmes publics qui succède au système de « régulation croisée »⁴⁵⁴. En effet le niveau central n'apparaît plus comme l'échelon pertinent de gouvernement. La résolution des problèmes ne semble alors plus seulement se situer à un échelon local ou national : on est face à des problèmes complexes qui nécessitent un traitement transversal faisant appel à une coopération élargie entre les services de l'Etat et les collectivités. Ainsi, dans les années 1970, la logique centralisatrice en place est progressivement remplacée par une logique décentralisée et une volonté d'association du niveau local aux politiques nationales⁴⁵⁵. Les lois Defferre de 1982 et 1983 marquent le début de la décentralisation qui vise à opérer une redistribution des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales. La France des années 1990 est progressivement caractérisée par sa gestion publique territoriale qui promeut le territoire comme niveau d'action et de décision essentiel ou bien la nécessaire coopération entre acteurs dépassant les frontières classiques de la sphère politico-administrative (au sein même

⁴⁵⁴ Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol.16, n°1, janvier-mars 1976, p. 3-32.

⁴⁵⁵ Les collectivités locales ont été, par exemple, dans un premier temps intégrées aux politiques nationales concernant la sécurité routière : voir Hélène Reigner, « La territorialisation de l'enjeu « sécurité routière » : vers un basculement de référentiel ? », *Espaces et Sociétés*, n°118, 2004, p. 23-41.

des administrations mais également avec les élus ou le milieu associatif). Cela est possible grâce d'un côté à la décentralisation, qui confie de nouvelles compétences et responsabilités aux différents échelons locaux et qui invite à la coopération intercommunale, et d'un autre côté grâce à la déconcentration qui favorise notamment le rapprochement des services de l'Etat avec les territoires.

Le cas de l'accueil des gens du voyage est illustratif de ce phénomène de territorialisation, dans la mesure où c'est l'échelon local qui sert de lieu de définition des problèmes publics et de leur prise en charge, c'est-à-dire de la mise en œuvre des dispositifs visant à les résoudre. L'échelon local apparaît comme incontournable, puisque le stationnement des caravanes a de fait lieu à ce niveau et que les premiers qui s'y trouvent confrontés sont les élus locaux et les riverains. La loi Besson de 2000 ne vient donc pas créer de nouveaux territoires d'action (contrairement aux politiques dites de développement territorial introduites notamment par la loi Pasqua de 1995⁴⁵⁶) ni en faire un véritable outil d'action publique (contrairement à l'exemple du RMI⁴⁵⁷) puisque l'on ne crée pas artificiellement un nouveau territoire d'action publique. La loi Besson de 2000 fait par ailleurs référence directement à l'échelon local, en particulier départemental, en le « responsabilisant » et en le désignant maître d'ouvrage des dispositifs à réaliser.

Le schéma départemental d'accueil des gens du voyage doit en effet recenser « les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où celles-ci doivent être réalisées »⁴⁵⁸ ; sachant que les communes de plus de 5 000 habitants doivent obligatoirement souscrire à l'obligation d'accueil des gens du voyage. La reconnaissance de l'échelon départemental à travers ce schéma constitue un symbole de la prise en compte de la territorialisation de l'action publique et de l'inscription de la loi Besson de 2000 dans d'autres politiques « décentralisées ». Pour le législateur, l'échelon départemental est à

⁴⁵⁶ Les politiques de développement territorial ont été amorcées par les lois n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) dite « loi Pasqua » et la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) dite « loi Voynet ». Voir à ce sujet, Anne-Cécile Douillet, « Elus locaux et territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol.53, n°4, 2003, p. 583-606.

⁴⁵⁷ Voir notamment l'analyse développée par Patrick Hassenteufel, « Think social, act local. La territorialisation comme réponse à la "crise de l'État-Providence" ? », *Politiques et management public*, vol.16, n°3, 1997, p. 1-11.

⁴⁵⁸ Article 1.II de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

privilégier. De nombreux schémas départementaux existent déjà sur le logement des personnes défavorisées, sur les personnes âgées ou encore sur le traitement des déchets. Par ailleurs, le schéma départemental doit traiter des thématiques d'habitat et plus généralement des thématiques relatives à des politiques sociales (RMI, scolarisation, action sociale etc.) qui relèvent à présent des compétences départementales, et non pas de la région. Enfin, les maires sont très souvent des conseillers généraux. Les villes sont en relation avec les départements, ce qui permet d'ancrer l'accueil des gens du voyage au cœur de ces deux collectivités territoriales et d'obtenir une meilleure coordination.

L'activité essentielle de l'Etat ne consiste donc plus à édicter de grands principes ni à assurer la mise en œuvre globale des projets. Mais comme le soulignent Thoenig et Duran, elle se résumerait à la « formulation de politiques constitutives »⁴⁵⁹ c'est-à-dire que l'Etat « délègue le traitement de contenu ». Il s'agit donc de fixer un cadre général pour l'action, sans que les modalités soient détaillées. Ledit contenu est laissé à la « libre appréciation » des collectivités. Dans le cas de l'accueil des gens du voyage, l'Etat fixe les modalités de l'accueil mais chaque territoire doit le mettre en œuvre en fonction de ses besoins et le réaliser avec les acteurs de terrain en place.

Ramener l'action publique au niveau des territoires, tant dans la définition du problème que dans sa mise en œuvre des dispositifs d'accueil, constitue pour Louis Besson une condition d'efficacité de mise en œuvre des dispositifs de la loi : « la territorialisation est non seulement une tendance observée, mais c'est aussi un principe revendiqué par les promoteurs de certaines politiques publiques, autour de l'idée selon laquelle c'est localement que doivent être définis, repérés les problèmes à prendre en charge collectivement et que c'est tout aussi localement que doivent être pensées les solutions pour y répondre, pour agir de façon plus efficace, au plus proche du "terrain" »⁴⁶⁰. Ainsi, si Louis Besson a bien pris en compte les réalités locales, ici l'urgence locale du stationnement spontané relayée par les élus, il compte aussi les associer à la mise en œuvre de la loi à travers la réalisation du schéma départemental et des aires d'accueil. Deux arguments viennent étayer cet objectif. D'une part, le problème se situant au niveau local, doit être réglé à ce même niveau : les

⁴⁵⁹ Duran et Thoenig, *op. cit.*, p. 601.

⁴⁶⁰ Douillet, *op. cit.*, p. 585.

différents acteurs concernés – élus, administrations déconcentrées et associations de défense des gens du voyage – connaissent mieux leur territoire et sont donc plus à-mêmes de proposer des solutions adéquates⁴⁶¹. D'autre part, la décentralisation en cours ne permet pas de penser la mise en œuvre d'une politique globale avec un Etat seul maître d'œuvre.

Mais l'accueil des gens du voyage soulève une ambiguïté importante entre niveaux local et central : qui est vraiment responsable de ce problème, voire de cette population marginalisée? La marge de manœuvre laissée aux collectivités et plus généralement leur nécessaire implication dans ce dossier ne sont pas envisagées de la même façon par les élus. Certains parlementaires estiment en effet que l'accueil des gens du voyage ne doit pas être assuré par les communes mais par l'Etat ; « définie comme sans appartenance – “ ni d'ici, ni d'ailleurs” (sic) –, cette population est ainsi reléguée dans un territoire d'appartenance à la fois dépolitisé et déterritorialisé : l'Etat »⁴⁶².

Ainsi, qu'il s'agisse de l'accueil des gens du voyage sur les aires « classiques » (article 1.I) ou de celui des grands rassemblements⁴⁶³ (article 1. II), les députés avancent l'idée d'un schéma national⁴⁶⁴. La proposition concernant les grands rassemblements sera même transformée en article par les sénateurs au cours des nombreuses navettes entre les deux assemblées pour être finalement rejetée. Pour ce sujet sensible, certains préfèrent un schéma national qu'ils appliqueraient sur leur territoire. On peut avancer deux raisons majeures à cette proposition qui semble donner un rôle central à l'Etat. En premier lieu, les députés estiment qu'un schéma national permet une meilleure cohérence de la politique d'accueil des gens du voyage. En effet, si l'Etat désignait les terrains, les règlements intérieurs ou encore les modalités de gestion, l'accueil serait uniformisé au sein du territoire national, n'entraînerait pas de différences d'application et éviterait tout phénomène d'attraction redoutés par les

⁴⁶¹ La place des « acteurs de proximité » est également dans l'analyse d'Albert Mabileau, « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, vol 47, n°3-4, 1997, p. 340-376.

⁴⁶² Anne Gotman, « Barrières urbaines, politiques publiques et usages de l'hospitalité », *Les annales de la recherche urbaine*, n°94, 2002, p. 11.

⁴⁶³ Les grands rassemblements désignent des regroupements importants de Tsiganes (plusieurs centaines de caravanes) pour des raisons essentiellement religieuses (pèlerinages de Lourdes, Saintes Marie de la Mer, Convention mondiale évangéliste etc.) mais également professionnelles et familiales. Ils sont généralement anciens et connus des pouvoirs publics et désignés comme des « migrations traditionnelles ».

⁴⁶⁴ Cf. intervention de Jean-Paul Alduy, *in* Assier-Andrieu et Gotman, *op. cit.*, p. 24-26.

maires⁴⁶⁵. En second lieu, les parlementaires, occupant souvent le poste de premier magistrat, ne souhaitent pas être tenus pour responsable de cet accueil. En cas d'opposition au projet ou de dysfonctionnements, il est alors plus simple de dire à ces citoyens que l'Etat a imposé le dispositif, la localisation et le règlement, et qu'il est donc responsable de tout problème, mais plus largement de la présence de cette population indésirable sur le territoire. Au cours des débats parlementaires, Louis Besson défend la libre administration des territoires et la nécessaire implication de l'échelon local pour une mise en œuvre efficace : une politique nationale serait trop vague et serait mal appliquée, puisque ne correspondant pas aux besoins particuliers des territoires. Comme dans le cas de la politique de la ville, l'administration incite fortement les communes à conduire les projets parce qu'elles sont au plus près du terrain et donc les plus à-mêmes d'intervenir⁴⁶⁶.

Si les communes désirent plus d'autonomie par rapport à l'Etat, le domaine de l'accueil des gens du voyage ainsi que les questions sensibles, telles que celles liées au logement social, font en quelque sorte exception à la règle. Elles illustrent toutes les tensions induites par la décentralisation entre libre administration des collectivités et surplomb de l'Etat.

2.1.2 Une logique partenariale

Pour Louis Besson, la question de l'accueil des gens du voyage doit être saisie par les acteurs de terrain. Le niveau central n'est pas absent de cette mise en œuvre : il épaulé les communes en mettant à disposition ses services déconcentrés (direction départementale de l'Équipement, des affaires sociales et préfectures) et incite à plus de « négociation »⁴⁶⁷ entre les acteurs concernés.

⁴⁶⁵ Les maires redoutent généralement que la réalisation d'une aire d'accueil sur leur territoire provoque un « appel d'air » : les communes alentours n'ayant pas réalisé d'équipement, c'est le leur qui va être pris d'assaut. Leur commune devra donc accueillir plus et à la place de ses collègues, s'exposant ainsi à plus de problèmes. Les autres communes, satisfaites, ne feraient donc rien car l'accueil serait déjà assuré par leur(s) collègue(s).

⁴⁶⁶ Patrick Le Galès et John Mawsen, « Lutte contre l'exclusion et logiques de compétition entre villes », *Pouvoirs locaux*, n°23, 1994.

⁴⁶⁷ Nous reprenons l'expression de Duran et Thoenig qui différencient la participation – les pouvoirs publics créent des espaces d'expression des besoins d'une population donnée – de la négociation. Cette dernière « se structure autour d'un problème d'action publique qui identifie des groupes, instances, milieux, privés et publics, porteurs d'intérêts liés au problème ou dont la position les rend acteurs réels ou potentiels de sa résolution ». Duran et Thoenig, *op. cit.*, p. 615.

D'après Emmanuel Aubin, « contractualisation et partenariat sont les maîtres mots de la loi Besson 2000. Conséquence logique de la décentralisation, la contractualisation est au cœur de la politique d'accueil des gens du voyage ; elle débute avec l'élaboration négociée d'un schéma départemental d'accueil, se poursuit avec la conclusion de conventions intercommunales et de conventions de gestion et s'achève par des conventions relatives au suivi sanitaire et social des usagers d'aires d'accueil »⁴⁶⁸. Nous parlerons plus largement d'une logique partenariale⁴⁶⁹. Cette dernière est favorisée par deux éléments. La décentralisation et la déconcentration favorisent une approche plus transversale⁴⁷⁰ et plus collective des problèmes publics, et exige *de facto* une coopération plus étroite et plus réfléchie entre les acteurs impliqués. Cette logique traduit finalement la mise en œuvre d'une politique interministérielle. Nous avons vu, lors de l'élaboration de la loi Besson de 2000, la volonté de concerter tant les différents ministères (Equipement, Education nationale, Intérieur, Défense etc.) que des acteurs comme les associations de promotion et de défense des gens du voyage, voire ces derniers eux-mêmes ; ce sujet complexe ne s'arrête pas à la simple thématique du stationnement.

Cette démarche de partenariat est au cœur de deux mesures majeures de la loi Besson de 2000 : le schéma départemental d'accueil des gens du voyage et les aires d'accueil. Le schéma départemental, outre son premier rôle de recensement des dispositifs d'accueil à mettre en œuvre, doit faire l'objet d'un accord entre le Préfet et le Président du Conseil général (article 1, II.). Il doit au mieux être cosigné par les deux, ou au pire par le Préfet seul dans un délai de 18 mois. L'élaboration et la signature de ce document attestent de la volonté de faire travailler ensemble le couple Etat – élu. Les études préalables à l'élaboration de ce document peuvent être ainsi menées conjointement par des services de préfecture ou

⁴⁶⁸ Emmanuel Aubin, *L'accueil et l'habitat des gens du voyage*, Rapport introductif GRIDAUH, Séminaire permanent droit de l'habitat, Séance du 1^{er} juillet 2003, p. 3.

⁴⁶⁹ Le terme de contractualisation est peut-être un peu fort dans la mesure où les pilotages par contrat signifient généralement un entrecroisement d'initiatives multi-niveaux : on passe d'un schéma de relations politiques top-down – tutelle accompagnée d'un régime de subventions étatiques – à un dispositif pluriel d'acteurs. Or dans le cas de la loi Besson de 2000, on est toujours dans un système où le niveau central propose une loi qui impose des obligations aux communes, celui de l'accueil des gens du voyage. C'est la mise en œuvre qui est envisagée dans une logique de coopération entre élus, services de l'Etat et d'autres acteurs privés tels que des experts et/ou des associations. Sur la contractualisation et la logique partenariale, voir Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat : l'action publique en action*. Paris : Presses de Sciences Po, 1999.

⁴⁷⁰ Gilles Jeannot, « Sous-préfets de ville. L'Etat a un visage », *Pouvoirs locaux*, n°15, 1992, p. 49-53.

d'autres administrations déconcentrées en concertation avec les élus. Le label d'une entente Etat – élus peut considérablement faciliter le bienfondé de ce document et donc sa mise en œuvre. La signature unique du Préfet témoigne certes de l'échec des négociations entre ces deux niveaux mais garantit néanmoins, sur la forme, le début de la mise en œuvre d'une politique d'accueil des gens du voyage dans un département. La coopération avec les services de l'Etat, et entre eux d'ailleurs, peut également avoir lieu lors de la construction du projet socio-éducatif : il s'agit de proposer des mesures sur la scolarisation ou encore l'accès aux droits sociaux afin que le stationnement des caravanes ne se limite pas à un simple droit de parking. Les administrations en charge de ces thématiques – la Direction départementale des affaires sociales et sanitaires (DDASS) ou encore l'Inspection académique – interviennent alors en tant qu'experts.

Un processus de partenariat quasi identique est en jeu de deux façons pour ce qui concerne la conception et la réalisation des aires d'accueil. La loi Besson de 2000 incite tout d'abord vivement à la coopération intercommunale pour traiter ce problème (article 2.I). L'encouragement à l'intercommunalité est motivé par deux raisons. Il s'agit d'assurer la promotion de la récente loi Chevènement⁴⁷¹ et d'en montrer une nouvelle application à travers l'accueil des gens du voyage. Préconiser le regroupement intercommunal permet également de mutualiser les coûts du dispositif d'accueil. Il s'agit de partager les coûts de réalisation et de gestion mais aussi les coûts politiques. Face à des riverains hostiles, il est plus facile d'insérer la démarche d'une commune dans un ensemble intercommunal soumis aux mêmes obligations.

L'élaboration et la gestion des aires d'accueil donnent ensuite lieu à de nombreux partenariats tant avec des acteurs publics comme les administrations déconcentrées que des acteurs privés comme les associations de promotion et défense des gens du voyage ou encore des cabinets privés⁴⁷². Lors de la réflexion autour de la réalisation des aires d'accueil

⁴⁷¹ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement. Elle vise à renforcer et simplifier la coopération intercommunale notamment promue par la loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (sans grands résultats à l'époque).

⁴⁷² Si à l'époque de la loi Besson de 2000, seuls quelques cabinets bien identifiés s'emparent de la question de l'accueil des gens du voyage, le marché privé actuel est beaucoup plus développé. D'anciens membres d'associations ou de collectivités territoriales ont même créé leurs entreprises, forts de leur réputation

(localisation, construction etc.), l'Etat et ses administrations déconcentrées compétentes peuvent apporter des conseils sur les normes à respecter et « expliquer » la loi et ses circulaires. De même, les associations peuvent apporter un regard militant certes, mais également très fin sur les situations locales. Certaines se voient d'ailleurs confiées l'élaboration de diagnostics préalables et/ou la gestion d'aires d'accueil. La sollicitation des cabinets de conseils, d'architectes, ainsi que des services techniques des communes est également courant tant sur le plan de la maîtrise d'œuvre que sur les choix à faire pour la gestion du futur équipement.

Toutes ces formes de partenariat sont consacrées par l'existence de Commissions départementales consultatives d'accueil des gens du voyage qui regroupent l'ensemble des acteurs concernés (élus, associations, forces de l'ordre, services d'administrations déconcentrées etc.) sous la houlette du préfet (article 1.IV). Entre son rôle de représentant de l'Etat, garant des politiques nationales, et celui d'animateur de l'expression des collectivités locales, il doit veiller à l'animation du schéma départemental ainsi qu'à sa mise en œuvre, c'est-à-dire faire la promotion de cette loi et accompagner sa mise en œuvre⁴⁷³. Son pouvoir d'action réside non plus dans la décision mais dans sa « capacité à associer autour de soi, sinon à faire travailler ensemble, en tout cas à identifier, à mobiliser les parties prenantes et à leur fournir un cadre d'ajustement mutuel »⁴⁷⁴.

La loi Besson de 2000 reflète la transposition au niveau local d'un problème national porté et imposé par le niveau central au niveau local. En effet, conformément aux souhaits du gouvernement, c'est le niveau local qui aménage concrètement le contenu de la loi en organisant son territoire. L'Etat, par le biais des services des administrations déconcentrées, est lui aussi associé aux négociations. Il tente à la fois de favoriser une action collective

précédemment acquises. Certains entreprises assurent à la fois des conseils en terme d'élaboration, de préparation de dossiers et la majeure partie proposent la gestion des aires d'accueil. Bien que très coûteux, de nombreuses communes font ce choix pour deux raisons principales. Elles ne possèdent pas le personnel compétent pour assurer ces missions et préfèrent souvent ne pas avoir à le faire mais plutôt « passer par des professionnels ». Elles ont de moins en moins confiance dans la gestion assurée par des associations de défense des gens du voyage qui seraient trop militantes et donc pas assez enclines à assurer une réelle gestion des terrains.

⁴⁷³ Alice De Laverrie et Jacqueline Montain-Domenach, « *Quand le préfet modèle les territoires...* », *Pouvoirs locaux*, n°58, 2003, p. 139.

⁴⁷⁴ Duran et Thoenig, *op. cit.*, p. 10.

multi-partenariale sur le sujet et d'y associer ses services en intervenant en tant qu'expert technique.

2.2 L'Etat garant de la mise en œuvre

Les élus ne peuvent pas élaborer et mettre en place le schéma ainsi que son contenu sans le soutien logistique et financier de l'Etat ; tandis que l'Etat a besoin du soutien des communes pour respecter les délais de réalisation impartis par la loi.

Au-delà de l'évolution typique du rôle de l'Etat dans un contexte de renforcement de l'autonomie des collectivités territoriales, la loi Besson de 2000 présente pourtant l'Etat comme garant de l'action publique à l'égard des gens du voyage. Il doit à la fois permettre sa mise en œuvre via les subventions qu'il octroie mais aussi veiller à la bonne application de la loi en faisant respecter les délais et en octroyant au préfet la possibilité de se substituer aux communes. En effet, c'est lui qui « impose » l'accueil des gens du voyage aux communes et les droits et devoirs liés. Il édicte les règles du jeu, encourage (subventions), récompense (renforcement du pouvoir de police du maire en cas de stationnement illicite) et pénalise (pouvoir de substitution). Le niveau central semble avoir tellement de place que la loi Besson de 2000 est très régulièrement qualifiée de loi autoritaire lors des débats parlementaires. Si certains sont favorables à la réalisation de schémas nationaux d'accueil des gens du voyage (plutôt que départementaux) afin de se débarrasser d'un sujet sensible, l'imposition de l'accueil des gens du voyage à l'échelon local par le biais de moyens coercitifs (délais de mise en œuvre et pouvoir de pénalisation de l'Etat à travers son préfet) est vue comme une remise en cause de la décentralisation. Inversement, pour l'échelon national, ces moyens représentent une garantie que la loi va effectivement être appliquée – surtout aux vues de la non-application de l'article 28 du 31 mai 1990 – et plus largement d'assurer une solidarité entre les communes et vis-à-vis de la population visée.

Afin de motiver les communes, l'Etat promet donc une aide financière pour la réalisation des équipements ainsi que le renforcement du pouvoir de police du maire pour les expulsions, seule arme jugée efficace pour les maires pour lutter contre le stationnement spontané (2.2.1). Mais il met en place un pouvoir de substitution du préfet aux communes en cas de non-réalisation des aires d'accueil. Cette menace ultime est jugée comme un recul par

rapport à la décentralisation (2.2.2). Elle apparaît surtout comme illégitime face à une obligation d'accueil d'une population indésirable (2.2.3).

2.2.1 Encourager les communes

Les communes qui désirent assumer leur « devoir » ont donc droit aux subventions de l'Etat ainsi que la possibilité d'expulser les gens du voyage s'ils stationnent en dehors des terrains prévus à cet effet. Cet article s'applique uniquement si les communes sont en conformité avec les préconisations du schéma départemental. Au-delà du simple principe du « donnant-donnant » inscrit dans cette loi, le financement de l'Etat et le renforcement du pouvoir de police du maire correspondent à la nécessité de montrer des avantages à un accueil que la majeure partie des maires juge illégitime.

Les articles 4 et 5 prévoient respectivement la participation de l'Etat à la réalisation des aires d'accueil à hauteur de 70% ainsi que le montant de l'aide forfaitaire versées aux communes, EPCI ou personne morale qui assurent la gestion des aires d'accueil. L'article 7 prévoit par ailleurs que l'on doit comptabiliser un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil pour l'octroi de la Dotation globale de fonctionnement (DGF).

En contrepartie de la réalisation des aires d'accueil, favorisée par la participation financière de l'Etat pour la construction de ces dernières, les maires voient leur pouvoir de police renforcé par l'article 9. Le caractère financier est insuffisant aux yeux des maires, ils émettent le besoin de mesures répressives efficaces afin de régler le problème de stationnement illicite. Ils s'estiment souvent « désemparés » devant la complexité, la lenteur et le coût de la procédure existante, qui ne leur permet d'agir que sur un terrain public. Avec la loi Besson de 2000, dès qu'une commune⁴⁷⁵ remplit ses obligations, le maire peut interdire

⁴⁷⁵ La loi pour la sécurité intérieure (n°2003-239 du 18 mars 2003, dite « loi LSI » ; voir annexe) viendra renforcer les pouvoirs de police du maire. Elle permet de les étendre à l'ensemble de l'EPCI compétent. Auparavant les communes de moins de 5 000 habitants pouvaient bénéficier du renforcement de la police du maire à condition qu'elles décident d'accepter sur leur territoire une aire d'accueil ou qu'elles participent financièrement à un autre projet d'aire. La LSI étend ce pouvoir de police aux communes membres (quelle que soit leur obligation d'accueil des gens du voyage) d'un EPCI qui s'est doté de compétences pour la mise en œuvre du schéma départemental (article 55). Cet article voulait notamment encourager les communes à se doter rapidement des aires d'accueil et insiste sur la dimension importante de l'intercommunalité. On peut rapprocher ces dispositions de celles concernant le logement social. La loi SRU prévoit en effet que les communes de plus de 1 500 habitants dans la région parisienne et de 3 500 habitants pour les autres agglomérations doivent se doter de 20% de logement social. La loi Urbanisme et habitat fait évoluer cette obligation à l'échelle intercommunale. Cela permet à

le stationnement sur l'ensemble du territoire en dehors des aires d'accueil par arrêté, se substituer au propriétaire d'un terrain privé et saisir le président du tribunal de grande instance afin de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles en cas de stationnement en dehors des équipements et à condition qu'il soit en conformité avec les prescriptions du schéma départemental⁴⁷⁶.

De même, les parlementaires affichent ouvertement cette mesure comme une nécessité supplémentaire face à l'absence de l'Etat dans les procédures d'expulsions, laissant les maires seuls avec les caravanes, impuissants devant une situation illégale. Pour les maires, l'Etat se défait totalement sur les communes qui n'ont pas les moyens d'appliquer ce qu'on leur demande ni par la suite de pouvoir le garantir. En demandant un renforcement du pouvoir de police du maire, les parlementaires insistent sur le nouveau rôle du premier magistrat dans le domaine de la sécurité⁴⁷⁷ au niveau communal ; ce sujet étant jusqu'à présent plutôt réservé au niveau central.

Enfin, bénéficiaire de pouvoir d'expulsion apparaît comme un élément essentiel de la mise en œuvre de la loi. Les communes ne peuvent en bénéficier qu'après la réalisation complète des équipements consignés dans le schéma départemental : c'est donc pour le gouvernement une façon de récompenser les « bons élèves ». Pouvoir expulser en cas de stationnement illicite représente une garantie pour les parlementaires : si l'on est certain que les maires sont bien en capacité d'expulser, personne ne stationnera en dehors des aires d'accueil. Le droit

certaines communes de déroger à cette obligation de 20% de logement social, au prétexte que dans les EPCI auxquels elles appartiennent, l'ensemble des logements sociaux atteint déjà 20%. La fragilité de la solidarité intercommunale s'exprime à travers ces détournements de la loi lorsqu'il s'agit d'éviter d'accueillir les pauvres, les déshérités et les étrangers. Voir Marie Bidet, « La solidarité intercommunale mise à mal par l'accueil des gens du voyage », *Séminaire Intercommunalités*, coordonné par Philippe Estèbe, Paul Boino et Xavier Desjardins, DGUHC, 8 mars 2007.

⁴⁷⁶ La réforme de la procédure d'expulsion permet de la simplifier et de la rendre théoriquement plus rapide : en cas de violation de l'arrêté de police, le maire saisit, par voie d'assignation délivrée aux contrevenants, le président du tribunal de grande instance (TGI). Les magistrats peuvent alors ordonner, sous forme de référé, l'évacuation des caravanes et assortir leur ordonnance d'évacuation, d'une injonction prescrivant aux gens du voyage de rejoindre l'aire d'accueil aménagée à cette fin ou de quitter le territoire communal ou intercommunal. De même le juge des référés a la possibilité d'assigner à une heure déterminée soit à l'audience soit à son domicile, les gens du voyage occupant illégalement un terrain privé.

⁴⁷⁷ Voir notamment les récentes recherches sur le rôle politique des maires en termes de sécurité qui montrent que cette fonction oubliée du premier magistrat le place au cœur d'une logique partenariale d'ampleur. La sécurité, tant au niveau central que local, devient donc un enjeu politique fort tant dans la gestion de son territoire que dans son rapport aux citoyens. Voir Tanguy Le Goff, *Les maires, nouveaux patrons de la sécurité ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008.

d'expulsion aurait ainsi une sorte d'effet persuasif ou dissuasif, selon, sur les gens du voyage. On ne peut négliger la dimension sécuritaire liée à cette question : devant la présumée menace que représenteraient les gens du voyage, le maire doit pouvoir garantir la sécurité des habitants et « se défendre »⁴⁷⁸.

Pour les parlementaires, il faut retourner l'équilibre prôné par Louis Besson. Ainsi, afin que les communes s'investissent dans de tels projets, aussi dangereux d'un point de vue électoral local, l'Etat doit leur concéder de nombreuses demandes tant financières que sécuritaires mais ne cède pas pour autant sur les moyens de coercition.

2.2.2 Sanctionner le local : un pas en arrière par rapport à la décentralisation ?

L'un des articles qui pose le plus problème sur les bancs de l'Assemblée nationale mais surtout du Sénat repose sur le pouvoir de substitution du préfet aux communes, si ces dernières n'ont pas réalisé de structures d'accueil dans les délais impartis (article 3).

Via les délais instaurés par la loi Besson concernant l'adoption d'un schéma départemental d'accueil des gens du voyage (18 mois à partir de la publication de la loi) et la réalisation des structures d'accueil (2 ans à partir de la publication du schéma départemental), l'Etat souhaite dynamiser la mise en œuvre du texte au niveau local. Avec le pouvoir de substitution du préfet, il pose ici une limite radicale à la gestion locale de ce problème.

Une grande partie des parlementaires y voit une intrusion de l'Etat jacobin dans la liberté d'administration des communes et EPCI (Etablissements publics de coopération intercommunale) affirmée par la décentralisation. Comme le sera la loi SRU⁴⁷⁹, elle est

⁴⁷⁸ Emmanuel Aubin, « Territoires et sécurité : la sécurité pourquoi la sécurité pour qui », in Bernard Drobenko (dir.), *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*. Colloque du 25 et 26 mars 2004, Limoges : PULIM, 2005, Les Cahiers du CRIDEAU, n°12, p. 125-144.

⁴⁷⁹ L'article 55 de la loi SRU du 3 décembre 2000 (Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains) prévoit que toutes les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Ile-de-France), à partir du moment où elles appartiennent à une agglomération d'au moins 50 000 habitants, devront d'ici 2020 disposer dans leur parc de résidences principales d'au moins 20% de logements sociaux. Si elle n'applique pas la loi, la commune est pénalisée financièrement. Cette pénalité peut être majorée sur décision du préfet qui peut se substituer à elle en accordant directement un permis de construire à un organisme HLM.

qualifiée de loi autoritaire voire rétrograde⁴⁸⁰. Le rapprochement avec cette loi n'est pas innocent⁴⁸¹. En effet, si la loi SRU a été adoptée quelques mois après la loi Besson de 2000, le rôle de Louis Besson a été conséquent notamment dans leur aspect coercitif. En effet, lors de la première loi Besson du 31 mai 1990, il instaure déjà la barre des 20% : une commune ne pouvait pas utiliser son droit de préemption urbain pour faire obstacle à un projet d'habitat social si la commune avait moins de 20% de logements sociaux. La loi SRU a tout simplement réintroduit cette condition en établissant un principe de partage du parc du logement social entre communes. Louis Besson a donc souhaité se resservir d'un moyen coercitif dans la loi de 2000 et a opté pour le pouvoir de substitution du préfet. Compte tenu des sujets problématiques traités (logements sociaux, accueil des gens du voyage) et de la réticence existante sur ces dossiers, ces moyens coercitifs sont les garants d'un effort de solidarité supporté par l'ensemble du territoire. Ils doivent néanmoins être appliqués avec parcimonie mais c'est bien, selon lui, à l'échelon central de veiller à la mise en œuvre d'une loi :

« C'est dommage qu'il faille en arriver à des dispositions législatives, mais il faut regarder les choses en face. Ni la constitution, ni aucune loi, ni aucun décret, ni aucune circulaire, ne prévoit que des élus locaux ou une collectivité territoriale, de quelque niveau que ce soit, aient le choix de ses habitants. Nulle part il n'est dit ça. Or par le coût du logement, tout le monde ne peut pas se loger spontanément (...) [une collectivité] s'abstient de loger ceux qui ne peuvent pas se loger spontanément. Moyennant quoi on met en route tout un mécanisme de concentration de ceux qui sont les plus modestes, sur les mêmes endroits (...). Dans la mesure où ce droit n'existe pas mais où, sans le dire, sans le reconnaître, des communes se le donnent, il faut créer des obligations et expliciter ce que sont les obligations. Puisque le droit n'existe pas, il faut mettre à la place des obligations. C'est le minimum de logements locatifs sociaux, comme c'est le minimum de places dans les aires d'accueil »⁴⁸²

On perçoit ici, dans un contexte politique donné, la volonté de certains ministres de tenter de prévoir des moyens pour la mise en œuvre des lois qu'ils défendent. Sans exagérer la

⁴⁸⁰ Philippe Subra, « Heurs et malheurs d'une loi anti-ségrégation : les enjeux géopolitiques de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) », *Hérodote*, n°122, 2006, p. 138-171.

⁴⁸¹ Afin de prolonger une analyse conjointe entre la loi SRU et la loi Besson de 2000 voir, Luc Monnin, « Enfin réaliser l'habitat ? Quelles solutions pour loger les gens du voyage après les lois Besson et Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000 ? », *Etudes Tsiganes*, n°1, vol. 15, p. 130-141

⁴⁸² Entretien avec Louis Besson, réalisé le 12 juin 2007.

« volonté politique »⁴⁸³ et croire naïvement en son existence, on doit noter qu'il comporte toujours un risque à faire des lois qui portent des objectifs de solidarité nationale faisant rarement l'unanimité chez les élus ; quelle que soit la couleur politique représentée. Le rôle de l'Etat dans ces lois est caractéristique. D'un côté, il doit être en retrait et laisser les collectivités agir en mettant à disposition ses services et ses ressources pour encourager l'action publique au niveau local : il apparaît dans une logique horizontale comme un partenaire parmi d'autres. De l'autre, et de façon presque paradoxale, l'Etat reste un acteur décisif dans la mise en œuvre d'une loi : animer revient certes à favoriser le dialogue entre partenaires mais également à veiller au bon déroulement de la loi, quitte à sanctionner en cas de manque de volontarisme. Finalement « avoir une capacité de positionnement ferme ne signifie pas une remise en cause de la politique contractuelle, mais semble une nécessité pour être un partenaire et non simplement un subventionneur »⁴⁸⁴.

2.2.3 L'hospitalité imposée par le central

Les élus locaux sont réticents à l'intervention de l'Etat sur leur territoire : le pouvoir de substitution est alors perçu comme un retour en force de ce dernier. Pourtant les communes demandent une intervention importante du niveau central par le biais de subventions. On pourrait y voir une attitude paradoxale du niveau local qui hésiterait entre un besoin d'autonomie et une demande forte d'Etat.

S'il est évident que, dans un contexte accru de décentralisation, les collectivités aiment de moins en moins que l'Etat leur force la main, elles apprécient d'autant moins qu'on leur impose un sujet aussi problématique que l'accueil des gens du voyage. Les communes souhaitent donc compenser cet accueil forcé en bénéficiant de nombreux moyens (financiers, techniques et juridiques) et *a fortiori* qui n'émanent pas de leurs ressources propres ; selon leur taille, elles ne possèdent d'ailleurs pas toujours les compétences nécessaires.

⁴⁸³ Nous verrons d'ailleurs dans la seconde partie de cette thèse que le pouvoir de substitution du préfet aux communes est une illusion : les préfets ne souhaitent pas le mobiliser dans les relations qu'elles établissent avec les communes dans un cadre accru de décentralisation. A notre connaissance, il n'a jamais été appliqué.

⁴⁸⁴ Jeannot, *op. cit.*, p. 53.

Le fait de souhaiter une participation importante de l'Etat ou la demande sécuritaire liée à la volonté de renforcer leur pouvoir de police fait écho à un constat partagé par la majeure partie des élus : la loi Besson de 2000 leur imposerait plus de devoirs que n'en auraient les gens du voyage. En effet, les élus n'acceptent pas de mettre en place une politique pour une population qu'ils n'apprécient généralement pas mais également qu'on leur impose des obligations face à une population qui, selon eux, bénéficie d'une impunité totale. Comme le souligne un sénateur : « égalité des droits des gens du voyage et des droits des autres citoyens, oui ; mais aussi égalité des devoirs entre les gens du voyage et les autres citoyens. L'égalité républicaine, c'est d'abord l'égalité de tous devant la loi, et non toujours des droits pour les uns et toujours des devoirs pour les autres »⁴⁸⁵. Les élus n'adhèrent pas au système de droits et devoirs promu par Louis Besson dans la mesure où ils estiment que cet équilibre n'existe pas et qu'il ne pourra jamais exister, compte tenu de la population visée.

Les gens du voyage n'ont cessé d'être stigmatisés lors des débats parlementaires⁴⁸⁶. Les parlementaires se succèdent pour remettre en cause l'origine de leurs biens (et donc la réalité de leur travail), le décalage entre leur mode de vie et celui de la société sédentaire (disqualifiant ainsi le nomadisme) ou pour fantasmer leurs présumées délinquance et dangerosité (vols, viols, arnaques commerciales etc.)⁴⁸⁷. A la description faite, on leur demande donc d'accueillir le « mauvais pauvre »⁴⁸⁸, celui qui est au-dessus des lois, incontrôlable et responsable de sa situation : les politiques visant à améliorer leurs conditions de vie sont donc considérées comme illégitimes, « une sorte d'«outrage» aux Autres, aux braves gens »⁴⁸⁹. Il faudrait donc finalement d'abord protéger les communes et les habitants de cette population dangereuse que d'être d'abord obligé de l'accueillir.

⁴⁸⁵ Dominique Braye, Sénat, séance du 03/02/2000.

⁴⁸⁶ Christophe Robert montre que les débats parlementaires, outre les propos parfois violents qu'ils véhiculent, constituent un indicateur précis sur des perceptions qui dominent face aux Tsiganes et aux nomades. Voir Christophe Robert, « Le discours sur les « gens du voyage » dans les enceintes parlementaires », *Recherche Sociale*, n°155, 2000, p. 7-26.

⁴⁸⁷ Rose-Marie Lagrave, « L'étranger de l'étranger: "Les gens du voyage" », *Civilisation*, vol. 42, n°2, 1993, p. 151-160. Voir également le récent ouvrage très pertinent et détaillé sur les différents types de préjugés à l'encontre des Tsiganes et leur nature : John Coxhead, *The Last Bastion of Racism?: Gypsies, Travellers and policing*, Trentham Books Ltd, 2007.

⁴⁸⁸ Tel que nous l'avons décrit dans le chapitre 1.

⁴⁸⁹ Robert, *op.cit.*, p. 16

Contraints d'accueillir, les élus ne souhaitent pas s'investir dans cet accueil que ce soit de façon technique ou financier en reportant sur l'échelon central cette responsabilité.

Les élus ne souhaitent pas accueillir cet « autre » mais sont forcés de le faire : le ressort de l'accueil n'est pas naturel, comme le serait l'hospitalité⁴⁹⁰, mais devient institutionnel. A l'instar de la loi SRU, la loi Besson de 2000 contraint des communes qui ne voient aucun intérêt à cet accueil : « La plupart des communes qui y participent le font pour la plupart contraintes et forcées, au nom d'un dispositif qui poursuit des objectifs d'intérêt national (lutter contre la crise du logement, contre la crise des banlieues, contre la crise financière de certaines communes). Mais elles pensent n'y avoir en tant que telles aucun intérêt propre »⁴⁹¹ et donc aucun rôle à jouer, surtout contraintes par des délais et le couperet du niveau central. Les communes sont ainsi difficilement sensibles aux questions de mixité sociale quand il s'agit de populations défavorisées ou problématiques : elles le sont d'autant plus avec les gens du voyage. Par ailleurs, l'argument de solidarité entre les villes – plus un nombre important de communes s'engage dans l'accueil des gens du voyage, moins il y aura de stationnement problématique et moins l'effort sera important car supporté pas toutes – ne semble pas faire écho. La solidarité entre communes, voire même au sein d'une même intercommunalité, est au contraire mise à mal par le sujet épineux de l'accueil des gens du voyage, qu'il faut mieux voir passer chez son voisin que chez soi.

⁴⁹⁰ Anne Gotman propose de lire la loi Besson de 2000 à l'aune de la « grammaire hospitalière ». Pour elle, l'hospitalité répond à des règles précises qui déterminent qui appartient, ou non, à la communauté et à quels degrés. Elle distingue deux formes d'hospitalité. D'un côté, l'hospitalité domestique, qui est caractérisée par un arrivant qui n'est pas privé de droits et, de l'autre, l'accueil public qui concentre sur l'étranger toutes les attributions et les prérogatives pour organiser et régenter un public soumis à sa souveraineté. L'hospitalité développée par la mise en œuvre de la loi Besson de 2000 semble induire un rapport de supériorité des habitants locaux vis-à-vis des gens du voyage. La loi imposant cette hospitalité ne répond plus à aucune règle. On demande *de facto* d'intégrer des groupes qui n'ont jamais appartenu à la communauté nationale et qui sont jugés comme ne méritant pas d'en faire partie. Les gens du voyage sont déjà accueillis, ils ne doivent pas en demander plus, comme être inséré dans la vie d'un quartier voire d'une ville. L'argument le plus répandu constitue ainsi à expliquer que s'ils veulent faire partie de la communauté, ils doivent commencer par « faire comme tout le monde » c'est-à-dire s'arrêter. Le nomadisme est donc toujours perçu comme un stigmate et les gens du voyage comme des individus dangereux. Voir notamment Anne Gotman, *Le sens de l'hospitalité, Essai sur les fondements sociaux de l'accueil de l'autre*, Paris, Presses universitaires de France, 2001.

⁴⁹¹ Subra, *op. cit.*, p. 145.

Dans ce chapitre nous avons montré que la loi Besson du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage fait toujours référence à la catégorie d'action publique qu'est le nomadisme. Qu'il s'agisse du nom des ressortissants de cette loi ou du dispositif d'aires d'accueil à mettre en place, on ne légifère que sur un point précis : celui du stationnement des caravanes et de ses occupants. Dans le même temps, elle traduit une volonté humaniste d'accueil de ces populations et propose une solution pratique à des conditions de vie indignes et à des conflits locaux importants. Mais s'il faut accueillir, il faut également contrôler : l'aire d'accueil en devient l'instrument idéal.

Cependant cette loi se distingue des précédentes dans la mesure où elle fait rentrer en jeu le niveau local en le responsabilisant directement. La loi vient alors illustrer un nouveau mode d'action publique qui repose notamment sur la territorialisation ou encore sur une logique transversale et partenariale de la définition et de la gestion d'un problème public. Elle révèle également les différentes facettes d'un Etat qui, d'un côté, aime de plus en plus « faire faire » par l'échelon local et sert plutôt à animer les projets. De l'autre, il demeure pourtant le principal financeur des dispositifs et le garant de la mise en œuvre de la loi : il peut, *a priori*, encore exercer une contrainte sur les communes. C'est du moins le désir du législateur qui souhaite transférer au niveau local la responsabilité d'une solidarité nationale de vivre-ensemble dont l'Etat est le seul garant.

Ce rôle de garant est difficilement tenable pour l'Etat dans un contexte de décentralisation. Par ailleurs, la territorialisation de la question de l'accueil des gens du voyage met en lumière de nombreuses ambiguïtés dans le partage des responsabilités entre élus et Etat mais aussi entre échelon local (élus et administrations déconcentrés), le préfet et le niveau central. Si ces problèmes expliquent en partie la faible mise en œuvre de la loi, elle témoigne également des renouvellements de l'action publique entre acteurs locaux. C'est l'objet de notre seconde partie.

Partie 2. La gestion du nomadisme : une territorialisation ambiguë

Malgré les intentions du législateur, le bilan de la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est sans appel : seuls 32% des aires d'accueil ont été réalisés, et de façon très disparate.

La solution de facilité pour comprendre ce faible score consiste à arguer simplement que cette thématique est électoralement difficile à porter pour les acteurs locaux. Sa mise en œuvre est certes révélatrice des difficultés que constitue le cœur même de la loi. Elle l'est aussi des différences de traitement au niveau local et met ainsi en lumière des contextes et des configurations d'acteurs locaux spécifiques, qui sont plus ou moins favorables à la réalisation d'aires d'accueil.

La mise en œuvre ravive les tensions, présentes au moment de l'élaboration de la loi, entre niveaux local et central : on se renvoie réciproquement les échecs de la non-réalisation de la loi et on critique le non-investissement de l'un ou de l'autre. Pourtant, la loi Besson de 2000 devait régler ce problème en territorialisant la mise en œuvre de la loi tout en la « contrôlant » – nous avons parlé de « décentralisation contrôlée » – par différents moyens de coercition et d'encouragement. Dans ce cadre, l'Etat a un double rôle :

- il encourage les communes en mettant à leur disposition des subventions pour la réalisation et pour la gestion des aires d'accueil et il renforce le pouvoir de police du maire en cas d'expulsion ;
- il vise à l'application de la loi par différents moyens de coercition : animation du schéma départemental par le préfet, calendrier de réalisation imposé et pouvoir de substitution du préfet si les documents et équipements ne sont pas réalisés dans les temps impartis.

Pourtant l'Etat ne semble assumer aucun de ces deux rôles, tant au niveau central que local. En fait, les niveaux central et local s'enchevêtrent et les tensions qui peuvent en découler dans un cadre de décentralisation et de déconcentration peuvent être illustrées de cette façon :

- le niveau central est face aux collectivités mais doit aussi répondre de ses administrations déconcentrées et de son représentant local, le préfet ;
- les élus locaux peuvent collaborer avec les administrations déconcentrées ou vouloir, au contraire, s'en détacher ;
- le préfet est censé animer la mise en œuvre du schéma départemental et être en rapport avec les élus et les autres services déconcentrés. Il peut alors être mis à distance par les élus et même par certains services déconcentrés, et notamment ceux des Directions Départementales de l'Équipement (DDE)⁴⁹².

Les limites générées par cette imbrication sont renforcées par la multiplicité des acteurs intervenant dans la mise en œuvre de la loi. Le schéma départemental – qui recense l'ensemble des dispositifs d'accueil à réaliser – exprime la prise en charge par chaque territoire d'un projet de loi basé sur l'interministérialité. Ce document illustre les obligations de chaque acteur dans la mise en œuvre de la loi ainsi que les responsabilités de chacun. Sa réalisation repose par conséquent sur le partenariat qui réunit, théoriquement, une pluralité d'acteurs tant privés que publics tels que les administrations déconcentrées, les élus, les associations militantes, les prestataires de services etc. (voir figure 1). Il faut noter que les gens du voyage sont peu présents et peu impliqués dans la mise en œuvre de la loi : faute de représentation effective, les pouvoirs publics passent plus facilement par des associations proches de ces populations pour connaître leurs besoins. C'est pourquoi ils n'apparaissent pas au fil de cette partie, bien que celle-ci soit dédiée aux acteurs. Cette absence traduit à la fois

⁴⁹² Nous employons le terme DDE car ces directions étaient encore intitulées de cette façon à l'époque où se sont déroulés nos terrains. En effet, au 1er janvier 2009, les DDE ont fusionné avec les Directions (DDAF) dans 55 départements, devenant ainsi les Directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA). Le second mouvement de fusion devait prendre effet au 1er janvier 2010 pour les départements restants. Cependant, par une circulaire du premier ministre du 31 décembre 2008, les DDEA ainsi que les DDE et DDAF encore existantes seront toutes transformées en Direction des Territoires au 1er janvier 2010. Ces nouvelles directions interministérielles seront notamment constituées des services départementaux relevant du ministère de l'écologie (ex-DDE), du ministère de l'agriculture (ex-DDAF) et du ministère de la culture (ex-SDAP).

la difficulté et le manque de volonté d'intégrer les ressortissants directs de la loi dans sa mise en œuvre.

La loi Besson de 2000 est faiblement mise en œuvre et laisse apparaître des contrastes locaux très importants : les aires de grand passage constituent un exemple caractéristique de ce constat (1). La réalisation aléatoire de ces dispositifs d'accueil s'explique notamment par des textes réglementaires flous qui complexifient les responsabilités des échelons local et national (2). Le niveau central n'apparaît d'ailleurs pas en mesure d'inciter les collectivités à se doter des aires d'accueil prévues : il ne peut donc pas garantir la mise en œuvre de la loi (3).

Le partenariat multi-niveaux constitue une conséquence de la décentralisation mais il n'est pourtant pas ici possible de le comparer *stricto sensu* avec celui existant dans un processus classique de contractualisation. En effet, les communes n'ont pas de réels contrats avec l'Etat mais se voient dans un premier temps assigner une obligation de réalisation des dispositifs d'accueil. On est également assez éloigné d'un « gouvernement à distance »⁴⁹³, où l'Etat mettrait en compétition les collectivités, en leur attribuant, ou non, des subsides pour réaliser leurs projets d'aménagement. Dans le cadre de mise en concurrence des collectivités territoriales, l'Etat occupe un rôle de jury et partenaire (choix des projets et octroi des finances selon les propositions). Or, dans le cas de politiques publiques visant la solidarité territoriale, l'Etat est considéré comme le « maître du jeu » dans la mise en œuvre de la loi. Dans le cas bien particulier de l'accueil des gens du voyage, l'ambiguïté repose dans le fait que, comme souvent, l'Etat est ici partenaire et garant, joueur et arbitre. *L'accueil des gens du voyage témoigne des ambiguïtés de la décentralisation telles qu'elles viennent s'inscrire dans une politique qui suppose un cadrage étatique national et un traitement local.* La loi Besson de 2000 réinterroge le rôle de l'Etat mais également celui des collectivités et de leurs moyens d'action. Elle questionne en outre la place réservée aux gens du voyage dans la mise en œuvre ainsi que leurs moyens d'action. Faiblement structurés, ils ne sont pour le moment ni sollicités ni en mesure d'influencer les réalisations prévues par les collectivités.

⁴⁹³ Voir les travaux de Renaud Epstein et notamment sa thèse de doctorat : Renaud Epstein, *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'Etat*, Thèse de doctorat, ENS Cachan, novembre 2008.

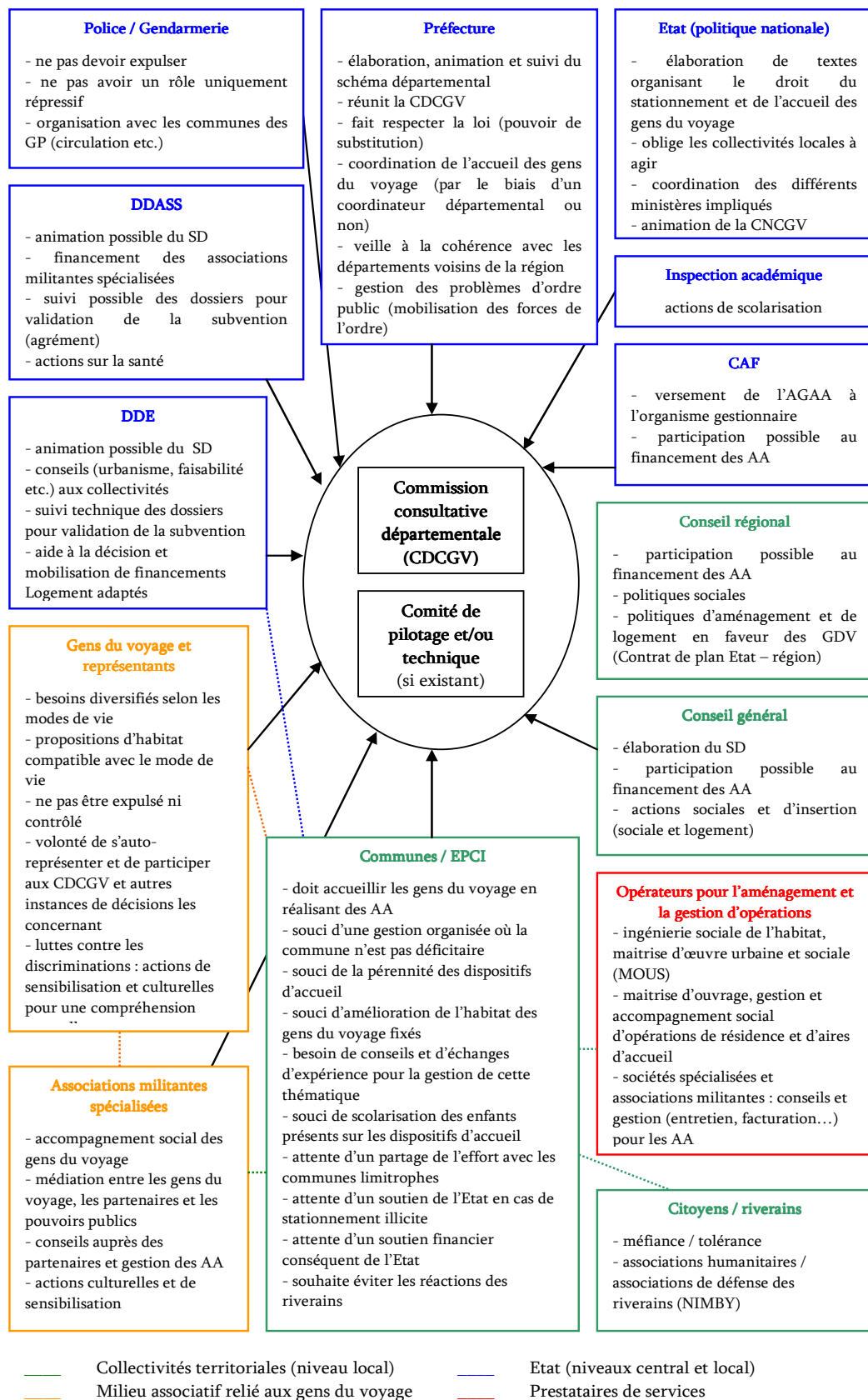


Figure 1 – Stratégies et objectifs des acteurs concernés par la loi Besson de 2000

Le cas des grands passages, développé dans notre chapitre 4, est particulièrement révélateur de ces ambiguïtés. Il témoigne de la faible application de la loi, très différente selon les départements concernés. Au-delà d'un simple constat statistique, la répartition des responsabilités entre l'Etat et les communes a été créée puis orchestrée par des circulaires peu cohérentes entre elles. Cette confusion des rôles, ou plutôt l'absence de précision, explique la faiblesse des réalisations. Plus généralement, l'Etat ne semble pas en mesure de faire appliquer la loi, comme en témoigne l'assouplissement des délais et le refus des préfets d'exercer leur pouvoir de substitution. En effet, ces deux mesures montrent bien comment la décentralisation pèse sur la réalisation des aires d'accueil et sur l'évolution des poids des collectivités. Néanmoins, si l'action publique évolue, la loi Besson perd un de ses piliers constitutifs, à savoir la contrainte de l'Etat pour sa mise en œuvre (ce que l'on avait justement reproché à l'article 28 de la loi Besson de 1990).

En tentant une approche plus fine et en déplaçant la focale sur les acteurs locaux et leurs pratiques, on saisit à nouveau d'autres ambiguïtés relatives à la décentralisation. Le chapitre 5 montre comment l'absence de guidage central conduit les acteurs locaux (administrations déconcentrées comme élus) à se saisir différemment de l'accueil des gens du voyage en se créant eux-mêmes leurs propres normes d'action⁴⁹⁴. Plus encore, il témoigne des différences de relations entre ces partenaires, d'un département à l'autre : l'Etat « local » (soit les administrations déconcentrées) est alors soit concurrencé par les collectivités, soit un partenaire à part entière, soit enfin le pivot de la mise en œuvre. Ces différences expliquent le caractère contrasté de la mise en œuvre de la loi, qui reflète les différences de stratégies des acteurs en place. Que les collectivités témoignent d'une forte volonté d'autonomisation ou que l'Etat « local » soit très présent, l'animation des politiques et la création de configurations d'action tiennent souvent au portage personnel de ces politiques et au contexte local préexistant. Au-delà de leurs sentiments d'être laissées pour compte par l'Etat, les communes doivent surtout affronter de nouveaux défis qui remettent en cause leur capacité d'adaptation à des phénomènes de type *Not In My Backyard* (NIMBY), dans la mesure où il leur faut affronter la population locale réticente à l'accueil de telles populations. De la même façon, on assiste de plus en plus à la fixation de la population des

⁴⁹⁴ Voir Pierre Lascoumes, « Normes juridiques et politiques publiques », *L'Année Sociologique*, n°40, 1990, p. 43-51.

gens du voyage. Les communes sont alors confrontées à un effet pervers de la loi : la question de l'habitat des gens du voyage.

La territorialisation de l'accueil des gens du voyage portée par la loi Besson de 2000 renforce les tensions entre les niveaux local et central qui elles mêmes ralentissent et réduisent la mise en œuvre des dispositifs d'accueil, notamment des aires de grand passage (chapitre 4). Les acteurs locaux doivent donc la plupart du temps concevoir leur propre politique de gestion locale de l'accueil : les collectivités locales se retrouvent donc dotées de moyens totalement différents pour faire face à ce problème (chapitre 5).

Chapitre 4. Mise en œuvre au ralenti : l'Etat aux prises avec les réalités locales

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est faiblement et diversement appliquée. Elle prévoit la création de 30 000 places d'aires d'accueil sur l'ensemble du territoire français. Fin 2007⁴⁹⁵, 570 aires d'accueil ont été réalisées, qui représentent 13 583 places, soit à peine 32% de ce qu'impose la loi. Le texte de loi mentionne également la nécessité de prévoir les emplacements pour les grands rassemblements dans les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage et la circulaire de mise en œuvre de 2001 prévoit la création d'aires de grand passage pour des groupes de 50 à 200 véhicules en période estivale. Leur nombre et leur capacité sont laissés à l'appréciation des communes en fonction des besoins auxquels elles sont confrontées. Fin décembre 2007, 66 aires de grand passage sont réalisées pour 8 193 places.

Ces besoins, au mieux évalués par un diagnostic préalable, doivent figurer dans chaque schéma départemental. Les aires de grand passage ne sont donc pas déterminées selon un seuil d'habitants – contrairement aux aires d'accueil classiques – et sont ainsi laissées à la libre appréciation des rédacteurs de ce document. Pour obtenir une estimation du nombre prévu de ces équipements particuliers, il faut donc attendre que l'ensemble des schémas départementaux soient adoptés.

Trois défauts majeurs caractérisent les enquêtes officielles du ministère de l'Equipement (nouveau ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat⁴⁹⁶). En premier lieu, il est très complexe d'avoir accès à ces données alors même qu'elles relèvent des dépenses pour des équipements publics. En deuxième lieu, les enquêtes de réalisation sont effectuées auprès des Directions régionales de l'Equipement (DRE). Elles comptabilisent donc uniquement les

⁴⁹⁵ Chiffres issus de l'enquête de la DGUHC/OE1 auprès des DRE au 31 décembre 2007. Les chiffres de 2008, demandés à plusieurs reprises, ne nous ont pas été communiqués.

⁴⁹⁶ Par souci de lisibilité, nous parlerons souvent de ministère de l'Equipement, en place au moment de l'élaboration de la loi Besson de 2000 ainsi que lors de la majeure partie de nos enquêtes empiriques.

seules aires de grand passage qui bénéficient d'une subvention de l'Etat, c'est-à-dire les aires pérennes de grand passage. Il existe pourtant également des aires pérennes qui n'ont pas été financées ou des terrains tournants qui ne sont pas éligibles aux subventions : ils servent d'équipement d'accueil ainsi que de terrains provisoires. Le comptage de tous ces dispositifs d'accueil peut indiquer la volonté des départements d'accueillir les grands passages (puisqu'ils sont généralement transformés en lieux pérennes ou sont installés en attendant qu'un terrain pérenne ne soit réalisé). En troisième lieu, le taux de réalisation n'apparaît pas dans les statistiques nationales produites par le ministère de l'Équipement. Or, ce dernier a avancé, dans différents documents, un nombre estimé à 350 aires de grand passage qu'il conviendrait de créer. Cette estimation, jamais été, confirmée est pourtant reprise : le ministère n'a jamais recensé, au fur et à mesure de ses enquêtes annuelles, une réelle estimation globale de ce qui aurait été fixé par l'ensemble des schémas départementaux. Le ministère n'a d'ailleurs jamais fait apparaître de taux de réalisation des aires de grand passage sur les fiches de bilan annuel. Un tel flou nécessite une investigation plus poussée.

L'intérêt d'une estimation du nombre total d'aires de grand passage pour notre recherche nous a menés à conduire une enquête spécifique sur l'existant de ces équipements⁴⁹⁷. Selon nos données, on peut ainsi estimer que près de 35% des aires de grand passage prévues par l'ensemble des schémas départementaux ont été effectivement réalisés.

Ces chiffres viennent confirmer que la territorialisation de la politique d'accueil des gens du voyage illustre, comme d'autres, la fin du mythe républicain de la cohésion nationale⁴⁹⁸. En effet, la prescription et la réalisation des équipements est très disparate selon les départements : le dossier de l'accueil des gens du voyage n'est pas du tout géré de la même façon ni par les mêmes acteurs selon les territoires concernés. Par ailleurs, ils interrogent la

⁴⁹⁷ Pour mieux saisir la mise en œuvre de cet équipement, nous avons réalisé notre propre enquête téléphonique nationale qui concerne 93 départements – la Corse (Corse du Sud et Haute-Corse) ainsi que les départements d'outre-mer n'ont pas été intégrés – soit 21 régions – concernant la mise en œuvre effective des aires de grand passage auprès des interlocuteurs en charge du dossier (Etablissement public de coopération intercommunale [EPCI], services préfectoraux, associations, services déconcentrés). Plusieurs cartographies ont été réalisées pour illustrer les résultats de cette enquête et seront présentées dans le corps de ce rapport. Cette enquête s'est déroulée dans le cadre d'une recherche sur les grands passages pour l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES). Voir notre rapport final : *L'étude des aires de grand passage : paradoxes d'une dynamique d'accueil*, sous la direction de Claire De Galembert, septembre 2008.

⁴⁹⁸ Alain Faure, « Territoire, territorialisation », in Boussaguet, Jacquot et Ravinet, *op. cit.*, p. 433.

capacité de l'Etat à faire appliquer cette loi définie et mise en œuvre au niveau local. Cette loi se déroule dans le cadre de ce que nous avons précédemment nommé « décentralisation contrôlée » : le niveau local met en œuvre mais il est soutenu (subventions, renforcement du pouvoir de police) et contraint par le niveau central (moyens de coercition de l'Etat vis-à-vis des communes : délais de réalisation et pouvoir de substitution du préfet).

Ce rôle particulier de l'Etat, qui agite la « carotte » mais est censé pouvoir tendre le « bâton », lui confère une place spécifique. Il édicte des règles qui doivent être appliquées au et par le niveau local, et doit également les faire respecter, notamment par le biais de son représentant, le préfet. L'Etat doit animer la mise en œuvre de la loi en encourageant les communes mais il est aussi censé les contraindre afin d'aboutir à une réalisation rapide et « égalitaire » des équipements préconisés (dans la mesure où tout le territoire est soumis à la même loi). De même, il est censé faire respecter la loi en expulsant les gens du voyage en cas de stationnement illicite. L'article 9 de la loi Besson de 2000 renforce bien le pouvoir de police du maire. Néanmoins, l'expulsion effective dépend du préfet qui décide d'envoyer, ou non, les forces requises pour y procéder. *Mais force est de constater que la mise en œuvre est lente, faible et très contrastée selon les territoires.* Des conflits relatifs à l'interprétation des textes aboutissent à un brouillage des responsabilités entre niveau local et central ; l'un renvoyant le problème à l'autre. En fait, *l'Etat, tant au niveau central que local, n'encourage ni ne garantit la mise en œuvre de la loi Besson de 2000.*

Si ces difficultés de mise en œuvre d'une loi de « décentralisation contrôlée » concernent les aires d'accueil quotidiennes⁴⁹⁹, elles sont d'autant plus frappantes dans le cas des aires de grand passage. La loi Besson de 2000 prévoit en effet l'accueil des grands rassemblements qui réunissent plusieurs milliers de caravanes. Au moment de l'élaboration de la loi, les parlementaires ont particulièrement insisté sur la nécessité de les organiser dans le cadre d'un schéma national. Néanmoins, la rédaction finale de la loi prévoit qu'ils doivent finalement être intégrés dans les schémas départementaux. De plus, la circulaire de mise en

⁴⁹⁹ Marie Bidet, *Voyager sans arrêt(s) ? Politiques publiques envers les gens du voyage et rapport au droit commun. L'exemple de l'application de la loi Besson II dans les communautés d'agglomération de Poitiers et du Pays Châtelleraudais*, Mémoire de DEA, ENS Cachan, novembre 2005.

œuvre de la loi de 2001⁵⁰⁰ vient créer l'« aire de grand passage ». Cet équipement destiné aux groupes de 50 à 200 véhicules doit être réalisé et géré par les communes. Les élus refusent généralement d'assumer cet effort d'accueil supplémentaire ; d'autant plus qu'il s'agit de groupes numériquement importants. Les grands passages sont par conséquent programmés de façon totalement aléatoire dans les schémas départementaux.

Selon les statistiques existantes, la réalisation des aires de grand passage s'avère faible. Le recensement approfondi de ces dispositifs d'accueil est révélateur d'écarts importants d'un département à l'autre, tant par rapport à leur inscription dans les schémas départementaux que par rapport aux taux de réalisation (1). Le cas des grands passages illustre ainsi des tensions importantes entre les niveaux central et local dans la prise en charge de cette problématique. Il montre plus particulièrement qu'un texte qui ne désigne aucun responsable dans la réalisation et la gestion de ce type d'équipement peut expliquer une mise en œuvre faible et différenciée territorialement (2). Si les textes n'incitent pas à une réalisation effective, l'Etat ne mobilise donc pas les moyens de coercition prévus par la loi ni pour inciter les élus à la mise en œuvre, ni pour les sanctionner en cas de non-réalisation. Les délais de mise en œuvre prévus par la loi ont en effet été prorogés à plusieurs reprises par voie législative. Par ailleurs, le préfet ne s'autorise pas à se substituer aux communes dans le cadre de la décentralisation actuelle. Sa non-intervention peut ainsi être volontaire. Elle entraîne une perte de crédit symbolique de l'Etat chez certains élus, notamment ceux qui sont en conformité avec la loi. Elle illustre surtout l'inexistence de garantie de mise en œuvre de la loi Besson de 2000 et plus généralement la redéfinition du rôle du préfet dans le cadre de la décentralisation (3).

1 Réalisation des aires de grand passage : à chacun sa façon

Les aires de grand passage, créées dans le corps d'une circulaire de mise en œuvre de la loi Besson de 2000, représentent un besoin spécifique (ouverture temporaire en période estivale, grands groupes, faible équipement etc.) dans la mesure où les aires d'accueil permanentes – que nous appelons « classiques » ou « traditionnelles », visant à accueillir 50

⁵⁰⁰ Circulaire n°2001-49 UHC/IUH1/12 du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage.

caravanes maximum (c'est-à-dire des petits groupes ou des individuels) – constituent l'élément central du dispositif d'accueil des gens du voyage dans les communes. Si la mise en œuvre de ce dispositif particulier existe, elle reste très faible, avec moins de 35% de réalisation effective (1.1). Par ailleurs, elle est très disparate selon les départements : les prescriptions des schémas départementaux connaissent de grands écarts étant donné qu'il n'existe pas de normes précises en matière de réalisation des aires de grand passage. Alors que certains se fixent une dizaine d'aires de grand passage à réaliser, d'autres n'en prévoient qu'une seule. La réalisation effective de ces équipements est donc particulièrement complexe à comprendre mais également à évaluer. La taille de ces équipements (c'est-à-dire le nombre de véhicules qui pouvant être accueillis) fausse, elle aussi, les résultats. Certaines aires de grand passage ne peuvent accueillir que le minimum requis, soit 50 caravanes, alors que d'autres peuvent en accueillir plusieurs centaines : pourtant l'équipement est comptabilisé de la même façon (1.2).

1.1 Mise en œuvre faible et disparate entre 2004 et 2008

Les évaluations comptables des dispositifs d'accueil⁵⁰¹ sont réalisées, à l'époque, par la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et la construction (DGUHC) dépendante du ministère de l'Équipement⁵⁰². Ces dernières proviennent d'enquêtes menées auprès des DRE⁵⁰³. Elles comptabilisent l'ensemble des aires d'accueil financées par l'État, c'est-à-dire le

⁵⁰¹ Ces évaluations renvoient à des données publiques : les dispositifs d'accueil sont en effet financés en majeure partie par les subventions de l'État. Ainsi, si l'on comptabilise une à une les réalisations, il existe aussi une partie chiffrée correspondant à l'ensemble des subventions attribuées par aire d'accueil réalisée et le seuil restant. L'accès à ces chiffres a été pour le moins compliqué. Nous avons dû insister régulièrement pour avoir accès aux résultats uniquement statistiques et non financiers. Malgré nos demandes répétées, nous n'avons pas pu obtenir pour cette thèse les chiffres issus de l'enquête en date du 31 décembre 2008 qui permettent d'avoir une évaluation de l'année en cours.

⁵⁰² Aujourd'hui cette évaluation est réalisée par les services de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) au sein du nouveau ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer et en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.

⁵⁰³ L'État finançant la réalisation des aires de grand passage pérennes à hauteur de 114 336 euros et les Directions départementales de l'Équipement (DDE) instruisant les dossiers de financement, ils sont à même de fournir un tableau précis de l'évolution de l'existant des structures d'accueil, et notamment des aires de grand passage. Les DRE font remonter à la DGUHC le bilan des réalisations ainsi que les lignes budgétaires engagées. Nous n'avons pas eu accès au détail des engagements financiers entrepris mais cela n'a pas altéré notre enquête statistique au niveau des aires de grand passage réalisées. Par ailleurs, on note que « pour la période de 2000 à 2007, les crédits d'investissement engagés par l'État se sont élevés à 219 millions d'euros dont 64 millions d'euros pour l'année 2007 » in « Accueil et habitat », note de travail de la DGUHC – Bureau des politiques sociales, remise lors du

nombre d'aires permanentes d'accueil et de grand passage (mais uniquement pérennes⁵⁰⁴) réalisées ainsi que le nombre de places que cela représente. Elles précisent également les prescriptions des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage en nombre d'aires d'accueil et le nombre de places, sauf pour les grands passages. Ne pas connaître la somme des aires de grand passage prescrites par l'ensemble des schémas départementaux revient à ne pas pouvoir évaluer le taux de réalisation efficient par rapport à l'objectif à atteindre.

Nous avons donc réalisé une enquête nationale afin de comptabiliser l'ensemble des aires de grand passage, c'est-à-dire à la fois celles qui sont pérennes et financées par l'Etat, mais également les aires pérennes non financées (l'aire de grand passage de la communauté d'agglomération de Poitiers par exemple), les terrains tournants (courants en Bretagne ou encore en Charente-Maritime) et les aires provisoires de grand passage (Doubs, Champagne-Ardenne, Rhône-Alpes etc.), qui participent aussi à l'accueil des grands groupes⁵⁰⁵.

Nos recherches montrent que les aires provisoires de grand passage représentent avant tout une réponse aux problèmes locaux d'accueil des grands passages, le temps de mettre en place une solution plus durable, c'est-à-dire de prévoir l'accueil plutôt que de le subir. C'est pourquoi nous avons choisi de comptabiliser ces équipements, même provisoires ; d'autant plus que leur part, dans le nombre total d'aires de grand passage n'est pas négligeable. Au 1^{er} septembre 2008, d'après notre enquête, on comptait 28 aires de grand passage provisoires sur les 146 existantes, soit plus de 19%.

On pourrait cependant nous reprocher de prendre en compte ces aires provisoires dans la mesure où ces équipements pourraient traduire une volonté non-assumée des communes

séminaire « Les réalisations des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage et leurs perspectives d'évolution », 3 juillet 2008, La Défense.

⁵⁰⁴ Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 (article 89).

⁵⁰⁵ Les aires provisoires de grand passage participent selon nous de l'accueil des grands passages, quand bien même le lieu n'est que temporaire. Elles sont généralement le signe d'une volonté d'accueil qui n'a pas pu se combiner immédiatement avec un terrain adéquat. Elles sont parfois dotées d'une visée « pédagogique » dans la mesure où elles visent à « habituer » les riverains à ce type de manifestation et à « tester » le terrain pressenti. Néanmoins il faut reconnaître que dans de rares cas, ces solutions d'accueil temporaires sont préférées à une solution durable. L'« officialisation » – c'est-à-dire la reconnaissance par les services de l'Etat et des autres collectivités comme un équipement en fonction – d'une aire de grand passage n'est en effet pas souhaitée car elle entraînerait une obligation officielle d'accueil des grands groupes. Par ailleurs, préciser ici que certaines communes organisent elles-mêmes directement l'accueil des grands passages en fonction des groupes et ce type de gestion est très difficile à connaître et à répertorier au niveau national, mais aussi très difficile à catégoriser dans le sens où cet accueil se veut plus que ponctuel.

d'assurer l'accueil des grands groupes. Nous avons donc regroupé les aires pérennes (financées ou non) ainsi que les terrains tournants⁵⁰⁶ sous le nom d'aires « réelles » de grand passage dans le sens où elles sont reconnues par les collectivités et l'Etat⁵⁰⁷ comme une offre officielle d'accueil des grands passages⁵⁰⁸, bien qu'elles ne soient pas nécessairement subventionnées. L'Etat local les considère comme existantes afin de prévoir l'organisation des grands passages par le biais des aires disponibles, tandis que le Ministère ne le fait pas étant donné qu'elles ne bénéficient d'aucune aide.

Grâce au travail de la DGUHC et à notre enquête, nous avons pu établir une évaluation du nombre d'aires de grand passage (selon les années en fonction de leur typologie : pérenne, provisoire et les terrains tournants) ainsi que des prescriptions des schémas départementaux concernant ce dispositif particulier de 2002 à 2008. Ces résultats sont présentés dans le tableau suivant.

⁵⁰⁶ Les terrains tournants sont très répandus en Bretagne et dans le Grand Ouest. Ces terrains ne sont pas pérennes. Chaque année des collectivités « bénévoles » se proposent pour accueillir les grands groupes. Soit une ou plusieurs communes se désignent pour accueillir tous les groupes, soit on prévoit un terrain d'accueil pour chaque groupe, en fonction des demandes des groupes effectuées. Si ce système permet de faire tourner l'accueil des grands passages d'une commune à une autre, il est très compliqué de trouver des terrains disponibles et de s'adapter aux venues spontanées des groupes ; il faut enfin rééquiper chaque année un nouveau terrain.

⁵⁰⁷ Bien que le financement des aires de grand passage ne concerne que les dispositifs pérennes et non les terrains tournants qui changent d'une année à l'autre.

⁵⁰⁸ Les aires « réelles » de grand passage excluent *de facto* les aires provisoires de grand passage.

Tableau 2 – Evolution nationale du nombre d'aires de grand passage entre 2002 et 2008

		2002 (1)	2003 (2)	2004 (3)	2005 (4)	2006 (5)	2007 (6)	2007 (7)	2008 (8)
AGP prévues par les SD		300	358	358	358	358	358	358	339
AGP réalisées	Dont pérennes				36		67		92
	dont TT				8		15		26
	dont AGP pro.				13		16		28
	Total	17	25	30	57	63	98	66	146

Légende

<input type="checkbox"/>	Donnée inconnue
TT	Terrain tournant
AGP pro.	Aire provisoire de grand passage

Sources

(1) Enquête auprès des DDE au cours du mois d'août 2002, citée in Rapport annuel de la commission nationale consultative des gens du voyage, novembre 2002, p.36.

(2) Enquête de la DGHUC/IUH1 en septembre 2003, citée in François Whellhoff, *Le financement des aires d'accueil*, Conseil général des Ponts et Chaussées, juin 2005, p.20-22.

(3) Enquête de la DGHUC/IUH1 au 31 décembre 2004. La prescription globale pour les aires de grand passage n'apparaît pas cette année-là.

(4) Enquête réalisée par le cabinet AROHME et le réseau Idéal Gens du Voyage avec prise en compte des aires provisoires de grand passage ainsi que des terrains tournants, ce qui donne une vision plus détaillée que les enquêtes de la DGUHC.

(5) Enquête de la DGHUC/IUH1 au 31 décembre 2006.

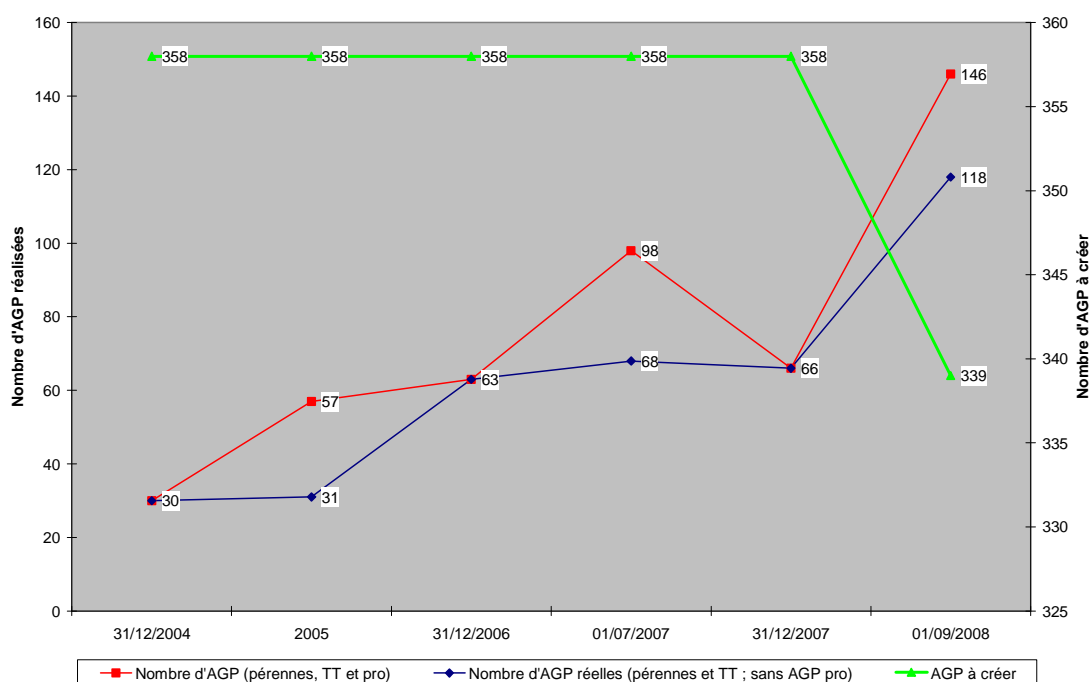
(6) Croisement de deux enquêtes : celle de la DGUHC au 31 décembre 2006 et enquête de Marie Bidet au 1er juillet 2007 sur 30 départements (avec prise en compte des terrains tournants et aires provisoires de grand passage).

(7) Enquête de la DGUHC/OE1 au 31 décembre 2007.

(8) Enquête Marie Bidet au 1er septembre 2008 (avec prise en compte des terrains tournants et aires provisoires de grand passage).

D'après la figure 2, on peut confirmer que le nombre global d'aires de grand passage a bien augmenté et donc en déduire que l'accueil des grands passages commence réellement à être pris en compte. En effet, comme le montre le graphique ci-dessous, le nombre total d'aires de grand passage a quasiment quadruplé (multiplié par 3,9) si l'on ne prend pas en compte les aires provisoires, et est presque quintuplé (multiplié par 4,9) si on les intègre aux calculs.

Figure 2 – Evolution du nombre total d’AGP existantes entre 2004 et 2008



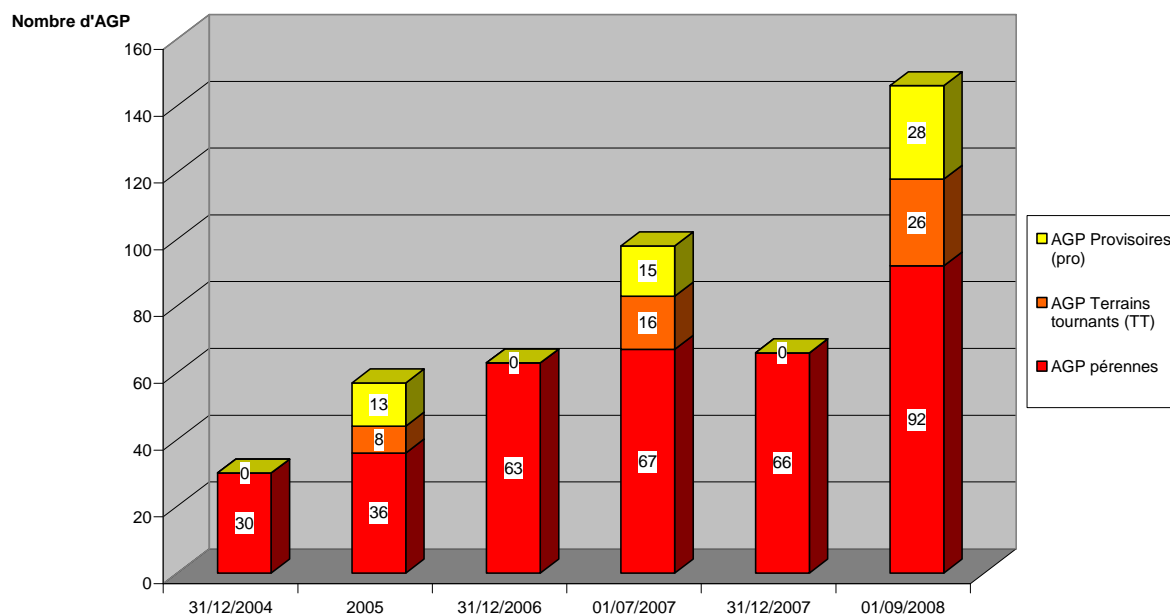
Les différences observées à la première lecture de la figure 2⁵⁰⁹ entre aires de grand passage et aires réelles de grand passage sont uniquement dues à des questions méthodologiques de recensement⁵¹⁰.

⁵⁰⁹ On notera que cette figure comporte deux axes des ordonnées. Celui de gauche permet de lire le nombre d’aires de grand passage réalisées : les courbes bleue et rouge s’y reportent. Celui de droite correspond au nombre d’aires de grand passage à créer. Au 1^{er} septembre 2008, 118 aires réelles de grand passage ont été créés, tandis que le nombre global d’aires de grand passage est passé de 358 à 339. Il ne faut donc pas lire que le nombre d’aires de grand passage réalisées a dépassé celui prescrit.

⁵¹⁰ Nous rappelons que les données au 31 décembre 2004, 2006 et 2007 peuvent être comparées puisqu’elles sont issues de la DGUHC. Elles ne comptabilisent d’ailleurs que des aires pérennes. Tandis que l’enquête de 2005 du cabinet AROHME et du Réseau Idéal ainsi que celles menées respectivement au 1^{er} juillet 2007 et 1^{er} septembre 2008 ont pour objectif de prendre en compte les terrains tournants et les aires provisoires de grand passage. L’enquête que nous avons menée au 1^{er} juillet 2007 était en fait une étude mêlant les chiffres de la DGUHC et les résultats détaillés que nous avons entrepris de recenser sur 30 départements. Nous ne pouvons procéder à une réelle comparaison entre les méthodes d’enquête adoptées par le cabinet AROHME et le Réseau Idéal d’un côté, et, les nôtres de l’autre. Néanmoins des croisements semblent possibles dans la mesure où tous les types d’équipements ont été pris en compte dans ces études.

La figure 3 ci-dessous permet de voir cette évolution réelle, mais faible, en fonction du type d'équipement (aire pérenne, provisoire ou terrain tournant) retenu.

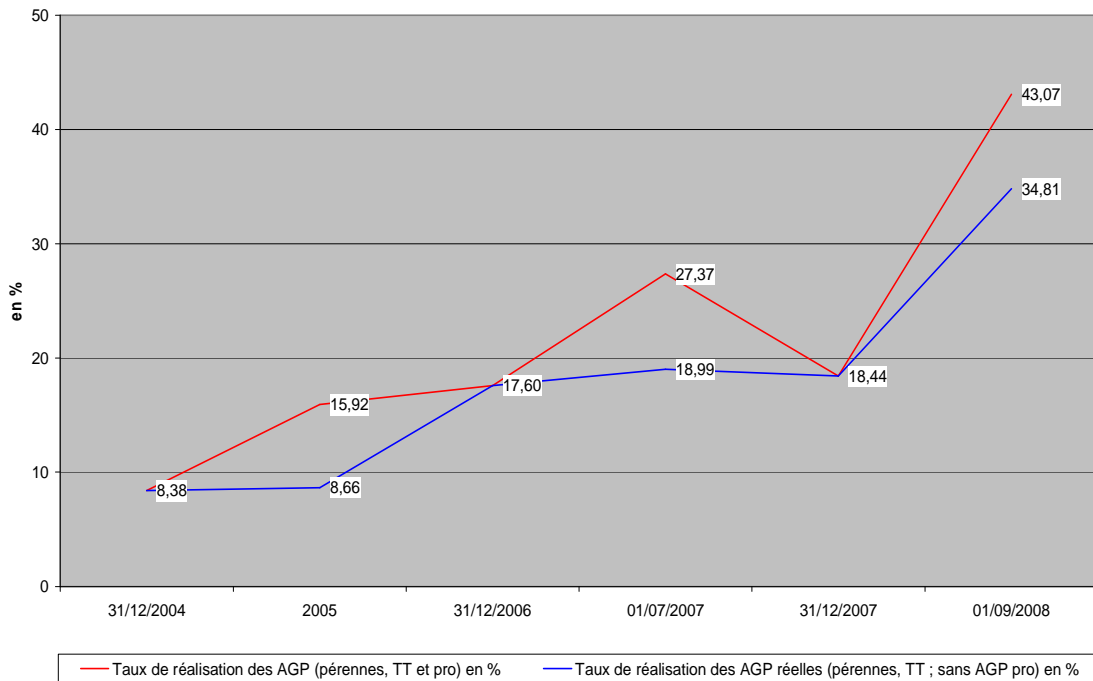
Figure 3 – Evolution du nombre d'AGP et répartition par type entre 2004 et 2008



Cet avancement se traduit par un taux de réalisation de 40% (tous types d'aires de grand passage confondus), par rapport aux objectifs fixés par les schémas départementaux⁵¹¹, et de moins d'un tiers si l'on ne prend pas en compte les aires provisoires de grand passage.

⁵¹¹ Afin de pouvoir mesurer le pourcentage de réalisation de ces équipements, nous avons pris pour base l'objectif global d'aires de grand passage à réaliser, le nombre de 358 (correspondant aux estimations de la DGUHC cité dans le rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées en juin 2005). N'ayant que cette évaluation et n'en ayant jamais trouvé d'autre ailleurs (mis à part le dernier rapport du sénateur Hérisson ou un document de travail de la DGUHC, dans lesquels le nombre de 350 aires de grand passage est précisé), nous l'avons utilisée comme référence pour les évaluations de 2002 à 2007 tandis que nous nous sommes fondés sur notre propre enquête pour calculer les réalisations de 2008 : le nombre global d'aires de grand passage prescrit est de 339.

Figure 4 – Evolution du taux de réalisation des AGP entre 2004 et 2008



La réalisation des aires de grand passage est faible. Par ailleurs elle est aussi spatialement très différente d'un département à un autre. Nous pouvons ainsi avancer plusieurs raisons qui confirment la lente mise en œuvre de ces équipements mais également les écarts présents entre départements.

1.2 Des réalisations contrastées

Nous voulons ici montrer les disparités dans la réalisation effective des aires de grand passage au niveau national. Il faut ici rappeler qu'il n'existe aucune norme en termes de prescription de ces équipements. Les rédacteurs sont libres d'apprécier la quantité nécessaire d'aires à réaliser par rapport aux besoins rencontrés et donc celle à indiquer dans le schéma départemental.

Ainsi une étude départementale permet de saisir la diversité des situations locales et de mettre en exergue les ambiguïtés suivantes :

- l'absence du nombre global d'aires de grand passage dans les prescriptions des schémas départementaux fausse le taux global ;

- le nombre global d'aires de grand passage prescrit étant très différent d'un endroit à l'autre, il entraîne des disparités importantes de réalisation d'équipements (et *de facto* des comparaisons difficiles entre départements). Certains ont plus de 10 aires de grand passage à réaliser tandis que d'autres n'en ont qu'une seule. Ainsi, en termes de valeur réelle, certains départements vont apparaître en bas du tableau en ne possédant qu'un équipement tandis qu'ils apparaîtront dans le haut du tableau du rapport réalisation/prescription. Inversement, un nombre d'aires existantes de grand passage, dans un département, peut être parfois important quantitativement par rapport à d'autres départements mais il devient très relatif si on le rapporte au nombre élevé d'aires de grand passage prescrit. Certains, par ailleurs, réalisent plus d'aires que le nombre prescrit (1.2.1) ;
- la taille des aires de grand passage vient limiter la comparaison. Certains départements ont des offres de taille de terrain totalement différentes qui ne sont pas mises en valeur par la comptabilité statistique puisque celle-ci privilégie le nombre d'aires plutôt que le nombre de places (1.2.2).

1.2.1 Des départements inégalement équipés

La figure 5 illustre la mise en œuvre disparate de la loi concernant la réalisation des aires de grand passage. On observe une concentration de ces dernières d'une part sur toute la façade Atlantique, d'autre part autour de la région lyonnaise et enfin dans le Nord-Pas-de-Calais⁵¹².

⁵¹² L'étude des raisons pour lesquelles ces zones en particulier ont un taux de réalisation plus important que d'autres ne constitue pas l'objet direct de cette thèse. Cependant, on peut proposer plusieurs hypothèses à cette mise en œuvre territorialement marquée. La première concerne la nature de ces territoires : bord de mer et zones frontalières sont toujours attractives en période estivale tant pour l'aspect économique que familial des regroupements. La seconde hypothèse repose sur la fréquentation de ces territoires : des villes très fréquentées ont peut-être mis en place plus rapidement des aires de grand passage afin de répondre à une demande et pouvoir organiser l'accueil. La troisième, qui sera développée dans le chapitre 5, se rapporte à la personnalisation des politiques publiques : un élu, un préfet ou un chargé de mission d'une administration déconcentrée peut porter plus ou moins énergiquement un dossier et permettre sa mise en œuvre. L'histoire du traitement de la question de l'accueil des gens du voyage sur ce territoire ainsi que les acteurs en présence (et le réseau qu'ils mobilisent) seraient donc des facteurs de mise en œuvre. Pour explorer ces hypothèses, il faudrait par ailleurs prendre en compte plusieurs facteurs dont notamment l'estimation des flux de population c'est-à-dire pouvoir analyser les grands axes de circulation des groupes pour comprendre pourquoi ces zones attirent. On ne sait pas finalement si ces zones sont attractives pour des raisons d'ordre économique ou touristique, si elles correspondent à des itinéraires empruntés par les groupes pour des raisons spécifiques ou si elles sont choisies parce qu'elles ont pu développer, avant d'autres, des dispositifs d'accueil qui auraient incité les familles à venir. En effet, certains préfèrent organiser une partie de leur voyage dans des villes équipées, de façon à limiter les situations problématiques dans les communes.

Cette cartographie témoigne également d'une très faible réalisation des équipements dans le reste du territoire national. La majorité des aires de grand passage sont pérennes. Le Grand Ouest est cependant caractérisé par l'existence de nombreux terrains tournants⁵¹³.

⁵¹³ Nous reviendrons sur le cas spécifique des terrains tournants (fonctionnement, avantages etc.) dans la suite de notre démonstration. On peut d'ores et déjà noter qu'ils sont essentiellement caractéristiques du Grand Ouest.

Figure 5 – Aires de grand passage au 1^{er} septembre 2008

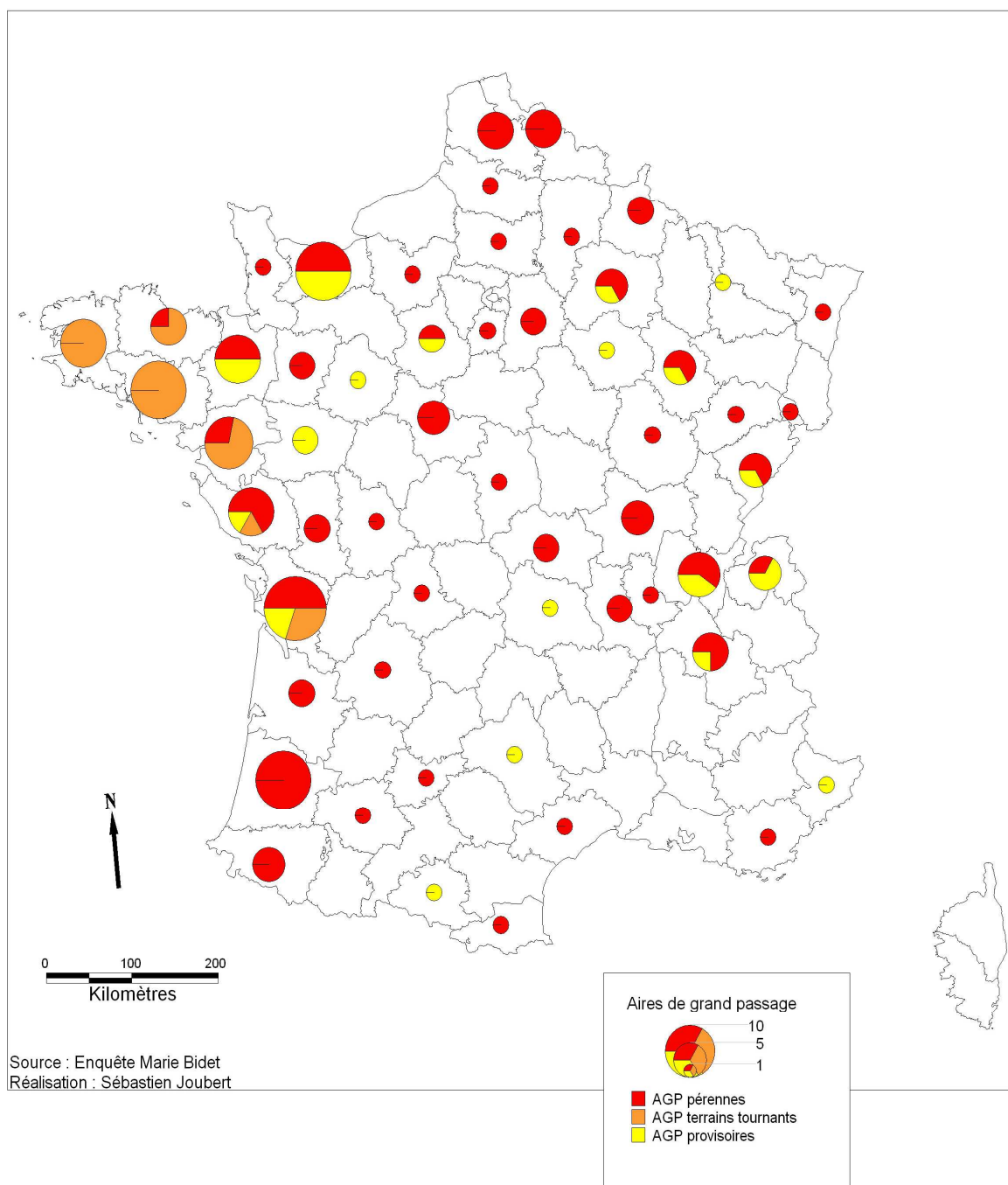


Tableau 3 – Classement départemental par nombre d'AGP (AGP pro comprises)

Région	Département	AGP	AGP TT	AGP pro.	Nbe total AGP	Nbe total AGP réelles (sans AGP pro)	AGP à créer
Poitou-Charentes	Charente-Maritime	5	3	2	10	8	0
Aquitaine	Landes	8	0	0	8	8	10
Bretagne	Morbihan	0	8	0	8	8	10
Basse Normandie	Calvados	4	0	4	8	4	10
Pays de Loire	Loire Atlantique	2	5	0	7	7	2
Bretagne	Finistère	0	6	0	6	6	22
Bretagne	Ille-et-Vilaine	3	0	3	6	3	5
Pays de Loire	Vendée	4	1	1	6	5	0
Rhône Alpes	Ain	3	0	2	5	3	9

Légende (valable pour l'ensemble des tableaux joints) :

<i>AGP</i>	Aire de grand passage (colonne 2 : sous-entendu pérennes)
<i>AGP TT</i>	Aire de grand passage sur terrain tournant
<i>AGP pro</i>	Aire provisoire de grand passage
<i>Tx R° globale p/r prescrip° (AGP pro comprises)</i>	Taux de réalisation globale par rapport aux prescriptions (aires provisoires de grand passage comprises)
<i>Tx R° AGP réelles p/r prescrip° (sans AGP pro)</i>	Taux de réalisation des aires de grand passage réelles par rapport aux prescriptions (sans les aires provisoires de grand passage)

Source Enquête Marie Bidet au 1^{er} septembre 2008

Ce classement⁵¹⁴ montre tout d'abord les écarts entre des départements dotés de 5 à 10 aires de grand passage (aires provisoires incluses) et ceux dotés de 1 à 3 structures. Si l'on se réfère au tableau régional sur les mêmes critères⁵¹⁵, c'est-à-dire celui qui classe les régions par rapport au nombre d'aires de grand passage existantes, on obtient : Bretagne (24), Pays de Loire (18), Rhône-Alpes (15), Aquitaine (14), Poitou-Charentes (13), Champagne-Ardenne et Basse-Normandie (19) ; un classement qui recoupe partiellement le classement départemental ci-dessus.

La région Poitou-Charentes affiche 433% de taux de réalisation tous types d'aires de grand passage confondus et 367% si l'on ne prend en compte que les aires « réelles » de grand

⁵¹⁴ L'ensemble des données départementales est présenté en annexes.

⁵¹⁵ L'ensemble des données régionales est également disponible en annexes.

passage. Elle se distingue fortement des autres régions par une réalisation qui semble très importante, comme si elle avait dépassé les prescriptions établies. La réalité est plus complexe. Tout d'abord, le nombre global d'aires de grand passage prescrit pour cette région ne s'élève qu'à trois. Ensuite, on voit bien que le département de la Charente-Maritime est un des départements les plus dotés en aires de grand passage, mais son schéma départemental n'en prévoit aucune : chaque réalisation supplémentaire est donc comptabilisée de manière entière mais n'apparaît pas dans le taux de réalisation.

Le cas de la Bretagne – une des seules régions avec le Nord-Pas-de-Calais où tous les départementaux sont dotés au moins en aires « réelles » de grand passage (terrains tournants et/ou aires pérennes) – constitue également un exemple intéressant à analyser. Si la Bretagne possède le plus grand nombre d'aires de grand passage (avec ou sans les aires provisoires de grand passage), le nombre important d'équipements à réaliser⁵¹⁶ inscrit dans chacun des schémas départementaux (42 pour la totalité de la région) vient *de facto* limiter son taux de réalisation qui s'élève à 57% (en incluant les aires provisoires de grand passage) et 50% (sans les aires provisoires de grand passage). L'Aquitaine ou encore le Rhône-Alpes sont également dans ce même cas de figure. L'Aquitaine possède 14 aires pérennes de grand passage – le Rhône-Alpes possède 10 aires pérennes et 5 provisoires – ce qui la place comme une des régions les plus équipées, mais cela ne correspond qu'à 37% de ses prescriptions.

Tandis que, s'il ne possède que 8 aires de grand passage – en comparaison avec les régions occupant le haut du tableau c'est-à-dire entre 15 et 24 aires de grand passage existantes – le Nord-Pas-de-Calais a une position intermédiaire qui varie peu selon les critères modifiés (prise en compte ou non des aires provisoires de grand passage, des valeurs réelles des équipements existants ou du taux de réalisation) ; le nombre d'aires de grand passage prescrites étant de 16.

La région des Pays de Loire apparaît en tête des « classements » notamment grâce à trois de ses cinq départements fortement dotés de structures d'accueil :

⁵¹⁶ Nous rappelons ici que chaque département pouvait fixer, librement, le nombre d'aires de grand passage à réaliser selon les besoins qu'il rencontrait.

- La Loire-Atlantique : deux aires pérennes de grand passage soit 750 places et cinq terrains tournants de 575 places soit 1 325 places pour sept équipements ;
- le Maine-et-Loire : deux aires provisoires de grand passage soit 1 500 places ;
- la Vendée : quatre aires pérennes de grand passage soit 825 places, un terrain tournant de 200 places et une aire provisoire de grand passage de 75 places soit 1 100 places pour six équipements ;
- la Mayenne et la Sarthe possèdent néanmoins trois aires provisoires de grand passage (deux, soit 150 places pour la première et une, soit 150 places pour la seconde) soit 350 places offertes.

Les terrains tournants ainsi que les aires pérennes de grand passage de la Loire et de Vendée viennent expliquer sa position par rapport au nombre global d'aires de grand passage existantes, que l'on prenne en compte ou non les aires provisoires de grand passage. Sa position par rapport au taux de réalisation s'explique à la fois par ce nombre important d'équipements existants et le faible nombre d'aires de grand passage prescrits (10 contre 42 pour la Bretagne par exemple).

De la même façon, la région Champagne-Ardenne, qui a un taux de réalisation de 100%, est également très bien équipée :

- Les Ardennes : deux aires pérennes de grand passage soit 300 places ;
- l'Aube : une aire provisoire de grand passage soit 100 places ;
- la Haute-Marne : deux aires pérennes soit 240 places et une aire provisoire de grand passage de 200 places soit 440 places pour trois équipements ;
- la Marne : deux aires pérennes de grand passage soit 200 places et une aire provisoire de grand passage de 450 places soit 650 places pour trois équipements

Cependant, il faut souligner que le nombre global d'aires de grand passage prescrit s'élève à 9 pour cette région ; un chiffre peu élevé si on le compare aux 42 de Bretagne, 38 d'Aquitaine, 19 de Bourgogne ou 16 de Basse-Normandie. Il faut souligner, même si les comparaisons

entre régions sont délicates, l'effort d'accueil de ces régions en termes de propositions d'accueil des grands passages, qui dépassent largement celles d'autres régions, mais également la volonté, très clairement affichée et dès le début, par les rédacteurs de certains schémas départementaux, de prendre en compte cet aspect du voyage et les conséquences locales qui lui sont inhérentes.

Néanmoins, si afficher un faible nombre d'aires de grand passage, en valeur réelle, ne permet pas d'apparaître dans le haut du tableau, le taux de réalisation départementale par rapport aux prescriptions permet de nuancer ce constat. En effet, la contrepartie d'un faible nombre d'aires de grand passage existantes et donc d'un classement éloigné par rapport aux autres départements quand on est dans un simple comptage de l'existant, c'est de pouvoir plus facilement afficher un taux de réalisation élevé quand le nombre d'aires de grand passage à réaliser est moindre.

Tableau 4 – Classement par taux de réalisation par rapport aux prescriptions

Région	Département	A G P	AGP TT	AGP pro.	Nbe total AGP	Nbe total AGP réelles (sans AGP pro)	AGP prescrites	Tx R° AGP globales p/r prescrip°	Tx R° AGP réelles p/r prescrip°
Pays de Loire	Loire Atlantique	2	5	0	7	7	2	350%	350%
Centre	Cher	1	0	0	1	1	1	100%	100%
Champagne Ardennes	Ardennes	2	0	0	2	2	2	100%	100%
Franche Comté	Territoire de Belfort	1	0	0	1	1	1	100%	100%
Limousin	Haute- Vienne	1	0	0	1	1	1	100%	100%
Midi Pyrénées	Gers	1	0	0	1	1	1	100%	100%
Midi Pyrénées	Tarn-et- Garonne	1	0	0	1	1	1	100%	100%
Poitou- Charentes	Deux-Sèvres	2	0	0	2	2	2	100%	100%
Poitou- Charentes	Vienne	1	0	0	1	1	1	100%	100%

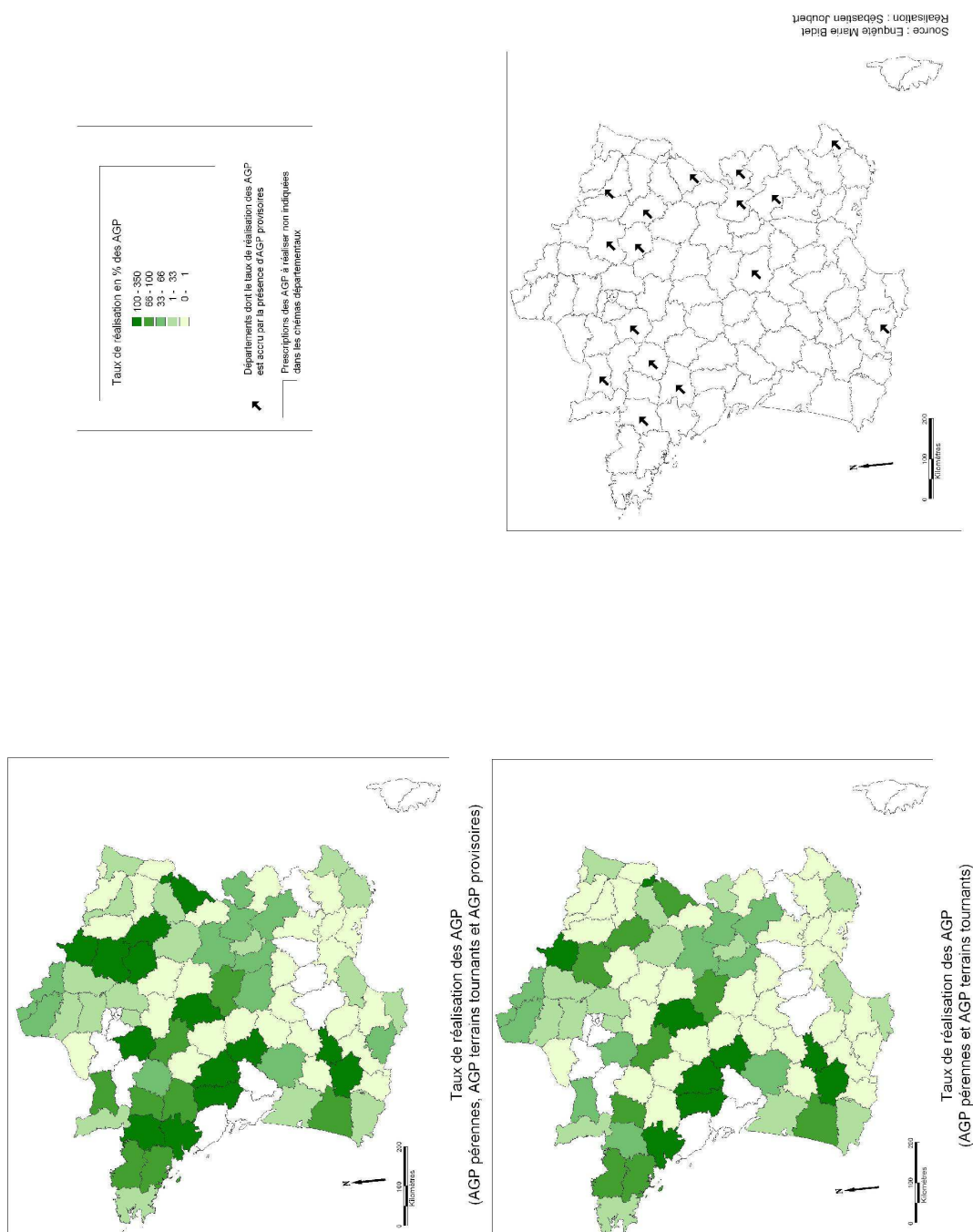
Source Enquête Marie Bidet au 1^{er} septembre 2008

Dans le tableau 4, on voit à la fois des départements jamais apparus jusque-là ainsi que des objectifs à réaliser plus aisés à atteindre que d'autres, comme nous le notions préalablement. On peut ainsi obtenir un taux départemental de réalisation de 100% en ne possédant qu'un équipement, si c'est le seul à réaliser. Par ailleurs, certains départements qui apparaissaient comme les mieux dotés en nombre d'aires de grand passage ne sont pas présents dans le « classement » fondé sur le taux de réalisation. La Vendée et la Charente-Maritime par exemple, bien qu'ayant un nombre important d'aires de grand passage réalisées (six aires de grand passage dont quatre pérennes, un terrain tournant et une aire provisoire pour la Vendée, et, dix pour la Charente-Maritime dont cinq pérennes, trois terrains tournants et deux provisoires), n'apparaissent pas, faute de prescription d'un nombre global d'aires de grand passage dans leur schéma départemental.

Enfin, compte tenu de notre choix méthodologique de prendre en compte les aires provisoires de grand passage, certains départements affichent un taux de réalisation de 100% grâce à un seul équipement, et parfois ce dernier n'est que provisoire. Dans le tableau précédent, nous avons donc choisi ici d'insister d'abord sur ceux qui possèdent une aire réelle de grand passage (aire pérenne ou terrain tournant). *On voit donc ici les disparités territoriales importantes tant dans les prescriptions des schémas départementaux et donc également les limites de la comparaison entreprise.*

La figure 6 présentée à la page suivante illustre le taux de réalisation des aires de grand passage par rapport aux prescriptions des schémas départementaux au 1er septembre 2008 dans un premier temps en intégrant les aires provisoires, puis, dans un second temps, sans les comptabiliser. Afin de montrer les départements « favorisés » par la prise en compte de ces aires provisoires de grand passage, nous présentons également une vignette qui les identifie plus clairement : Calvados, Ille-et-Vilaine, Sarthe, Eure-et-Loir, Maine-et-Loire, Marne, Aube, Haute-Marne, Moselle, Doubs, Haute-Savoie, Ain, Isère et Alpes-Maritimes.

Figure 6 – Taux de réalisation des AGP par rapport aux prescriptions des schémas départementaux au 1^{er} septembre 2008



1.2.2 La lutte des places

Compte tenu des résultats annoncés jusqu'à présent, on peut introduire une nouvelle variable qui permet à nouveau de les nuancer : le nombre de places offertes par les structures existantes⁵¹⁷. L'intérêt de prendre également en compte cette variable dans la lecture de ces résultats – qu'il s'agisse du taux de réalisation ou du recensement en valeur réelle des équipements – repose sur le fait qu'une aire de grand passage, qu'elle dispose de 50 ou 200 places, est comptabilisée avant tout comme un seul et même équipement. La valeur numérique de l'équipement ne prend donc pas en compte sa superficie et plus précisément le nombre de places qui lui est rattaché. Or les capacités d'accueil procèdent également de l'accueil en général des grands passages. Le tableau 5 et la figure 7 ci-dessous viennent illustrer ces propos.

Dans la majeure partie des cas, on a vu qu'il était possible d'établir un taux de réalisation en fonction du nombre d'équipements existants rapporté aux prescriptions initiales. En revanche, il est impossible de le faire par rapport au nombre de places proposées. Le nombre global d'aires de grand passage prescrit n'est pas tout le temps annoncé dans les schémas départementaux. A partir du moment où ce chiffre existe, il est alors encore plus rare qu'il soit suivi du nombre de places équivalentes. Par ailleurs, les responsables locaux parlent plus facilement en termes de taille de terrain exprimée en hectare qu'en nombre de caravanes que le terrain peut accueillir.

⁵¹⁷ Voir les cartographies correspondantes en annexe.

Tableau 5 – Classement départemental par nombre total de places⁵¹⁸ offertes des AGP

Région	Département	A G P	Nbe de places AGP	A G P TT	Nbe de places AGP TT	A G P pro.	Nbe de places AGP pro	Nbe total AGP	Nbe total de places offertes	Nbe total AGP réelles (sans AGP pro)	Nbe total places (sans AGP pro)	AGP à créer
Pays de Loire	Maine et Loire	0	0	0	0	2	1500	2	1500	0	0	3
Pays de Loire	Loire Atlantique	2	750	5	575	0	0	7	1325	7	1325	2
Pays de Loire	Vendée	4	825	1	200	1	75	6	1100	5	1025	0
Poitou-Charentes	Charente-Maritime	5	540	3	280	2	160	10	980	8	820	0
Bretagne	Ille-et-Vilaine	3	450	0	0	3	480	6	930	3	450	5
Aquitaine	Landes	8	860	0	0	0	0	8	860	8	860	10
Nord-Pas-de-Calais	Nord	4	850	0	0	0	0	4	850	4	850	8
Bretagne	Morbihan	0	0	8	800	0	0	8	800	8	800	10
Basse Normandie	Calvados	4	260	0	0	4	510	8	770	4	260	10

Source Enquête Marie Bidet au 1^{er} septembre 2008

Il faut par ailleurs noter que certaines aires provisoires de grand passage sont, certes, de larges espaces mis à disposition des groupes, mais quasiment pas aménagés. Ces aires de grand passage très étendues offrent un nombre de places important par rapport à d'autres terrains pérennes. Ces derniers ont en effet une superficie d'accueil beaucoup plus restreinte : il s'agit de limiter la taille de l'aire pour éviter la formation de trop grands groupes et donc d'en faciliter la gestion. On comptabilise ces grandes aires provisoires par rapport à leur superficie globale qui n'est donc pas totalement significative. Le même problème se pose avec certains terrains tournants. Pour d'autres collectivités, la taille ne

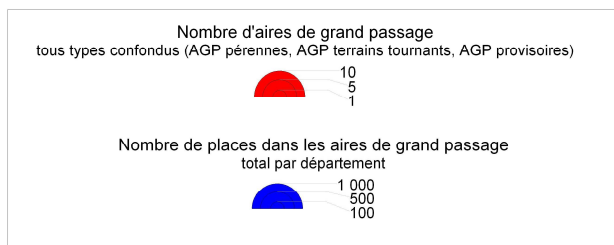
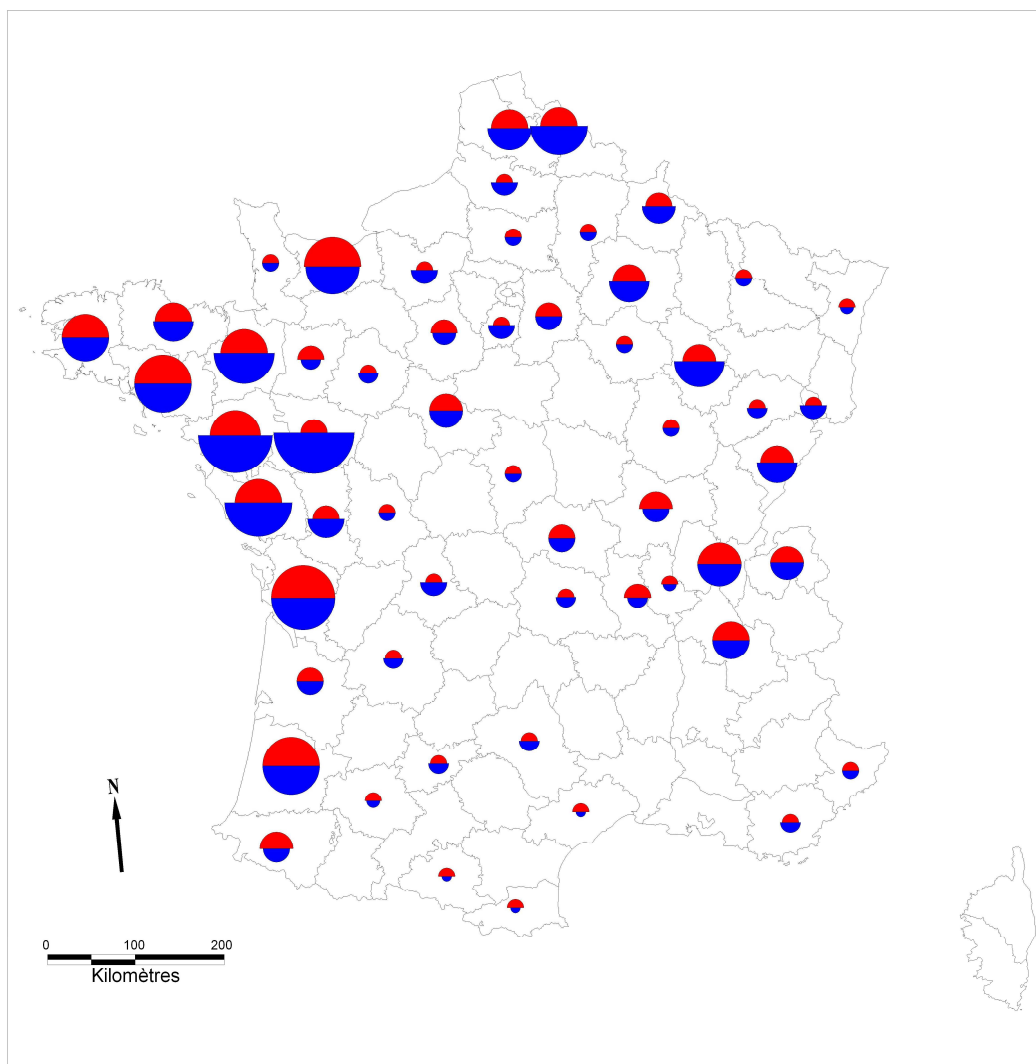
⁵¹⁸ Nous avons réalisé nous-mêmes le recensement des places offertes par les aires de grand passage à créer ou existantes. Pour cela nous avons parfois converti le nombre d'hectares visé ou existant selon la norme officielle existante de 4 hectares pour 200 véhicules. Cette norme souvent partagée par les acteurs locaux a été reprise dans le dernier Rapport Hérisson de 2008 qui précise des normes techniques quant à la réalisation des aires de grand passage : en effet elles n'ont jamais été définies par un décret ou une circulaire.

compte pas et la capacité exacte d'accueil est toujours précisée afin de ne pas accueillir de trop grands groupes qu'elles ne pourraient gérer.

Ces résultats chiffrés et cartographiés ne permettent donc pas de saisir l'ampleur des contrastes locaux, au sein même d'un département, sans bien connaître les réalités de ces mêmes terrains. Par exemple, le terrain pérenne⁵¹⁹ de Trignac en Loire-Atlantique (Pays de Loire) mesure 15 hectares, soit une capacité de 700 places. Ce terrain est un large espace mis à disposition qui peut contenir jusqu'à 700 caravanes mais cela ne sous-entend pas que cela soit le cas et que cela représente un mode fonctionnel d'accueil des grands passages. Dans tous les cas, cet équipement est compté pour un. Dans le même département, à Saint Brévin, on a également une aire d'un hectare qui offre 50 places. Elle offre donc le minimum prévu par la loi : un groupe de 100 caravanes – qui rentre donc dans la définition des groupes dits de « grand passage », à savoir de 50 à 200 véhicules – ne peut s'installer à Saint Brévin. Pourtant ces aires seront comptabilisées de la même façon.

⁵¹⁹ Bien qu'il soit voué à disparaître prochainement suite à un classement en zone Natura 2000.

Figure 7 – Aires de grand passage et nombre de places existantes au 1^{er} septembre 2008



Source : Enquête Marie Bidet
Réalisation : Sébastien Joubert

Ces précisions émises, le classement par rapport au nombre de places doit également permettre de relativiser, comme nous l'énoncions, le classement des départements en termes de réalisation. Ainsi si l'on compare le taux de réalisation/prescription qui ne prend pas en compte les aires provisoires de grand passage, le Cher, le Tarn-et-Garonne ou encore la Vienne qui présentent pourtant un taux de 100% de réalisation, se retrouvent en milieu de tableau avec une proposition de places offertes « modeste » – 100 places respectivement pour la Vienne et le Cher ; 120 pour le Tarn-et-Garonne – de fait liée au nombre réel d'équipement possédé c'est-à-dire pour chacun une seule aire de grand passage.

Un taux de 100% de réalisation fondé sur un seul équipement à réaliser va en effet classer un département dans les territoires les plus efficaces alors même que le nombre d'aires de grand passage prescrit est très restreint par rapport à d'autres départements et/ou qu'il possède de fait un nombre d'équipement limité voire unique. Le Gers par exemple ne prévoit qu'une aire de grand passage et a réalisé un équipement offrant 80 places. *A contrario* le Pas-de-Calais n'est qu'à 50% de réalisation mais propose quatre aires de grand passage sur les huit prévues avec une capacité d'accueil globale de 530 places.

Si l'on assiste bien à une réalisation croissante des aires de grand passage, il faut noter que leur nombre reste limité et que l'accueil des grands passages semble encore très problématique dans une majeure partie des départements. Au-delà de cette pénurie et quand bien même une réalisation existe, l'implantation de grands convois de caravanes en général reste peu apprécié de la plupart des collectivités et des riverains. Comme le souligne, avec une fausse naïveté, le ministère de l'Équipement : « on constate une réticence certaine des collectivités pour les réaliser »⁵²⁰. Ainsi, à côté des régions généralement citées en exemple dans l'accueil et la gestion des grands passages telles que la Bretagne, les Pays de Loire ou encore le Nord-Pas-de-Calais, 37 départements sur 93 étudiés, soit 40% des départements, n'étaient pas dotés d'aires de grand passage, même provisoires au 1^{er} septembre 2008. A côté des 26 départements⁵²¹ qui n'ont rien mis en place contrairement aux prescriptions de leurs

⁵²⁰ In « Accueil et habitat », note de travail de la DGUHC – Bureau des politiques sociales, remise lors du séminaire « Les réalisations des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage et leurs perspectives d'évolution », 3 juillet 2008, La Défense, p. 3.

⁵²¹ A savoir : Haut-Rhin (Alsace) ; Lot-et-Garonne (Aquitaine) ; Cantal et Haute-Loire (Auvergne) ; Nièvre et Yonne (Bourgogne) ; Indre, Indre-et-Loire et Loiret (Centre) ; Jura (Franche Comté) ; Aude et Gard (Languedoc)

schémas respectifs, 11 autres⁵²² n'ont rien réalisé mais leur schéma ne précise pas d'obligation en termes de réalisation d'aires de grand passage.

Au-delà des nombreuses nuances et précautions d'analyse que nous avons soulignées dans cette partie, les différents « classements » établis nécessitent une lecture croisée des résultats. De la même façon, ils incitent à connaître en détail le dispositif existant d'accueil de chaque département (type d'aire, nombre de places disponibles, gestion etc.).

On a remarqué dans cette partie la fonction centrale du schéma départemental en termes de prescriptions d'aires de grand passage. La prise en compte des grands passages lors de l'élaboration de ce document est complexe et floue : certes on aborde ce sujet sensible mais très rarement en indiquant un responsable précis et un territoire défini. C'est en effet la question de la responsabilité et de la mise en œuvre des aires de grand passage qui est en jeu.

2 Réalisation aléatoire des aires de grand passage : la faute aux textes ?

Force est de constater la faible mise en œuvre de ces aires de grand passage ainsi que les différences départementales dans le traitement de cette question. Cette dernière illustre des problèmes induits par les textes eux-mêmes : ceux-ci sont symptomatiques du « jeu du ping-pong »⁵²³ entre l'Etat et les élus, jeu qui consiste à reporter sur l'autre la responsabilité d'accueil des gens du voyage (2.1). La prise en compte et la réalisation aléatoire des aires de ces équipements particuliers s'expliquent également par une inscription floue dans les schémas départementaux où la mise à disposition et le financement de terrains de grand passage donnent lieu à des tensions entre Etat et élus (2.2).

Roussillon) ; Corrèze et Creuse (Limousin) ; Meuse, Moselle et Vosges (Lorraine) ; Haute-Garonne, Lot, Hautes-Pyrénées et Tarn (Midi Pyrénées) ; Seine-Maritime (Haute-Normandie) ; Alpes Haute-Provence, Bouches-du-Rhône et Vaucluse (PACA) ; Drôme et Savoie (Rhône-Alpes).

⁵²² A savoir : Paris, Yvelines, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Val-d'Oise (Ile-de-France) ; Lozère (Languedoc Roussillon) ; Orne (Basse-Normandie) ; Charente (Poitou-Charentes) ; Hautes-Alpes (PACA) ; Ardèche (Rhône-Alpes).

⁵²³ Damon, *La question SDF...*, *op. cit.*

2.1 Le rapport difficile Etat – élus locaux

La loi Besson de 2000 introduit la répartition des compétences suivante : les communes doivent réaliser les aires d'accueil tandis que l'Etat est en charge des grands rassemblements. L'application de la loi dépend de la circulaire de 2001. Cette dernière complexifie ce dispositif d'accueil en introduisant la notion d'« aire de grand passage » dont la responsabilité revient aux communes. Au-delà de la surprise des élus se voyant confier une nouvelle « charge » d'accueil, cette circulaire ne présage pas d'une mise en œuvre effective puisqu'elle n'a pas force de droit (2.1.1). Par ailleurs, une seconde circulaire en 2003⁵²⁴ vient contredire celle de 2001 en brouillant les niveaux de responsabilités entre chaque échelon (2.1.2).

2.1.1 Naissance imprévue des grands passages par voie de circulaire

La notion de « grand passage » est totalement absente de la loi Besson de 2000. Cette dernière est présentée dans l'objectif de régler une urgence, celle du stationnement spontané des caravanes. Mais l'accueil des plus grands groupes désignés sous le nom de « grands rassemblements » est également au cœur des discussions parlementaires. Les grands rassemblements et les grands pèlerinages⁵²⁵ (Lourdes, Saintes-Maries-de-la-Mer, conventions évangélistes etc.) sont abordés dès le rapport du préfet Delamon en 1990. Il souligne le regroupement de nombreuses familles en période estivale pour des raisons professionnelles, familiales et/ou religieuses. Ce « phénomène » est repris dans le rapport du sénateur Delevoye qui propose d'une part un traitement différencié pour l'accueil des petits groupes de gens du voyage et les « grandes migrations traditionnelles » et, d'autre part, d'établir un schéma national qui permettrait de prévoir l'accueil de ces grands rassemblements dont l'Etat serait en charge. Ainsi, depuis l'article 28 de la loi Besson⁵²⁶, de nombreuses propositions de loi ainsi qu'une centaine de questions allant dans ce sens sont déposées par les parlementaires.

⁵²⁴ Circulaire n°2003-43/UHC/DU1/11 du 8 juillet 2003 relative aux grands rassemblements des gens du voyage : terrains de grand passage (voir annexe).

⁵²⁵ Sur ces sujets, voir : Marc Bordigoni, « Le pèlerinage des Gitans entre foi, tradition et tourisme », *Ethnologie française*, n°2, 2002, p. 489-501 ; Richard Glize, « Pentecôtistes, catholiques, aspects des pratiques religieuses », *Etudes tsiganes*, n°2, 1988, p. 35-43 et Patrick Williams, « Le miracle et la nécessité : à propos du développement du pentecôtisme chez les tsiganes », *Archives de sciences sociales des religions*, n°73, 1991, p. 81-98.

⁵²⁶ Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

La loi Besson du 5 juillet prévoit ainsi dans son article 1^{er} (titre II) que « le schéma départemental détermine les emplacements susceptibles d'être occupés temporairement à l'occasion de rassemblements traditionnels ou occasionnels et définit les conditions dans lesquelles l'Etat intervient pour assurer le bon déroulement de ces rassemblements »⁵²⁷. Les parlementaires souhaitaient un schéma national d'accueil de ces grands rassemblements. Le schéma départemental renvoie à une négociation locale entre communes et Etat sur la localisation des terrains prévus à cet effet ainsi que sur la gestion de ces événements.

Parmi les quatre décrets⁵²⁸ suivant la publication de la loi – relatifs notamment aux financements et aux normes techniques des aires d'accueil – aucun ne renvoie aux grands rassemblements. Seul celui concernant le financement des aires d'accueil⁵²⁹ mentionne les plafonds de dépenses subventionnables, en précisant celui d'une aire de grand passage⁵³⁰ mais sans donner aucune précision technique. Finalement c'est la circulaire de mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2001⁵³¹ qui vient établir une différence entre « grand rassemblement » et « grand passage ».

Dans un premier temps, cette circulaire stipule que « les aires peuvent avoir deux destinations possibles : les aires d'accueil (destinées à des petits groupes ou à des individuels) ; les aires de grand passage (destinées aux groupes de 50 à 200 caravanes environ voyageant ensemble) »⁵³². Le schéma départemental vient ensuite définir leur localisation et leur capacité. Ici les aires de grand passage constituent donc un des deux types d'aires, qui visent à accueillir des grands groupes. Le texte stipule dans un second temps que « les

⁵²⁷ Loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage, art 1^{er}, titre II.

⁵²⁸ Décret n°2001-540 du 25 juin 2001 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission départementale consultative des gens du voyage (JO du 26 juin 2001, p. 10132-10133) ; Décret n°2001-541 du 25 juin 2001 relatif au financement des aires d'accueil destinées aux gens du voyage (JO du 26 juin 2001, p. 10133) ; Décret n°2001-568 du 29 juin 2001 relatif à l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage et modifiant le code de la sécurité sociale et le code général des collectivités territoriales (JO du 1er juillet 2001, p. 10538) ; Décret n°2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage (JO du 1er juillet 2001, p. 10540)

⁵²⁹ Décret n°2001-541 du 25 juin 2001 relatif au financement des aires d'accueil destinées aux gens du voyage (JO du 26 juin 2001, p. 10133).

⁵³⁰ *Idem*, article 1. Pour les aires de grand passage, le plafond s'élève à 114 336 euros par opération.

⁵³¹ Circulaire n°2001-49 UHC/IUH1/12 du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage.

⁵³² *Ibid.*, titre II.3.§.A Les éléments relatifs aux aires.

emplacements à mobiliser quelques semaines par an pour les grands rassemblements »⁵³³ c'est-à-dire les « emplacements susceptibles d'être occupés temporairement à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels »⁵³⁴ sont déterminés par le schéma départemental. Il s'agit d'accueillir des rassemblements importants pour des durées nécessairement limitées et de définir les conditions dans lesquels l'Etat devrait intervenir pour « assurer le bon déroulement de ces manifestations si elles venaient à être organisées ainsi que les modalités de concertation et de coordination entre les acteurs, en particulier les élus locaux ». Les grands rassemblements correspondent, toujours selon cette circulaire, à des rassemblements de plusieurs milliers de caravanes sur un point donné pour une durée brève mais connue très à l'avance. C'est le préfet ou le sous-préfet qui doit alors s'assurer du respect de l'ordre public⁵³⁵. Les grands passages qui, selon la circulaire de 2001, « ne dépassent pas généralement les 200 caravanes et ne sont connus que deux ou trois mois avant leur passage »⁵³⁶ sont du ressort des communes. Contrairement aux aires d'accueil destinées à accueillir des petits groupes ou des individuels, les aires de grand passage ne sont pas ouvertes et gérées en permanence mais seulement au moment de ces événements estivaux. L'aménagement doit y être sommaire (un point d'eau, ramassage des ordures et du contenu des WC chimiques) et peut justifier d'une localisation hors des zones constructibles.

Les grands rassemblements font ici écho à des besoins spécifiques qui correspondent aux événements religieux regroupant des milliers de caravanes, une à deux fois par an pour des événements bien identifiés, souvent liés à des manifestations culturelles (Saintes-Maries-de-la-Mer, Rassemblement annuel international tsigane etc.). Par exemple, le rassemblement annuel évangéliste tsigane en avril à Gien (Loiret) est co-organisé en partenariat entre l'Etat (préfecture, forces de l'ordre et protection civile etc.), les élus et l'association culturelle Vie et Lumière. Cette dernière possède des terrains, auxquels s'ajoutent ceux mis à disposition par l'Etat. L'organisation, la logistique et la circulation sont alors partagées entre les différents acteurs. De ce point de rendez-vous fixe, des groupes plus petits, dits « missions », partent sillonner la France afin de prêcher, mais également de travailler et de rester en groupe

⁵³³ *Ibid.*, article 1^{er}, titre I.

⁵³⁴ *Ibid.*, titre II.3.

⁵³⁵ Selon l'article L-2214 du Code général des collectivités locales.

⁵³⁶ *Ibid.*, titre IV.2.

familial élargi ; et devrait-on souligner, pour continuer à voyager⁵³⁷. Les aires de grand passage ne concernent pas uniquement les groupes évangélistes, bien qu'ils en soient les principaux utilisateurs : il faut en effet prévoir l'accueil des groupes en amont et en aval des grands rassemblements. D'autres groupes laïcs, plus petits mais supérieurs à quarante véhicules, se déplacent pour des raisons familiales et économiques⁵³⁸ et demandent donc également à pouvoir bénéficier de ces aires de grand passage. Cet accueil est ainsi confié aux communes, comme le montre les différentes vocations des aires d'accueil selon la circulaire de 2001 à la page suivante.

⁵³⁷ Voir notamment les analyses de Régis Laurent, *Sociologie d'une entreprise de conversion. Analyse de la genèse et du processus de routinisation de la Mission Evangélique Tsigane de France*, Thèse de sociologie, Université Paris III, 2008 et Gaëlla Loiseau, « Institutionnaliser le lien - Les "grands passages" comme forme d'itinérance alternative à la spatialisation des « gens du voyage », *Le Sociographe*, janvier 2009, p. 13-26.

⁵³⁸ Leurs déplacements ne s'échelonnent pas uniquement pendant la période estivale mais celle-ci est plus propice au rassemblement familial et donc à la création de groupes plus importants (les familles se déplacent moins l'hiver et exercent leurs métiers sur des périmètres permettant de rester sur un même point de fixation). Il faut néanmoins souligner que les raisons de voyager sont alors différentes et que des groupes, supérieurs à 50 véhicules, ont également besoin de pouvoir s'arrêter à l'année. Leur accueil n'est pas prévu par la loi et donc par les communes, suscitant alors des différends importants.

ANNEXE de la Circulaire UHC/TUH1/12 no 2001-49 du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi no 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

TABLEAU DES AIRES POUR LE STATIONNEMENT, L'ACCUEIL ET L'HABITAT DES GENS DU VOYAGE et modalités d'application de la loi du 5 juillet 2000

TYPES D'AIRES	TERRAIN pour la halte	AIRE de petit passage	AIRE d'accueil	AIRE de grand passage	EMPLACEMENT pour grand rassemblement	TERRAINS familiaux (art. 8)
Destination	Simple halte pour assurer la liberté constitutionnelle d'aller et de venir	Séjour de très courte durée et occasionnels pour des petits groupes de caravanes	Accueil de familles dont les durées de séjour sont variables et peuvent aller jusqu'à plusieurs mois	Séjours de courte durée pour les grands groupes de 50 à 200 caravanes au maximum	Terrain pour grands rassemblements traditionnels ou occasionnels regroupant un grand nombre de caravanes quelques jours par an	Terrains pour l'installation des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs occupants. Durée de séjour plus longue, définie par un contrat d'occupation
Inscription au schéma	Non	En annexe du schéma	Oui	Oui	Oui	En annexe du schéma
Aide de l'Etat à l'investissement	Non	70 % de la dépense dans la limite d'un plafond de subvention de 20 000 F par place de caravane	70 % de la dépense plafonnée à 100 000 F par place de caravane pour les aires nouvelles et à 60 000 F pour les aires à réhabiliter	70 % de la dépense plafonnée à 750 000 F par opération	Non	Non
Aide de l'Etat à la gestion	Non	Non	840 F par mois et par place de caravane	Néant	Non	Non
Application des dispositions de l'article 9	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non
Pouvoir de substitution du préfet	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non
Normes et préconisations d'aménagement	-	Préconisations	Normes et préconisations	Préconisations	-	-
Normes et préconisations de gestion	-	-	Normes et préconisations	Préconisations	-	-

2.1.2 Brouillage administratif : qui est responsable ?

Si la circulaire de 2001 semble clarifier le « partage des tâches » entre les communes, la circulaire du 8 juillet 2003⁵³⁹ vient complexifier cet état des lieux et brouiller le partage des responsabilités. Elle confirme, dans un premier temps, l'importance des groupes de 50 à 200 caravanes qui se déplacent vers les grands rassemblements en faisant de courtes étapes sur leur trajet. Cette description semble correspondre aux grands passages. Mais dans un second temps, cette circulaire précise qu'« il y a lieu de considérer que les lieux de rassemblements occasionnels des gens du voyage se rendant ou revenant d'un grand rassemblement traditionnel sont au nombre de ceux que le schéma départemental d'accueil doit prendre en compte ». De même, « les terrains mis à disposition des grands groupes sont à rechercher prioritairement dans le patrimoine de l'Etat. Ainsi peuvent être utilisés pour l'accueil des grands rassemblements des terrains situés sur le domaine public de l'Etat ou faisant partie du domaine privé de l'Etat ». La confusion entre « grand rassemblement traditionnel » ou « rassemblement occasionnel » et « grand passage » apparaît clairement. A la lecture de ces textes, les aires de grand passage devraient s'entendre comme des lieux accueillant les « rassemblements occasionnels ». Force est de constater que cette circulaire brouille la distinction précédemment établie par la circulaire de 2001. Par ailleurs, si les terrains de l'Etat peuvent être utilisés, cette circulaire vient modifier légèrement la responsabilité de chacun : est-ce à l'Etat de prévoir et trouver un terrain ? Est-ce aux élus de le faire en partenariat avec l'Etat ? A partir de quels moments doit-on parler de « rassemblements traditionnels » ?

La confusion est entretenue au sujet de celui qui doit rechercher et mettre à disposition le terrain : beaucoup d'élus en déduisent que cette responsabilité revient donc à l'Etat. Le fait que la notion de « grand passage » ne figure que dans une circulaire entraîne deux conséquences. D'une part, il n'y a donc juridiquement aucune obligation pour les élus de s'y conformer. D'autre part, cela renforce l'idée que c'est bien à l'administration et donc à l'Etat de pourvoir à cet accueil des grands groupes. La notion de « grand passage » apparaît alors comme une expression « cousue main » qui vient alourdir les obligations d'accueil

⁵³⁹ Circulaire n°2003-43/UHC/DU1/11 du 8 juillet 2003 relative aux grands rassemblements des gens du voyage : terrains de grand passage (voir annexe).

incombant déjà aux élus ; d'autant plus que le pouvoir de substitution du préfet s'exerce également vis-à-vis de cet équipement :

« Les communes figurant dans le schéma étaient en charge de l'accueil quotidien dans les aires aménagées. Et les grands rassemblements étaient de la compétence de l'Etat. C'était très clair dans les discussions avec Louis Besson, il y avait deux catégories. Dans une circulaire du ministère de l'Équipement, le 5 juillet 2001, tout d'un coup on a un machin, j'appelle cela une catégorie juridique non identifiée, qui s'appelle « L'aire de grand passage ». C'est typique de la construction d'un Ovni.

[...]

On n'a pas attaqué, mais trouvez-moi l'aire de grand passage dans la loi Besson. Cela n'existe pas. Ce sont nos amis de l'Équipement et du Logement qui ont inventé un machin, qui n'est ni une aire d'accueil aménagée, ni un emplacement pour grands rassemblements. C'est typique de ce que l'on apprend en droit comme l'abominable circulaire qui va au-delà de la loi et qui, si nous n'avions eu autre chose à faire, aurait dû se faire attaquer. Ça ne tient pas la route parce que cela a créé une sujétion supplémentaire sur les élus. Il y a un moment où il faut savoir ce que l'on veut. Ce n'est pas spontané de faire des aires de stationnement. On essaie de régler un problème qui date du 14^e siècle. On ne rajoute pas comme ça un machin : aires de grands passages. Là-dessus, je suis d'assez mauvaise volonté. Quand il y a des maires qui me parlent des aires de grand passage, je réponds que je ne les vois pas dans la loi Besson »⁵⁴⁰.

De la même façon, la circulaire de 2003 est beaucoup plus cohérente pour les élus locaux que celle de 2001 : elle respecterait l'esprit de la loi Besson du 5 juillet 2000. En effet, cette dernière ne parle que de rassemblements traditionnels que l'Etat doit veiller à gérer au mieux. Dès la formulation de la loi Besson de 2000, un flou existe donc sur le partage des compétences d'accueil entre l'Etat et les collectivités. Si le schéma départemental d'accueil est cosigné par le président du Conseil général et le préfet, la localisation et la taille des aires d'accueil est généralement fonction de la taille de la commune (qui, sauf exception, a plus de 5 000 habitants) et des besoins existants (recensés dans la majeure partie des cas par un diagnostic préalable). Ici, les emplacements doivent être présents dans le schéma départemental mais on est en droit de s'interroger sur leur future localisation : qui va être concerné par cet accueil ? Quelle commune doit accueillir ce type de rassemblement ?

⁵⁴⁰ Entretien avec un employé de l'Association des maires de France ayant participé aux séances de travail relatives au projet de loi sur l'accueil des gens du voyage, réalisé le 4 mai 2007.

Mais ce qui pose également problème ici, c'est que la circulaire très détaillée de 2001 instaure une nouvelle catégorie d'action vis-à-vis de groupes numériquement importants et de façon pérenne par le biais d'aires de grand passage. Certains parlent d'une « banalisation du grand rassemblement »⁵⁴¹ : l'institutionnalisation des aires de grand passage encouragerait le développement des « missions » et celui de demandes d'autres groupes non motivées par des motifs culturels qui n'existeraient pas si l'on ne prévoyait pas officiellement leur accueil. Cette crainte est couplée à celle de voir se développer les rassemblements religieux comme lieu de protection, de prosélytisme et de développement du communautarisme. Tandis que certains expliquent que la circulaire de 2003 rétablit l'esprit de Louis Besson dans l'organisation des grands rassemblements, ce dernier, avec le recul, se veut partisan de la nécessaire adaptation de son texte et de la reconnaissance des « grands passages » qu'il vaut mieux accueillir que subir : l'évolution des rassemblements de grands groupes entraîne des besoins nouveaux, qui nécessitent une réponse adaptée :

« C'est une loi « aires d'accueil » pour des passages... On disait à l'époque, petits ou moyens, sans savoir les formes nouvelles qu'allaient prendre les grands passages. Aujourd'hui on s'aperçoit que, si dans les années 90, il y avait les Saintes-Maries-de-la-Mer, avec leur réplique évangélique sur un terrain militaire qui était le plus souvent une grande base aérienne, aujourd'hui force est de voir qu'il s'établit une itinérance qui s'organise autour de cheminements conduisant à ces grands rassemblements. Chemin faisant, le groupe s'étoffe et on n'est plus dans des petits ou moyens groupes de dix, vingt, trente, voire cinquante caravanes, mais facilement devant des groupes de cent cinquante, deux cents ou trois cents. Evidemment ce ne sont pas les milliers du rassemblement final, mais ça n'est déjà plus la même nature de besoins »⁵⁴².

La loi Besson de 2000 estime que les emplacements pour les grands rassemblements doivent être pris en charge par l'Etat et doivent figurer dans le schéma départemental. La circulaire de mise en œuvre de la loi en 2001 explicite que si les grands rassemblements (plusieurs milliers de caravanes) doivent être prévus par l'Etat, les grands passages doivent l'être par les communes. Pourtant, la circulaire de 2003 vient opacifier ce partage des responsabilités. Le manque de cohérence des textes et la réticence des élus à assumer un accueil de groupes numériquement importants aboutissent à une faible mise en œuvre.

⁵⁴¹ *Idem.*

⁵⁴² Entretien avec Louis Besson, réalisé le 12 juin 2007.

2.2 Difficile négociation entre élus et Etat sur les aires de grand passage

Compte tenu de la nouveauté que constitue l'apparition des aires de grand passage dans la circulaire de 2001, cet aspect est généralement abordé de façon floue et secondaire lors de l'élaboration du schéma départemental. Absence du nombre d'équipements à réaliser, localisation imprécise, les grands passages ne sont appréciés ni des élus locaux ni des services déconcentrés qui doivent convaincre les élus de se plier à cette contrainte sans renoncer à leur premier effort d'accueil quotidien (2.2.1). Pourtant, la mise à disposition de terrains est rarement réalisée en partenariat. L'Etat reproche au niveau local son manque de volonté. Ce dernier estime ne pas avoir assez de foncier disponible pour réaliser ces équipements et le manque de soutien de l'Etat pour l'épauler (2.2.2). Enfin, quand les communes sont décidées à participer à cet accueil, elles mettent en cause le faible soutien de l'Etat en termes de financement (2.2.3).

2.2.1 Traitement secondaire et flou pour les aires de grand passage

Comme nous l'avons mentionné préalablement, les aires de grand passage sont créées par la circulaire de 2001⁵⁴³, soit un an après la loi. Cette « mauvaise surprise » est perçue par les élus comme un surcroît d'effort d'accueil qui n'était pas prévu initialement. Leur réticence est d'autant plus vive qu'il s'agit d'accueillir des groupes numériquement importants qui inquiètent, comme le souligne un chargé de mission au Conseil général d'Ille-et-Vilaine, partie prenante de la rédaction du schéma départemental :

« Les grands passages, tels qu'ils avaient été vécus par un certain nombre de conseillers généraux, voire de maires, avaient laissé vraiment des souvenirs extrêmement douloureux, avec ce sentiment d'avoir été piégés, à la fois par les services de l'Etat, « abandonnés, livrés à eux-mêmes ». Et puis, ces élus avaient éprouvé, pour certains d'entre eux, un sentiment d'insécurité, avec des menaces. Ils se sentaient complètement démunis et avaient la ferme volonté de ne plus s'exposer. Certains disaient : « La loi, oui. Mais rien que la loi. » Pour les villes de plus de 5 000 habitants, la volonté d'ouvrir, de créer, ou d'améliorer des aires d'accueil. Pour les aires

⁵⁴³ Circulaire n°2001-49 UHC/IUH1/12 du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage.

de grands passages, c'est la volonté que cette question soit traitée à un autre niveau, sur un autre périmètre, qui était plutôt celui des EPCI »⁵⁴⁴.

Lors de l'élaboration des schémas départementaux, les négociations sont assez vives entre, selon leur degré d'implication, les services préfectoraux, les administrations déconcentrées – essentiellement les DDE – ainsi que les élus. La priorité concerne avant tout l'ensemble du dispositif d'accueil « quotidien » des gens du voyage à créer pour les communes de plus de 5 000 habitants. Les aires de grand passage sont donc généralement renvoyées à plus tard. Comme le soulignent des membres des services préfectoraux, de réelles négociations ont été entamées avec les maires pour établir la responsabilité de chaque commune dans l'accueil permanent à la fois sur le nombre d'équipement à prévoir sur son territoire, et sur un sujet plus sensible, le nombre de places à pourvoir. Prévoir un terrain de grande superficie, dédié à l'accueil de groupes importants, dont l'arrivée « massive » impressionne la population locale a, dans de nombreux cas, fragilisé le dialogue préalablement instauré. Certains élus ont, par exemple, menacé de refuser de réaliser une aire d'accueil quotidienne s'ils doivent également être responsables d'une aire de grand passage. Certains présidents de Conseils généraux refusent catégoriquement ce « surplus d'accueil » et menacent de ne pas cosigner le schéma. Or dans la plupart des cas, les services préfectoraux souhaitent avant tout une co-signature du schéma afin de montrer l'investissement et la responsabilité réciproque, aussi théorique semble-t-elle, des élus et des services de l'Etat.

Les aires de grand passage sont donc soit écartées de la rédaction des schémas départementaux, soit abordées de façon très vague dans ces documents. Plusieurs cas de figure peuvent se présenter dans la façon de traiter la thématique des aires de grand passage, du schéma le moins précis au plus détaillé :

- elle n'est pas du tout mentionnée dans le schéma départemental ;
- elle est envisagée dans le schéma départemental mais de façon très floue : on reconnaît que le département pourrait être concerné par les rassemblements ou

⁵⁴⁴ Entretien avec un élu en place au Conseil général d'Ille-et-Vilaine lors de la rédaction du schéma départemental, réalisé le 17 août 2006.

grands passages (les deux termes sont parfois utilisés de façon équivalente⁵⁴⁵) et on indique qu'il sera alors bon d'y remédier ;

- elle est prévue dans le schéma départemental de différentes façons :
 - des aires de grand passage sont alors prévues sur des secteurs concernés mais qui ne correspondent ni à des communes ni à des intercommunalités précises. Il s'agit plus de « zones » désignées, qui vont du « Pays » à des axes routiers fréquentés (« autour de la N10 ») : aucune commune n'a directement en charge cet équipement. Le nombre n'est pas nécessairement précisé mais correspond implicitement au nombre de zones visées ;
 - un nombre d'aires de grand passage avec des secteurs précis de réalisation sont établies mais la capacité d'accueil de chaque aire n'est pas précisée ;
 - le nombre d'aires de grand passage ainsi que le nombre de places correspondant est inscrit mais les territoires concernés (qui correspondent à un secteur administratif élargi, à un EPCI ou à une commune) en charge de leur réalisation ne sont pas nécessairement mentionnés ;

La question de la localisation, quand elle est traitée, est laissée à la libre appréciation des élus et des services de l'Etat en charge d'animer le schéma départemental et souvent reportée à plus tard : quand les communes auront déjà réalisé « le plus gros » de l'accueil⁵⁴⁶.

C'est un des arguments principaux des services en charge de schémas départementaux d'accueil des gens du voyage qui ne prévoient aucune aire de grand passage :

- devant la localisation précise et détaillée des autres aires d'accueil à mettre en œuvre au niveau communal et/ou intercommunal, les rédacteurs ont fait le choix de ne rien imposer concernant les aires de grand passage, pas même un territoire concerné ni

⁵⁴⁵ Certains ont préféré laisser un flou et ne pas établir de différence entre « grands rassemblements » et « grands passages », laissant une porte ouverte pour qui (Etat ou élus) voudrait s'en occuper mais plus tard. D'autres ont intégré dans leur schéma départemental la circulaire de 2003 qui, comme nous l'avons démontré, brouille les responsabilités et ne distingue pas clairement chaque événement.

⁵⁴⁶ Cependant, si la question n'est parfois pas inscrite dans le schéma départemental, des aires de grand passage ont quand même été créées. Le fait de ne pas le stipuler n'est pas obligatoirement synonyme de non-réalisation.

un chiffre global⁵⁴⁷ à réaliser, préférant axer la priorité sur les aires permanentes d'accueil censées résoudre le stationnement illicite⁵⁴⁸ ;

- en prenant appui sur des études préalables des flux des grands groupes⁵⁴⁹, de leurs particularités géographiques (relief, manque de foncier etc.) et les pressions des élus locaux, certains rédacteurs ont estimé que leur territoire n'était pas concerné par les grands passages et ne l'ont donc pas fait apparaître dans les textes⁵⁵⁰.

On peut cependant avancer d'autres arguments expliquant l'intégration délicate de la problématique des aires de grand passage dans les schémas départementaux. Au-delà de ce problème, il faut souligner la complexité relative, en termes d'efficacité de l'action publique, à organiser la mobilité des groupes. En effet *les acteurs locaux ne disposent d'aucune donnée globale sur les itinéraires et les besoins réels des voyageurs ; qu'il s'agisse des aires d'accueil ou des aires de grand passage. On essaie de traiter un problème sans connaître globalement les modalités de circulation des groupes.* Par rapport aux aires d'accueil classiques, le seuil des 5 000 habitants, par exemple, a souvent été remis en cause parce qu'il ne correspondrait pas aux besoins réels du terrain. Il permet cependant de mobiliser les villes de taille moyenne dans l'accueil des gens du voyage. Pour les grands passages, le problème est différent dans la mesure où il n'y a pas d'obligation précise pour les départements et les communes. Si une partie des itinéraires des groupes sont connus à l'avance, certains continuent à voyager de façon normale, c'est-à-dire en fonction de leurs besoins (économiques, familiaux, médicaux etc.).

⁵⁴⁷ A l'inverse, certains schémas départementaux précisent qu'un nombre de territoires (relevant d'un Pays ou d'un EPCI etc.) doivent se doter d'une aire de grand passage. Dans ce cas, nous avons comptabilisé le nombre de territoires concernés et en avons déduit le chiffre correspondant. Cette évaluation peut être nuancée parfois à la baisse car il arrive que plusieurs territoires souhaitent se regrouper pour proposer un seul terrain qui finira par être avalisé par la commission départementale consultative d'accueil des gens du voyage, compte tenu des besoins observés ou encore de la bonne volonté des élus impliqués.

⁵⁴⁸ Quatre départements sont concernés : l'Aveyron, l'Eure, la Vendée et la Charente-Maritime.

⁵⁴⁹ Un des problèmes actuels réside dans le fait qu'une partie des études menées n'est plus d'actualité et que la façon dont les schémas départementaux ont été élaborés ne correspond plus à la réalité observée. La révision en cours de la majeure partie de ces documents doit normalement permettre la prise en compte de ces récentes évolutions.

⁵⁵⁰ 11 départements sont concernés : Paris, les Yvelines, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne, le Val-d'Oise, la Lozère, la Charente, l'Ardèche, les Hautes-Alpes et l'Orne.

La question est complexe : le voyage dépend-t-il de l'offre en termes d'aire d'accueil ou est-il conditionné par d'autres facteurs qui feront que certaines villes seront toujours plus concernées que d'autres ? En effet, certains seraient tentés de dire qu'ils n'ont jamais connu de grands groupes et que cette obligation est incohérente : ils pourraient ainsi en être exemptés, faute de fréquentation. Pourtant, les voyageurs nous ont expliqué en quoi la présence d'une aire d'accueil peut les inciter à s'arrêter à tel endroit ou à faire tel détour pour tester leur économie par exemple. Par ailleurs, ils reviennent souvent aux mêmes endroits pour des raisons différentes : l'économie y fonctionne plutôt bien, le cadre de vie est agréable (zone attractive car touristique, climat agréable etc.), la présence d'une aire ou d'un terrain attiré évite tout conflit et tout risque d'expulsion et assure alors un cadre de vie sécurisant et tranquille aux familles.

Une meilleure prise en compte des besoins permettrait donc, à notre sens, d'une part d'éviter des disparités de mise en œuvre aussi importantes entre territoires (tant les objectifs fixés d'un département à un autre sont éloquents) et, d'autre part, d'équilibrer l'accueil. Il ne s'agit absolument pas de créer des « besoins en voyage » qui n'existeraient pas, car si les groupes ont décidé de se rendre dans telle région pour y travailler, la présence d'aires d'accueil n'est pas le facteur décisif pour choisir leur destination. Il est plutôt question de pouvoir prévoir cet accueil si les groupes se présentaient. Certaines communes ont combiné ces deux approches en étudiant les flux de population qu'elles pouvaient accueillir dans une période donnée et les répartissent sur un ensemble de terrain. Cette prise en compte a eu lieu en amont de la réalisation du schéma départemental et s'adapte aux besoins rencontrés.

Bien que le diagnostic préalable et le schéma départemental d'accueil des gens du voyage ne puissent être comparés à d'autres diagnostics territoriaux établis et reconnus sous ce nom, leur existence et leur précision permettent de traiter ce problème instable de l'accueil des grands passages en donnant une vision réfléchie des besoins et en délimitant les compétences de chaque niveau⁵⁵¹. Leur inexistence est par ailleurs une preuve des difficultés importantes de coopération entre acteurs locaux mais aussi du faible d'intérêt face à ce sujet et enfin du manque apparent de compétences de l'échelon local pour traiter ce problème.

⁵⁵¹ Sur les difficultés et moyens de pérennisation des diagnostics territoriaux, voir : Gilles Jeannot, « Diagnostic territorial et coordination de l'action publique », in Olivier Coutard (ed.), *Le bricolage organisationnel, Crise des cadres hiérarchiques et innovation dans la gestion des entreprises et des territoires*, Elsevier, 2001, p. 119-127.

2.2.2 Mise à disposition de terrains : bras de fer entre local et national

L'imprécision de la loi Besson de 2000 et l'imposition de l'accueil des grands passages par voie de circulaire complexifient le traitement de cette question au niveau local. La loi de 2000 indique que les schémas départementaux doivent prévoir des emplacements pour les rassemblements traditionnels ou occasionnels sans précision sur quels acteurs doivent le faire. La circulaire de 2001 établit une distinction claire des compétences. La circulaire de 2003⁵⁵² la remet cependant en cause, en indiquant qu'il faut rechercher prioritairement des terrains disponibles dans le foncier possédé par l'Etat. Les maires comme les préfets disposant de pouvoir de police générale, on pourrait alors penser qu'il s'agit d'une compétence et d'une responsabilité partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Certains élus estiment que c'est au préfet et aux services de l'Etat dans leur ensemble de trouver des terrains de grand passage. Les collectivités estiment en effet que cette tâche est trop lourde pour leurs services et qu'ils n'ont pas les moyens de proposer quelque chose d'adéquat. Le manque de foncier – les préconisations pour la taille des aires de grand passage indiquent quatre hectares⁵⁵³ – est également un argument avancé par les élus locaux pour demander le soutien de l'Etat afin que des terrains appartenant à ce dernier soient d'abord réquisitionnés ; faisant ainsi référence à la circulaire de 2003. Ce que regrette d'ailleurs un chargé de mission de l'accueil des gens du voyage dans une collectivité :

« Quand on est à la recherche d'un terrain pour l'accueil d'une mission évangélique et qu'on interroge les services de l'Etat, ils n'ont jamais rien. Jamais ! Et on pose la question pour la forme parce qu'on connaît la réponse. Alors qu'on sait qu'il y a des terrains militaires. Sur certains secteurs, c'est autorisé. Du côté de Strasbourg, ils utilisent un ancien aéroport. Nous ne sommes pas confrontés à des missions aussi importantes. Cela pourrait ôter une épine du pied si l'Etat proposait un terrain de temps en temps. Chaque fois la réponse est négative. C'est surtout au niveau de l'ambiance. Les communes ont vraiment l'impression d'être seules, isolées

⁵⁵² Circulaire n°2003-43/UHC/DU1/11 du 08 juillet 2003 relative aux grands rassemblements des gens du voyage : terrains de grand passage.

⁵⁵³ Voir Dossier des interventions « L'organisation des grands passages », Les rencontres techniques du Réseau Ideal – Gens du voyage, Réseau Ideal, 19 novembre 2002 ; ainsi que le compte-rendu de réunion sur les aires de grand passage, Sénat, 16 novembre 2006. Et plus récemment le rapport Hérisson, *op. cit.*, p. 25.

sur le coup, et c'est pour cela que ça se passe mal. Sur l'Ille-et-Vilaine, ce n'est pas le cas mais cela existe ailleurs »⁵⁵⁴.

La question est toujours d'actualité, les grands passages se multipliant. Elle apparaît ainsi dans la circulaire 15 février 2007 relative à la préparation des stationnements estivaux des grands groupes de caravanes des gens du voyage⁵⁵⁵. Les préfets sont invités « à permettre le déroulement des grands passages des gens du voyage, en bonne intelligence avec les responsables locaux et les populations sédentaires ». Si l'on encourage à la fois la coopération élus – Etat, les responsabilités ne sont pas clairement établies.

Comme le font remarquer nombre d'interlocuteurs préfectoraux, les terrains de l'Etat s'amenuisent et s'ils sont adaptés et nécessaires pour des grands rassemblements de milliers de caravanes, ils ne correspondent pas aux plus petits groupes dits « de grand passage ». Par ailleurs, devant la multiplication des problèmes de stationnement en période estivale et le manque de précision des textes, certains responsables (soit des services de DDE impliqués, soit préfectoraux, soit les élus et fonctionnaires de communes ayant réalisé une aire de grand passage), insistent sur la nécessité de prévoir un maître d'œuvre et une localisation précise de ce type d'équipement. En effet, le territoire prévu dans certains schémas départementaux ne renvoie qu'à un zonage purement administratif, tels que les bassins d'habitat par exemple. Il ne crée *de facto* aucune contrainte sur des collectivités. Certains seraient donc favorables, notamment lors de la révision des schémas départementaux à venir⁵⁵⁶, à une reterritorialisation⁵⁵⁷ des aires de grand passage, à savoir, leur inscription dans le cadre de politiques portées par un réel maître d'œuvre tels que les Programmes locaux de l'habitat (PLH), où la compétence est assurée par un Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI). Pour ces acteurs, l'enjeu soulevé par la localisation des aires de

⁵⁵⁴ Entretien avec un chargé de mission de l'accueil des gens du voyage dans une collectivité, Ille-et-Vilaine, réalisé le 17 août 2006.

⁵⁵⁵ Circulaire NOR INT/D/07/00016/C du 15 février 2007 relative à la préparation des stationnements estivaux des grands groupes de caravanes des gens du voyage (voir annexe).

⁵⁵⁶ « 42 schémas ont été signés et publiés en 2002, 40 l'ont été en 2003, ce qui implique la révision et la signature d'autant de nouveaux schémas respectivement en 2008 et 2009 » *in* Hérisson, *op.cit.*, p. 6.

⁵⁵⁷ Sur la question de la territorialisation stratégique, voir notamment : Daniel Béhar, Laurent Davezies, Jean-Marc Offner, Pierre Beckouche, Emre Korsu, Marie Pouplet, Géraldine Pflieger, *Inégalités et intercommunalité en Ile-de-France. Pour une territorialisation stratégique de l'action publique*, Centre de prospective et de veille scientifique, Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, Ministère de l'Équipement, des transports et du logement, Série Synthèses et recherches, n°57, 2001.

grand passage doit nécessairement être intégré à une réalité territoriale afin qu'il soit pris en compte, entendu et assumé, c'est-à-dire mis en œuvre, par les collectivités locales, en partenariat avec l'Etat et les administrations déconcentrées.

Cette territorialisation plus précise des aires de grand passage s'accompagne également pour eux d'une précision de la taille des équipements à mettre en œuvre. La dimension des aires existantes de grand passage est très variable selon les territoires. Si elles sont censées accueillir les groupes entre 50 et 200 caravanes, certaines collectivités ont opté pour le seuil minimum, soit 50 caravanes, et ne sont donc pas en mesure d'accueillir des plus grands groupes, bien qu'elles estiment, généralement, remplir pleinement leur devoir d'accueil.

2.2.3 Financement des terrains et choix d'accueil des collectivités

Si l'Etat encourage les communes à agir en prévoyant des subventions financières, l'aide à la création n'a lieu que pour les aires pérennes de grand passage et aucune aide à la gestion de ces terrains n'est prévue.

La circulaire du 27 octobre 1999⁵⁵⁸ (équipement, ville) prévoit 350 000 F (53 357 euros) par opération pour les aires de grand passage. D'après ce texte réglementaire, ces aires sont destinées à recevoir un nombre important de caravanes (au-delà d'une cinquantaine) et répondent aux besoins liés aux grands rassemblements. La subvention porte sur l'aménagement sommaire de ces aires (terrassement, bornage, arrivée d'eau et d'électricité) et éventuellement sur le foncier (acquisition). On note déjà qu'avant même la loi Besson, ce problème est déjà pris en compte et que les préfetures sont encouragées à réaliser ce type d'équipement, sans beaucoup de résultats pratiques. Dans le cadre de la loi Besson de 2000, l'Etat finance 70% d'un plafond de 114 336 euros par opération⁵⁵⁹. Un amendement de Pierre Hérisson permet désormais le financement à 100% des aires de grand passage. En

⁵⁵⁸ Circulaire UC/IUH/20 n° 99-80 du 27 octobre 1999. NOR : EQUU9910226C Texte source : décision du Comité interministériel des villes en date du 2 septembre 1999.

⁵⁵⁹ Article 1 du décret n°2001-541 du 25 juin 2001 relatif au financement des aires d'accueil destinées aux gens du voyage (JO du 26 juin 2001, p. 10133)

effet, l'article 89 de la loi du 13 juillet 2006⁵⁶⁰, suite à un amendement du sénateur Pierre Hérisson, a fait passer ce seuil à 100% du plafond.

La critique des élus vise trois points. Tout d'abord, à l'instar des critiques effectuées pour la mise en œuvre des aires d'accueil quotidiennes, le montant des plafonds est jugé trop faible. Qu'il s'agisse d'une aire de grand passage ou d'un terrain quotidien, la configuration spatiale de cette dernière nécessite des coûts importants : plus un territoire est reculé, plus son rattachement aux flux est cher. La prise en charge des équipements, c'est-à-dire l'aménagement de l'aire, n'est cependant valable que pour les aires quotidiennes qui nécessitent des aménagements particuliers tels que l'individualisation des équipements ou la télégestion dont le coût est important. Les élus souhaiteraient donc une augmentation de ce plafond subventionnable. Ensuite, il n'est prévu aucune subvention pour la gestion des aires de grand passage, qui ne sont pas ouvertes constamment et qui sont peu aménagées. Pour les collectivités, ces équipements demandent une gestion, même si elle est différente et moins continue que celle des aires d'accueil classiques : préparation du terrain, entretien etc. Enfin, la dernière critique porte sur le cas des aires de grand passage non-pérennes plus connues sous le nom de « terrains tournants » qui ne sont pas financés.

Des collectivités préfèrent opter pour l'accueil des grands passages sur des terrains tournants. Ces équipements sont assez typiques de certains départements du Grand Ouest (Bretagne, Loire-Atlantique, Charente-Maritime etc.). Ce système se décline sous deux formes :

- soit un nombre de collectivités est identifié pour mettre à disposition des terrains tout l'été et ne seront pas concernées l'année suivante, c'est-à-dire que plusieurs stationnements sont possibles sur un terrain sur une ou plusieurs communes pendant l'été ;
- soit un terrain est prévu pour chaque groupe annoncé dans différentes communes, c'est-à-dire que chaque commune n'accueille qu'un groupe une à deux semaines et qu'une autre commune prend ensuite le relais.

⁵⁶⁰ Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 (article 89).

Typologie des aires de grand passage

		<i>Aire pérenne de grand passage</i>	<i>Terrain tournant</i>
<i>Fonctionnement</i>	Ouverture	en général du 1 ^{er} juin au 15 septembre.	Lieu préparé selon les groupes qui viennent (voire rotation). Pas d'ouverture continue (même l'été)
	Temps de séjour moyen des groupes	Une à deux semaines.	Une à deux semaines.
	Rotation des groupes	les groupes se succèdent et parfois une semaine est laissée entre eux afin de renouveler l'herbe du site. Certaines collectivités ont tenté de limiter le nombre de groupes ayant accès à leur site, sans succès.	- Soit un terrain sert à plusieurs groupes la même année - Soit un terrain est trouvé pour un groupe c'est-à-dire un séjour unique dans un temps donné.
<i>Type</i>	Localisation	Fixe / identifiée comme telle dans les documents d'urbanisme.	Temporaire. Le terrain varie selon les années et les villes impliquées.
	Nature	Champ herbé (correspondant plus aux demandes des groupes) ou sol en enrobé (très chaud en période estivale). Aire +/- délimitée.	Champ herbé.
	Surface	Plusieurs hectares mis à disposition pour l'accueil des grands groupes. La norme « informelle » est de quatre hectare pour 200 caravanes.	Idem.
<i>Equipement</i>	Eau	Généralement un raccordement est possible grâce à des bornes préalablement installées et qui sont conservées .	Idem mais il faut le renouveler pour chaque terrain.
	Electricité	Rarement mise à disposition. La plupart des groupes possédant leurs propres groupes électrogènes.	Idem.
	WC	Il arrive que certains groupes demandent des cuves. Parfois des WC mobiles (type chantier, festival) sont installés mais peu utilisés.	Idem
	Ramassage des ordures	Mis en place dans la majeure partie des cas sous la forme de grandes bennes ramassées une fois par semaine par la collectivité concernée.	Idem
<i>Coût pour les groupes</i>	Droit de place	- Soit fixé à part comme droit de place indépendant - Soit fait partie d'un forfait calculé par famille par semaine qui comprend droit de place + eau + électricité + ordures (intégrée à une convention entre les groupes et la collectivité)	Idem
	Fluides et ordures	- Soit fait partie du forfait (voir ci-dessus) - Soit eau + électricité au coût réel et les ordures sont facturées au coût des bennes mises à disposition.	Idem
<i>Subventions</i>	Aide à la création	Oui. Depuis 2006, 100% d'un plafond de 114 336 euros par opération	Non
	Aide à la gestion	Non	Non

Source : Marie Bidet

Les terrains provisoires sont quasiment identiques aux terrains pérennes. La seule différence réside dans le fait que l'emplacement n'est pas définitif et qu'il n'est pas financé, de la même façon que les terrains tournants.

Quelle que soit l'option retenue, les collectivités voient plusieurs avantages à ce système, tel que le partage de l'effort d'accueil entre communes des coûts mais aussi, et peut-être surtout, des « externalités négatives » sur leurs populations locales respectives. Il s'agit de ne pas « marquer » leur territoire avec une aire pérenne de grand passage qui induirait nécessairement l'accueil régulier et continu – bien qu'il soit généralement limité sur la période de juin à septembre au maximum – de grands groupes. Pourtant, trouver un terrain disponible et des collectivités « bénévoles » n'est pas forcément plus facile. Cela passe au mieux par un terrain communal mis à disposition ou un accord avec le propriétaire d'un terrain privé, souvent agricole, et, au pire, par une réquisition, toujours mal vécue. Cela constitue cependant un moyen de solidarité intercommunale pour l'accueil des grands passages et parfois, une possibilité de s'adapter de façon plus souple aux attentes des groupes. Trois limites semblent alors se dessiner. D'une part, ce type de terrain tournant ne répond pas aux critères de subventions de l'Etat qui ne prend en compte que des terrains pérennes. Les communes remettent en cause cet aspect unique du financement alors qu'elles remplissent finalement leur obligation d'accueil. D'autre part, les collectivités estiment que si l'Etat les aidait à trouver des terrains, elles n'auraient pas à en assumer les coûts – tant économiques qu'électorales – et pourraient afficher auprès de leur population un soutien de l'Etat qui viendrait légitimer leur démarche. De la même façon, certaines ne subiraient pas de stationnement illicite faute d'avoir mis à disposition un terrain trouvé à la hâte, non identifié et qui sera finalement refusé par les gens du voyage car ne correspondant pas au groupe et à ses besoins. Enfin, les communes habituées à ce dispositif commencent à orienter leurs réflexions vers des actions plus pérennes : elles sont généralement lassées de devoir chaque année trouver des volontaires, mettre en place et aménager pratiquement des solutions d'accueil qui disparaissent d'une année sur l'autre. Inversement, certaines communes, en début de mise en œuvre, voient dans ces terrains tournants une façon de mieux faire accepter cet accueil tout en l'assurant effectivement.

Le fait de choisir de mettre en œuvre une aire de grand passage pérenne ou un terrain tournant illustre à la fois la territorialisation d'une solution à l'accueil des grands passages, mais également les différences entre territoires. Par ailleurs, il faut noter que ce système de terrains rotatifs est exceptionnellement financé en Loire-Atlantique. Le plafond pris en

charge par l'Etat est appliqué de la même façon que pour une aire pérenne de grand passage et le Conseil général attribue des fonds selon les aménagements à réaliser pour la mise en conformité de l'équipement. Ce type de pratique répond certes à une demande des collectivités mais porte atteinte au principe de cohésion nationale. Alors que ce dernier est prôné comme pilier de la loi – toutes les communes participent à l'effort de solidarité nationale en accueillant les gens du voyage et bénéficient des mêmes subventions – la territorialisation de l'action publique offre ici des outils différents de réalisation selon les départements.

Par ailleurs, il semble que les problèmes de répartition de compétences entre Etat et élus au niveau de la localisation des aires de grand passage et de leur financement apparaissent comme un frein à la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000. Les conséquences de ce partenariat bancal peuvent alors même expliquer certains stationnements illicites, en ne rendant pas optimales les capacités d'accueil déjà existantes.

Ce flou quant à la localisation des aires de grand passage et à la désignation des communes ou EPCI responsables pose d'autant plus de problèmes par la suite lorsqu'un stationnement spontané⁵⁶¹ de grands groupes se produit et que rien n'est prévu pour les communes concernées qui se repassent alors la « patate chaude »⁵⁶². Les pratiques sont une fois de plus très différentes d'un département à l'autre : un département ne va pas mentionner les grands passages tandis qu'un autre va avoir listé précisément le nombre, la nature et l'emplacement de chaque équipement à réaliser.

La faible mise en œuvre de la loi Besson de 2000 ne relève pas uniquement de l'imprécision d'un texte qui vient brouiller un partage des responsabilités déjà compliqué entre l'Etat et les communes. Elle dépend aussi de la façon dont ces deux niveaux travaillent ensemble et notamment de la façon dont le niveau central réussit à garantir la mise en œuvre de la loi par les communes.

⁵⁶¹ Le stationnement spontané correspond au stationnement de caravanes alors qu'aucun équipement d'accueil n'existe sur un territoire alors qu'il a été prévu par le schéma départemental d'accueil des gens du voyage.

⁵⁶² Maurice Boscavert, « A qui la patate chaude ? », *Ressources*, n°83, juin 1999, p. 21.

3 État, es-tu là ?

La difficile mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ne tient pas qu'aux textes flous qui seraient interprétés différemment selon l'échelon concerné, central ou local ; différences qui permettent de rejeter la responsabilité sur l'un ou l'autre. La mise en œuvre de la loi repose également sur la capacité de l'Etat à imposer une politique – dont le sujet sensible n'enthousiasme personne⁵⁶³ – dont il a décentralisé la réalisation. Au vu de la faible mise en œuvre, on peut s'interroger sur la capacité et la volonté de l'Etat – que l'on désigne le niveau central ou les représentants locaux de ce dernier – à imposer une politique dans un contexte fort de décentralisation.

Afin de respecter l'équilibre entre gens du voyage et communes, et ce sur l'ensemble du territoire national, l'Etat doit garantir la mise en œuvre de la loi de deux façons. Il doit veiller à la réalisation des dispositifs d'accueil garantis par des délais de mise en œuvre et le pouvoir de substitution du préfet. Avec ces moyens de contrainte, il doit également pouvoir assurer qu'une fois mise en œuvre, la loi sera respectée, en mettant à disposition des forces de l'ordre la possibilité de procéder aux mesures d'expulsion en cas de stationnement en dehors des aires créées.

Force est de constater que *l'Etat ne cherche pas à contraindre les communes mais à négocier cet accueil*. Au niveau central, sous couvert de comprendre les réalités locales, les délais de réalisation sont rallongés. Au niveau local, les services préfectoraux tentent de faciliter l'action publique et non pas de s'imposer. Il s'agit alors de convaincre du bienfondé de l'accueil des gens du voyage. Le pouvoir de substitution du préfet représente plus une force de dissuasion qu'une façon pratique d'agir. Au contraire, le préfet entretient des relations avec les élus⁵⁶⁴ qui ne l'incitent pas à l'utiliser. Il n'est d'ailleurs pas considéré (et ne se considère pas) comme un simple relais local du niveau central mais comme partie prenante

⁵⁶³ Il est évident que l'accueil des gens du voyage est une politique quasi sociale qui ne bénéficie pas du même intérêt que celles visant à développer un territoire sur le plan économique ou encore touristique. L'accueil des gens du voyage est inévitablement perçu comme une obligation négative : être obligé d'accueillir une population indésirable qui n'apporte aucune gloire, *a fortiori* électorale. Nous y reviendrons dans le chapitre suivant.

⁵⁶⁴ Voir Jean-Pierre Worms, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du Travail*, n°3, 1966, p. 249-275. Pour une analyse plus approfondie du système politique administratif local dans son ensemble et ses rapports à l'Etat, voir l'ouvrage classique de Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Le Seuil, Paris, 1976.

des projets qui se déroulent sur le territoire, à son initiative ou non. Il est donc prudent sur ce type de pratique, qui, représentant un faible intérêt, conduirait à endommager les relations préalablement établies. On arrive inévitablement à une mise en œuvre contrastée de la loi où, selon les territoires, certains auront mis en œuvre et d'autres non. L'Etat n'assure donc plus le partage équitable de l'accueil des gens du voyage sur l'ensemble du territoire national (3.1).

L'Etat ne semble pas être en mesure de s'imposer face aux collectivités. Il ne semble pas plus à-même de faire respecter la loi, une fois mise en œuvre. Pour la majeure partie des élus, il ne s'agit pas d'accueillir par solidarité mais de le faire afin d'être certain d'éviter tout cas de stationnement illicite. Etre en capacité d'expulser, et le plus rapidement possible, est une demande constante des élus⁵⁶⁵ ; quel que soit le degré effectif de réalisation des équipements. Or, les procédures d'expulsion à la charge du préfet ne sont pas aussi systématiques et ne procèdent pas uniquement de la « simple » mise en conformité des communes (3.2).

3.1 Quand l'Etat ne souhaite pas imposer la loi : « faire avec » le local

L'Etat dispose des délais de mise en œuvre et du pouvoir de substitution pour contraindre les communes à accueillir les gens du voyage. Pourtant les délais sont régulièrement rallongés, étirant les temps de mise en œuvre et créant des situations territoriales contrastées : tandis que certaines inaugurent leurs aires d'accueil, les autres n'ont pas encore trouvé de terrain (3.1.1). La contrainte ultime du pouvoir de substitution du préfet est dès le départ envisagée comme un recul par rapport à la décentralisation. Il n'est d'ailleurs pas conçu comme un instrument de gouvernement et n'est pas apprécié par ceux censés assumer sa mise en œuvre, les préfets. Ces derniers, au cœur d'échanges avec les élus, préfèrent opter pour des moyens moins contraignants (3.1.2).

3.1.1 « Délayer » la mise en œuvre de la loi et laisser faire les communes

Pour certains, la loi Besson de 2000 s'est distinguée des précédentes législations en imposant des délais de réalisation à la fois des schémas départementaux (obligation d'élaborer ce

⁵⁶⁵ Si les communes se conforment aux prescriptions du schéma départemental, elles peuvent interdire le stationnement sur leur territoire et demander le concours des forces de l'ordre lors des mesures d'expulsion en cas de stationnement illicite. Ce principe représente en quelque sorte le nerf de l'accueil des gens du voyage.

document dix-huit mois après la publication de la loi Besson de 2000) et des dispositifs d'accueil (délai de deux ans pour réaliser les dispositifs d'accueil à compter de la publication du schéma départemental).

Dans un rapport, le préfet Merrheim⁵⁶⁶ précise que le calendrier de réalisation concrète des aires est positionné dans une « fenêtre de tir » particulièrement favorable sur le plan électoral. En effet, les travaux des premières aires auraient pu être engagés au lendemain des élections présidentielles et législatives, et les derniers chantiers aidés financièrement par l'Etat à mi-mandat municipal, pour conclure avant les prochaines élections municipales. Il s'agissait notamment de ne pas voir remis en cause des projets locaux par de nouvelles équipes locales, de ne pas diluer les lignes budgétaires prévues pour les réalisations mais aussi de conserver une certaine efficacité de mise en œuvre.

Aussi, tous les schémas départementaux auraient dû être adoptés le 5 janvier 2002. Or, en mars 2003, seuls 49 le sont effectivement. C'est ce que précise une circulaire interministérielle de l'époque⁵⁶⁷ qui fait un bref bilan de l'application de la loi et qui revient en détail sur les dispositions relatives à la mise en œuvre de l'accueil des gens du voyage (subventions, aménagement des aires d'accueil, pouvoir de police du maire etc.). Ce texte n'accorde pas directement un délai de mise en œuvre de la loi mais permet aux préfets de bénéficier d'un an supplémentaire de manière à faire aboutir l'élaboration de ce document. Cette possibilité repousse, néanmoins et *de facto*, la mise en œuvre des aires d'accueil dont le délai de réalisation débute à la publication du schéma départemental.

Dans la mise en œuvre de la loi Besson, et au risque de faire reposer nos résultats sur un modèle binaire – on retrouve deux types de réactions. Les communes qui ont réalisé à temps leurs équipements critiquent ce délai accordé aux « mauvais joueurs », accusant l'Etat de conforter leur manque d'action, de ne pas mettre en œuvre les moyens de contrainte dont il dispose et par là même, de ne pas reconnaître leurs efforts. Les « mauvais élèves » accusent le niveau central d'être responsable de ce retard car ces mêmes communes ont attendu la parution des décrets d'application pour commencer à travailler sur le sujet. Le ministère de

⁵⁶⁶ Rapport Merrheim, *op. cit.*, p. 12.

⁵⁶⁷ Lettre-circulaire du 11 mars 2003, NOR : EQUU0310046Y, relative aux dispositifs départementaux d'accueil des gens du voyage ; disponible en annexe.

l'Équipement est directement remis en cause : selon certains auteurs, c'est lui qui a contraint les communes à l'immobilisme en publiant les décrets et la circulaire de mise en œuvre de la loi un an après la loi Besson de 2000. Ainsi, à travers ces mesures, on fait apparaître un niveau central conscient des difficultés du niveau local qui laisserait une marge de manœuvre plus importante afin qu'élus, préfet et services déconcentrés aient le temps de travailler ensemble pour établir le schéma départemental⁵⁶⁸. Mais en octroyant ce délai, le niveau central ne remplit *a priori* plus son rôle de garant de la mise en œuvre de la loi.

Cette circulaire est publiée une semaine avant la publication de la loi pour la sécurité intérieure (LSI)⁵⁶⁹ déjà adoptée le 13 février 2003. Cette dernière accorde, entre autres, de nouvelles mesures d'expulsion en cas de stationnement illicite des caravanes sur le territoire d'une commune en règle avec les prescriptions du schéma départemental. A en croire un des membres du cabinet de ministère de l'Intérieur de l'époque⁵⁷⁰, les clauses relatives à l'expulsion des gens du voyage dans la LSI visent à inciter les communes à mettre en œuvre la loi Besson puisqu'elles ne peuvent bénéficier de ces droits qu'en ayant réalisé les aires d'accueil prévues par le schéma départemental.

On accorde ainsi aux communes un peu plus de temps pour réaliser leurs obligations et, parallèlement, on renforce le pouvoir de police du maire alors même qu'il ne peut disposer de ce dernier que s'il est en conformité avec le schéma départemental. Il semble que le niveau central, sous couvert d'encourager la mise en œuvre de la loi, se recentre sur des questions d'ordre public et de questions juridiques relatives à l'expulsion des gens du voyage en cas de stationnement illicite. *Tout porte à croire qu'il perd son réel rôle d'animateur et de garant de la mise en œuvre de la loi Besson.*

Ce constat est renforcé par le cavalier législatif inséré par le gouvernement lors de la loi du 13 août 2004⁵⁷¹. L'article 210 modifie l'article 2 de la loi Besson de 2000 et permet aux communes ou EPCI de différer de deux ans leur obligation d'accueil sous couvert d'avoir

⁵⁶⁸ Apparaît déjà ici le fait que les élus, optant très généralement pour un cumul des mandats, réussissent à infléchir le niveau central. De la même façon, il faut prendre en considération le rôle des préfets dans la remontée d'informations au niveau central.

⁵⁶⁹ Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (articles 53 à 58).

⁵⁷⁰ Entretien réalisé le 8 juin 2007. Cet ancien membre de cabinet est aujourd'hui préfet de région.

⁵⁷¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (article 210).

manifesté leur volonté de se conformer à leurs obligations⁵⁷². Lors des entretiens que nous avons réalisés au cours de nos recherches empiriques, les personnes en charge de l'évaluation de la « volonté » des communes – c'est-à-dire majoritairement les services des DDE ou un service préfectoral spécifique – expliquent qu'elles ont adopté une démarche compréhensive. Il s'agit pour les services déconcentrés de l'Etat de favoriser et d'encourager l'action publique, c'est-à-dire de continuer une certaine coopération avec les communes et EPCI et non pas de conduire à un blocage. Préfets, sous-préfets et services déconcentrés optent pour un rôle d'accompagnement des élus dans la mise en œuvre de cette loi et s'accommodent de documents flous, envoyés au dernier moment, d'études de plusieurs années à partir du moment où ces documents attestent des soi-disant efforts d'accueil des communes. Il s'agit de poursuivre l'action engagée auprès des élus, surtout face à des collectivités déjà « en retard »⁵⁷³.

Enfin, un nouveau délai a été obtenu pour la réalisation des aires d'accueil par le biais de l'article 138 de la loi du 24 décembre 2007⁵⁷⁴. Un délai supplémentaire de deux ans est accordé, fixant au 31 décembre 2008 la date finale de réalisation des dispositifs d'accueil des gens du voyage. Cependant, les communes bénéficiant de cette rallonge voient l'investissement de l'Etat passer de 70 à 50%.

Ces délais témoignent à eux seuls d'une mise en œuvre disparate de la loi Besson puisque l'Etat accorde du temps aux communes qui ne sont pas aux normes. Là encore, le discours des élus étant en conformité est assez critique : les délais permettent de temporiser la mise en œuvre d'une loi que personne ne souhaite réaliser et l'accueil n'est assumé que par une partie des communes, créant *de facto* une inégalité entre territoires. *Le niveau central, en ne*

⁵⁷² Cette démarche peut avoir lieu de trois façons différentes : transmettre une délibération ou une lettre d'intention comportant la localisation de l'opération de réalisation ou de réhabilitation ; l'acquisition de terrains ou le lancement d'une procédure d'acquisition des terrains et enfin, la réalisation d'une étude préalable.

⁵⁷³ Nous n'avons eu aucun écho de délais qui n'auraient pas été accordés aux communes concernées. On peut d'ailleurs ici s'interroger sur l'entité prévue pour contrôler le respect des délais. Au niveau local, c'est la commission départementale consultative d'accueil des gens du voyage qui constate les avancées de chaque commune et le préfet qui anime la mise en œuvre de la loi. On peut supposer que les DDE, en accordant les aides à la réalisation, « vérifient » que les communes sont bien en règle. On sait par ailleurs que de nombreux rappels des préfetures vers les DDE, censées travailler avec les communes, ont eu lieu pour dresser un tableau de l'existant et des communes retardataires.

⁵⁷⁴ Loi n°2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 (article 138).

sanctionnant pas les communes récalcitrantes, conforte ainsi un défaut de solidarité entre territoires, alors même que la loi Besson de 2000 est fondée sur ce principe.

En attribuant des délais supplémentaires, l'Etat donne l'image d'un « laisser faire » qui n'est plus garant de la mise en œuvre de la loi ni de l'égalité de traitement des communes, entre celles qui ont déjà fait et celles qui doivent encore faire. Il fait alors perdurer l'idée qu'il n'y a pas de réelles contraintes à réaliser les dispositifs d'accueil. Le pouvoir coercitif de l'Etat est d'autant plus mis à mal que le pouvoir de substitution du préfet aux maires, en cas de non-réalisation des équipements, est totalement décrédibilisé et ne peut donc pas servir de garde-fou.

3.1.2 Préfets : du pouvoir de substitution à la persuasion

La loi Besson de 2000 repose sur un équilibre garanti par un dispositif fragile. En réalisant des aires d'accueil, la carotte promise aux élus correspond à la fois aux subventions pour la réalisation et pour la gestion des aires d'accueil et au renforcement de leur pouvoir de police en cas de stationnement illicite des caravanes. Le bâton est incarné par le préfet qui peut se substituer aux communes si elles ne réalisent pas les équipements dans les temps. Pour nombre d'observateurs, la loi Besson de 2000 a complété les précédentes législations visant l'accueil des gens du voyage grâce à la possibilité de sanctionner les communes en cas de non-conformité avec le schéma départemental, deux ans après l'adoption de ce dernier⁵⁷⁵.

Si le pouvoir de substitution du préfet aux communes a été vivement critiqué au moment de l'élaboration de la loi Besson de 2000 comme rétrograde et comme largement contraire à la logique de décentralisation, il apparaît comme une mesure improbable aux yeux des élus mais aussi de ceux qui en ont la charge, les préfets. Ce constat témoigne à la fois de

⁵⁷⁵ Pour rappel, si la commune inscrite au schéma départemental ne présente pas à temps un projet d'accueil, l'Etat peut acquérir les terrains nécessaires (article 3 de la loi du 5 juillet 2000), réaliser les travaux d'aménagement et gérer les aires d'accueil au nom et pour le compte de la commune « hors-la-loi », qui assume dès lors tous les coûts et ne bénéficie d'aucune subvention.

l'inefficience de ce prétendu moyen de coercition⁵⁷⁶ mais aussi, et plus largement, du rôle du préfet actuel dans le cadre de la décentralisation.

Ainsi, avant que les délais ne soient prorogés, le pouvoir de substitution n'effraie pas les maires. Sur un sujet aussi sensible que l'accueil des gens du voyage, les élus rencontrés estiment que l'Etat n' « osera » pas adopter une telle démarche. Le rôle du préfet ne consiste plus à imposer une loi émanant du niveau central, mais à animer l'action collective⁵⁷⁷ : il est censé réunir les acteurs impliqués par les politiques et favoriser leurs échanges par le biais de réunions partenariales. Pédagogue, il doit opter pour une position de « facilitateur »⁵⁷⁸ : il explique la loi, met à disposition ses services déconcentrés et permet le bon déroulement de l'action publique. Venir se substituer aux communes apparaît comme contradictoire avec ce rôle, comme le souligne ce secrétaire général de préfecture :

« Dans la loi vous savez aussi qu'il y a une sanction et que le préfet peut faire à la place des communes, l'objectif c'est de faire accepter. L'objectif c'est d'éviter autant que faire se peut d'être obligé d'intervenir en l'état des communes. D'abord parce que ça ne serait pas très dans l'air du temps à un moment où on dit que la décentralisation doit transférer la compétence aux communes. La décentralisation, les nouvelles compétences c'est exercer des responsabilités : il n'est donc pas très souhaitable que l'Etat le fasse à la place des communes concernées. On est plutôt dans un travail d'explication, de persuasion, de conviction, d'incitation à l'égard des communes qui pour l'instant n'ont pas encore fait émerger de projets, que dans une perspective de contrainte. Pour autant la contrainte n'est pas totalement évidemment éliminée puisque la loi l'a prévue, mais c'est ce qu'on dit aux maires et qui le comprennent bien : on peut difficilement expliquer qu'un maire ne remplisse pas une obligation légale, et on peut difficilement expliquer qu'un maire à un moment où l'on parle de décentralisation fasse faire par l'Etat ce qui ressort de sa compétence. Ce n'est pas très logique »⁵⁷⁹

Le préfet a beau être le tuteur des collectivités territoriales, chargé de veiller à la légalité de leurs décisions, les élus représentent des acteurs clés pour faire appliquer la loi, établissant

⁵⁷⁶ Sur la remise en cause de ce pouvoir, on peut se reporter à l'article d'Emmanuel Négrier, « Des élus peu contraints par l'action du préfet », *Problèmes politiques et sociaux*, n°951-952, 2008, p. 74-77. Voir également sur l'inefficience de ce pouvoir dans le cadre de la SRU : Subra, *op. cit.*

⁵⁷⁷ Voir notamment Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, *L'Etat animateur*, Paris, Seuil, 1994 et Patrice Duran, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.

⁵⁷⁸ Voir notamment Alice De Laverrie, Jacqueline Montain-Domenach, « Quand le préfet modèle les territoires... », *Pouvoirs Locaux*, n°58, 2003, p. 137-142 et Gaudin, *op. cit.*

⁵⁷⁹ Entretien réalisé avec un secrétaire général de préfecture, réalisé le 22 avril 2004.

de facto une relation d'interdépendance entre eux. Comme le soulignait déjà à l'époque Jean-Pierre Worms⁵⁸⁰, une relation spécifique s'installe entre le représentant du pouvoir central et les élus, même si cette dernière a évolué dans le cadre de la décentralisation. Le pouvoir de substitution représente pour le préfet le dernier moyen à sa disposition dans son intervention auprès des collectivités territoriales. Il dispose d'autres moyens de persuasion⁵⁸¹ visant à convaincre les élus du bienfondé de l'action, et non à leur imposer frontalement comme cela a été le cas dans le passé. Dans le cas précis de la mise en œuvre de l'accueil des gens du voyage, il peut ainsi, appuyé localement par ses sous-préfets et ses services déconcentrés, émettre de nombreux rappels à la loi. Les services préfectoraux insistent généralement sur le fait qu'avoir une commune aux normes permet d'exercer effectivement l'expulsion. Mais cela permet aussi d'avoir le soutien des forces de l'ordre plus facilement, et dans d'autres contextes. Une forme de donnant-donnant qui est aussi rappelée par le préfet quand ce dernier fait remarquer aux élus le poids de l'Etat, via des subventions attribuées notamment dans le fonctionnement communal. Le pouvoir de substitution est donc considéré comme la dernière étape d'un dialogue qui n'aurait pu être noué malgré tous ces efforts :

« C'est comme l'arme, enfin c'est souvent l'exemple que je cite, c'est comme la dissuasion nucléaire, c'est fait d'abord pour pas qu'on puisse s'en servir, on sait que ça existe, le pouvoir de substitution que le Préfet a par rapport aux maires, peut-être on sera amené à l'utiliser mais moins on l'utilisera et mieux ça sera, car c'est une arme de dissuasion nucléaire et puis quand une bombe atomique tombe quelque part c'est jamais très bon c'est bon pour personne donc c'est pas bon pour les habitants, c'est pas bon pour la commune c'est pas bon pour celui qui l'a lancée parce qu'il y a toujours des retombées »⁵⁸².

D'autres reconnaissent l'utilité stratégique de ce pouvoir tout en soulignant qu'il n'a aucune prise sur le local :

« [...] toutes les formules de substitution des préfets aux communes. On sait que ça ne se fait pas. La loi SRU ne se fait pas. La loi Gens du voyage ne se fait pas. La loi SRU a commencé dans le Val-de-Marne il n'y a pas

⁵⁸⁰ Worms, *op. cit.*

⁵⁸¹ Voir l'analyse faite à ce sujet à partir de l'exemple du contrat éducatif local : Ingrid Voléry, « Sociogenèse d'un mode de gouvernance territoriale. Le cas d'un contrat éducatif local », *Revue française de science politique*, vol. 58, n°5, 2008, p. 743-771.

⁵⁸² Entretien avec un secrétaire général, *ibid.*

longtemps. Cela ne se fait pas mais cela permet de responsabiliser considérablement. Mais cela ne peut pas tenir longtemps. Dans beaucoup de débats auxquels j'assiste, dans des enceintes, avec les pouvoirs publics, avec des sénateurs, souvent on en revient cette question. Le fait que cette possibilité existe pose la question de l'Etat, de ses forces sur le territoire. C'est intéressant que ça existe, même si ça ne se fait pas. Inversement, je pense que c'est négatif que cela existe, même si ça ne se fait pas »⁵⁸³.

On voit donc toute l'ambiguïté qui lie inévitablement le préfet aux élus. Intermédiaire entre « l'Etat » et les intérêts locaux, le préfet se faisait traditionnellement l'avocat des intérêts locaux auprès de l'Etat que comme l'agent de l'Etat dans le département. Aujourd'hui, il est beaucoup plus ambigu. Il est confronté à la pression des collectivités locales mais n'a pas les moyens d'y répondre. Le système préfectoral consacre donc un système de gouvernement consensuel qui implique une politique du coup par coup pour limiter tout conflit, mais au détriment de la mise en œuvre réelle de la loi.

Dans une situation de faible guidage central et d'une politique aussi sensible que celle de l'accueil des gens du voyage, l'Etat laisse finalement jouer la base afin que les solutions apparaissent d'elles-mêmes et si ces dernières n'apparaissent pas, ses représentants se gardent de tout arbitrage, au détriment d'autres acteurs locaux motivés et engagés pour défendre un projet. Le préfet semble alors tiraillé entre deux fonctions : permettre la mise en œuvre en tant que conciliateur mais aussi garantir son application.

Des élus et des responsables de services déconcentrés estiment que ce rôle doit rester fort par rapport à certains sujets.

« L'article 9 [de la loi Besson de 2000], c'est comme l'article 55 sur le logement social [loi SRU]. L'Etat devrait avoir un autre rôle, plus coercitif, vis-à-vis des communes, que ce soit à propos des gens du voyage ou sur la question des 20 % de logements sociaux. On ne peut pas laisser les maires interpréter la loi, la contourner, les laisser dire qu'ils préfèrent payer plutôt que d'assumer cette part de solidarité. Je pense même que la question de l'indemnité, pour la loi SRU, ne devrait pas... L'indemnité devrait être d'autant plus importante qu'il y a une non-volonté de faire. Elle devrait être exponentielle. Sinon, certains s'installent tranquillement. Ils programment dans le budget la somme qu'ils auront à payer pour non-application de la loi.

- Même dans un contexte fort de décentralisation ?

⁵⁸³ Entretien avec un membre de la Commission nationale consultative des gens du voyage, réalisé le 15 mai 2007.

Oui. Je serais tenté de dire « raison de plus » l'Etat ayant de moins en moins de pouvoirs et qu'on est de plus en plus maître chez soi. Le rôle du préfet, dans ce domaine comme dans le domaine du logement social, est important. On ne peut pas jouer à la patate chaude, au mistigri, ni avec les gens qui ont besoin de logements sociaux, ni avec les gens du voyage, ni avec ceux qui se sédentarisent parce qu'ils ne peuvent pas faire autrement, dans des conditions d'une très grande précarité. Il devrait y avoir une vision globale de la part de l'Etat et des régions concernées, notamment la région Ile-de-France pour qu'il y ait des moyens mais aussi une répartition plus égalitaire des logements sociaux d'un côté, et de l'accueil des populations des gens du voyage, ou des roms dans le cas extrême, sur la région »⁵⁸⁴.

Pour d'autres, le pouvoir de substitution du préfet n'est pas compatible avec leur rôle qui doit se borner à une fonction régaliennne, c'est-à-dire envoyer les forces de l'ordre ou non en cas de problème. C'est ce pouvoir qui donnerait une marge de manœuvre au préfet pour soutenir, ou non, une collectivité dans ses efforts. Ainsi, en garantissant cette intervention effective, on encouragerait les élus à mettre en œuvre la loi Besson de 2000. S'ils créent des dispositifs d'accueil, ils savent en effet qu'ils seront appuyés par le pouvoir préfectoral dans le cadre d'une expulsion.

3.2 Une loi sans effet ?

Pour les préfets, ce débat n'a pas lieu d'être. Une collectivité doit d'abord mettre en œuvre une aire d'accueil avant de s'assurer de l'envoi des forces de l'ordre en cas de problème. Pourtant, force est de constater que cette capacité de l'Etat à mettre à disposition des forces de police est cruciale pour les élus⁵⁸⁵. Pour ceux qui sont en conformité avec le schéma départemental, savoir que des forces de l'ordre sont disponibles symbolise la juste application de la mise en œuvre de la loi Besson et la reconnaissance de leurs efforts. Or ce n'est pas aussi systématique que ce que les textes de lois peuvent garantir. Pour ceux qui n'ont rien réalisé, cela constituerait un encouragement supplémentaire pour réaliser les dispositifs d'accueil : leur respect serait garanti par le soutien de l'Etat en cas de

⁵⁸⁴ Entretien avec un député, président d'une communauté d'agglomération, réalisé le 17 juillet 2006.

⁵⁸⁵ Dominique Gatto et Jean-Claude Thoenig ont souligné l'interrogation permanente formulée à l'égard du niveau central à propos de ses réelles capacités à administrer la sécurité publique et à coordonner son action. Par ailleurs, ils démontrent que, si la critique du manque de moyens de l'Etat pour mettre à disposition des forces de police est classique dans le rapport Etat – élus locaux, elle peut parfois servir l'intérêt du fonctionnaire qui est alors en mesure de faire remonter l'information et de faire reconnaître ses faibles effectifs. Voir Dominique Gatto et Jean-Claude Thoenig, *La sécurité publique à l'épreuve du terrain. Le policier, le magistrat et le préfet*, Paris, L'Harmattan, 1993.

stationnement illicite. Or, si le « bâton » est jugé peu crédible par les communes et qu'elles redoutent donc peu l'Etat, la « carotte » ne semble pas non plus les faire avancer : les pouvoirs de police sont certes théoriquement renforcés mais le droit relatif à l'expulsion est peu saisi : leur mise en œuvre est à la fois rare et délicate (3.2.1). Cela crée des tensions entre les élus et le niveau central d'une part, et entre ce dernier et ses représentants au niveau local d'autre part. Cette remise en cause de l'Etat central peut même créer une sorte de « solidarité locale » entre les services préfectoraux et les élus « délaissés ». (3.2.2).

Alors que les maires apparaissent aujourd'hui comme des pivots de la sécurité publique locale, ils se déchargent de cette question sur l'Etat, dans le cas des gens du voyage. Les élus investissent ici le préfet d'un rôle tout à fait particulier mais traditionnel, celui de faire respecter l'ordre public en cas de stationnement illicite, alors que, paradoxalement, ils deviennent des pivots incontournables des politiques locales de sécurité⁵⁸⁶. L'expulsion des gens du voyage est toujours envisagée dans un rapport direct à l'Etat. Elle interroge alors l'Etat dans ses rapports aux communes mais également la mise en œuvre du droit relatif à ces expulsions, qui, bien qu'il ait été renforcé pour en faciliter son application, semble très délicat à mettre en œuvre par le niveau local. Manque de moyens, décision délicate, sujet prioritaire : le préfet doit ici arbitrer entre différents enjeux qui dépassent la question de l'accueil des gens du voyage (3.2.3)

3.2.1 Des procédures simplifiées mais peu adaptées

La possibilité du préfet d'envoyer ou non les forces de l'ordre sur un cas problématique de stationnement des gens du voyage semble décisive pour les élus. Il faut rappeler à quel point l'article 9 de la loi Besson est vécu comme la contrepartie à l'effort consenti par les communes au moment de l'élaboration de la loi. Paradoxalement, alors que ce pouvoir n'existe pas réellement, c'est un argument très fort et couramment employé par les élus, notamment pour montrer que l'Etat ne remplit par son contrat.

L'article 9 de la loi Besson du 5 juillet 2000 prévoit en effet le renforcement du droit de police du maire de la commune concernée ou de toute autre commune ayant participé au

⁵⁸⁶ Jacques De Maillard et Sebastian Roché, « La sécurité entre secteurs et territoires », in Anne-Cécile Douillet et Alain Faure (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005, p. 27-32. Voir également, Le Goff, *op. cit.*

financement du dispositif d'accueil⁵⁸⁷. Elles pouvaient alors prendre la décision par arrêté municipal d'interdire le stationnement des caravanes sur leur territoire, excepté sur les aires d'accueil. La loi sur la sécurité intérieure⁵⁸⁸ prévoit de punir de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende le fait de s'installer, en réunion, en vue d'y établir une habitation sur une commune respectant ses obligations d'accueil ou sur tout autre terrain privé. Ces mesures ont été récemment renforcées par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance⁵⁸⁹ et la circulaire d'application relative à la procédure d'expulsion des gens du voyage⁵⁹⁰. Le préfet peut à présent directement procéder, après mise en demeure réalisée sur notification aux gens du voyage, à l'évacuation forcée des résidences mobiles en cas de stationnement illicite sans passer par le juge⁵⁹¹, dans un délai de 24 heures. Deux critiques majeures étaient généralement formulées vis-à-vis des mesures précédentes. Le coût et la durée des procédures étaient trop élevés et ne permettaient absolument pas de régler le cas de stationnement illicite puisque les gens du voyage étaient repartis avant que la décision de justice ne tombe.

Malgré ce renforcement présenté par le cabinet du ministre de l'intérieur comme une incitation à la réalisation d'aires d'accueil, deux problèmes se posent, différant peu de ceux

⁵⁸⁷ En cas de stationnement illicite, le maire peut, par voie d'assignation, saisir le président du tribunal de grande instance afin de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles. Le juge peut également demander aux occupants, sous astreinte, de rejoindre l'aire d'accueil ou à défaut d'ordonner l'expulsion de tout terrain. En cas de nécessité relative à la sécurité et à l'ordre public, il peut ordonner que l'exécution ait lieu au seul vu de la minute.

⁵⁸⁸ Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, article 53. La saisie du véhicule peut avoir lieu. L'ensemble des véhicules utilisés pour commettre l'infraction pourrait d'ailleurs faire l'objet d'une confiscation. Les coupables du délit peuvent également voir leur permis de conduire suspendu pour une durée maximum de trois ans. La loi prévoit donc une pénalisation du stationnement illicite en créant le délit d'occupation sans titre d'un terrain.

⁵⁸⁹ Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance. Cf. articles 27 et 28 modifiant les articles 9 et 9-1 de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (voir annexe).

⁵⁹⁰ Circulaire NOR INT/D/07/00080/C relative à la procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée des occupants illicites d'un terrain du 10 juillet 2007 (voir annexe).

⁵⁹¹ Cette mesure a été vivement critiquée par le milieu associatif. Voir la lettre ouverte sur la loi de la prévention et de la délinquance par rapport à l'amendement Hérisson du 17 novembre 2006 signée par de nombreuses associations dont l'ANGVC, la Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et Gens du Voyage (FNASAT), le Groupe d'information et de soutien aux travailleurs immigrés (GISTI), la LDH, ATD Quart Monde, le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP) ou encore le Syndicat de la magistrature ainsi que les observations du service juridique de la Ligue des Droits de l'Homme (LDH) sur l'amendement Hérisson créant un article 12 ter et modifiant l'article 9 de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

existants avec les précédentes procédures : les élus restent aussi sceptiques et la mise en œuvre en pratique n'est pas nécessairement assurée par les services préfectoraux.

Les collectivités locales savent que, même en cas de conformité au schéma départemental, elles ne peuvent bénéficier du référé d'heure à heure et de l'envoi rapide des forces de l'ordre que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique :

« Pour l'autre référé [celui d'heure à heure], qui serait beaucoup plus contraignant, il faut quand même argumenter sur un certain nombre de raisons qui donnent à penser qu'il y a urgence pour prendre ce genre de décision. En l'occurrence, je ne vois pas sur quels arguments m'appuyer pour dire à un juge qu'il y a péril en la demeure de voir trois cents personnes stationner pendant une semaine sur la commune. Ce n'est pas le stationnement qui pose problème »⁵⁹².

« Il faut pouvoir justifier le référé d'heure à heure, ce qui n'est pas évident. En fonction du lieu où ils se sont installés, cela va de quasi impossible à tout à fait impossible. S'ils sont dans un champ agricole, il n'y a aucune possibilité d'avoir un référé d'heure à heure. Quand ils sont sur un terrain de foot, c'est possible, parce qu'il peut y avoir des arguments »⁵⁹³.

Une autre tension dissuade les collectivités de se saisir du droit et de faire appel au préfet en cas de stationnement illicite. L'application d'un texte, mais surtout un manque de flexibilité du droit face aux situations locales rencontrées, révèle les difficultés entre niveau central et local. En effet, selon la circulaire du 10 juillet 2007, lorsqu'un EPCI a pris la compétence de l'accueil des gens du voyage, les communes peuvent bénéficier de la procédure administrative d'expulsion uniquement si l'ensemble de l'EPCI est en conformité avec les prescriptions du schéma départemental⁵⁹⁴. Ce cas pose la question de la place de la ville-centre dans le cadre intercommunal. En effet, c'est généralement cette dernière qui « supporte » de façon centrale l'accueil des gens du voyage. Elle cumule le plus grand nombre de structures à réaliser, en réalise plus rapidement et est le plus souvent soumise au

⁵⁹² Entretien avec un maire d'une commune d'Ille-et-Vilaine, réalisé le 8 août 2006.

⁵⁹³ Entretien avec un chargé de mission de l'accueil des gens du voyage d'un EPCI d'Ille-et-Vilaine, réalisé le 17 août 2006.

⁵⁹⁴ Une commune étant en règle sur son territoire mais ayant délégué la compétence à l'EPCI à laquelle elle appartient ne peut bénéficier de ces nouvelles mesures que si l'ensemble de l'EPCI est en règle et quelle que soit la nature des aires et des stationnements. Par exemple, si une commune en règle connaît un stationnement illicite de grand groupe, elle ne peut normalement pas bénéficier de cette mesure, si une des communes de l'EPCI auquel elle appartient n'a pas réalisé l'ensemble de ces équipements tels que des aires classiques.

stationnement spontané ou illicite. Or, dans le cas de figure présent, malgré ses investissements, la ville-centre en règle, peut ne pas bénéficier de l'expulsion d'un grand groupe à cause d'une autre commune qui ne s'est pas mise en conformité avec le schéma départemental⁵⁹⁵. Ce problème rencontré sur de nombreux terrains n'améliore pas les liens entre collectivités et représentants de l'Etat : les premiers s'estiment incompris des services de l'Etat et peu encouragés dans leurs démarches, comme le soulignent un chargé de mission en préfecture et un autre en collectivité :

« Cela [la circulaire du 10 juillet 2007] prévoit, ce que nous avons trouvé quelque peu inique, que, lorsque l'EPCI est en charge de la compétence Accueil et Aménagement d'aires, tout ce qui a trait aux gens du voyage, il faut que l'EPCI ait rempli la totalité de ses obligations pour que la procédure puisse intervenir au sein de cet EPCI. Ce qui sous-entend... Pour ne pas la citer, la communauté de Lens-Liévin a trente-six communes. Je ne sais plus exactement leurs obligations. On devait priver de la procédure administrative d'expulsion la commune qui avait fait l'effort de réaliser son aire parce que l'EPCI n'avait pas tout fait. Sur le terrain, c'est difficile ! »⁵⁹⁶

« On les incite, par le biais de subventions, à faire des aires. A celles qui le font, on va dire qu'on est désolé, qu'elles n'ont qu'à aller se plaindre au président de l'EPCI parce qu'il n'a pas tout fait ! »⁵⁹⁷.

Selon nos différents interlocuteurs en préfectures et sous-préfectures, l'appréciation est cependant laissée au préfet : une commune pourra parfois en bénéficier, même si la totalité de l'EPCI n'est pas en conformité, afin de l'encourager dans ses efforts. Outre une mise en œuvre territorialisée des règles, ce cas témoigne également d'un droit difficilement mobilisable par les principaux acteurs concernés alors même que les procédures visent l'accélération de la décision et de l'intervention. Cela montre également, à travers ces entretiens, que les services préfectoraux directement concernés par les situations locales, émettent des réserves quant à ces mesures. Mais là où l'inefficience du droit interroge le plus grand nombre d'acteurs locaux, c'est sur sa réelle possibilité à être mis en œuvre.

⁵⁹⁵ Sur le comportement de free-rider des communes par rapport à la ville-centre dans le cadre d'un regroupement intercommunal, voir Bernard Jouve et Christian Lefèvre, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, vol.49, n°6, 1999, p. 835-854.

⁵⁹⁶ Entretien avec un chargé de mission en préfecture, région Nord-Pas-de-Calais, réalisé le 23 juin 2008.

⁵⁹⁷ Entretien avec un chargé de mission d'un EPCI du Pas-de-Calais, réalisé le 23 juin 2008.

3.2.2 L'Etat empêtré dans l'expulsion

Les difficultés pratiques de mise en œuvre reposent essentiellement sur la façon de mettre en demeure (comment la notifier par exemple : sous la forme d'un arrêté préfectoral ou d'une simple décision ? De façon individuelle ou collective ?) et la mobilisation des forces de l'ordre. Le cas de stationnement illicite ci-dessous est pour le moins explicite :

« Il y a eu une intervention de la sous-préfète de Saint-Omer qui était de permanence, puisque le sous-préfet d'ici était en congé. Il y a eu le délai de vingt-quatre heures, comme notifié dans la mise en demeure. Avec le problème de l'interlocuteur. Comment faire respecter la mise en demeure, aller au bout de la procédure, de la logique ? Ensuite, il faut avoir des forces de police suffisantes, que nous n'avons pas à disposition l'année dernière. Les gens du voyage n'ont pas voulu partir. Il ne restait que deux jours avant la fin du délai qui leur était notifié pour partir. Le délai expirait le vendredi après-midi et ils sont partis le dimanche matin, ou dans la nuit du samedi au dimanche. Le problème aurait pu se poser pour une durée plus longue. Le problème essentiel pour aller au bout et faire respecter une procédure, la loi et le règlement, c'est d'avoir des forces de police suffisantes. C'est difficile de demander gentiment à cent cinquante caravanes de partir »⁵⁹⁸.

Les services préfectoraux ont été très réactifs selon les élus. Pour ces derniers, le fait de ne pas pouvoir appliquer la loi incombe directement au niveau central, montrant les limites « matérielles » de l'application de la loi. De la même façon, les services préfectoraux en charge de l'application directe de l'évacuation remettent en cause le niveau central de deux façons : la mise en œuvre est complexe à cause du flou de la circulaire mais également parce qu'il faut pouvoir disposer de forces de l'ordre en nombre suffisant, surtout dans le cadre d'un grand passage.

« – Pourquoi n'y a-t-il pas eu de forces de l'ordre ?

– Pourquoi il n'y en pas eu ? Parce qu'on ne pouvait pas les mettre. Et la question se posera toujours. Sur un grand rassemblement comme celui-là, les effectifs d'un commissariat ne suffisent pas. Il faut avoir recours à des unités mobiles, CRS ou EGM (Escadrons de gendarmerie mobile). Il faut demander le concours, si ce n'est requérir parce que la plupart du temps ils ne voudront pas, des grutiers pour dégager les caravanes. Cette loi est pleine de bonnes intentions, mais elle n'est fonctionnelle que sur des petites opérations. Dès qu'il s'agira d'un grand rassemblement, je suis sceptique. Le temps de trouver les moyens... Et nous avons eu l'info, par les gens du voyage eux-mêmes, qu'ils allaient quitter les lieux. Le temps

⁵⁹⁸ Entretien avec un chargé de mission d'une sous-préfecture, région Nord-Pas-de-Calais, réalisé le 23 juin 2008.

que l'on rassemble les moyens, que le préfet demande au préfet de région, préfet de zone de défense, des moyens en unités mobiles et que la réponse intervienne... La procédure administrative fonctionne bien pour les communes qui respectent leurs obligations. C'est gratuit, un avantage pour la commune. Mais c'est bien pour des petits rassemblements, une vingtaine de caravanes. Mais dès qu'on sera sur du grand rassemblement, il ne faut pas rêver ! On entend dire qu'on va baisser le nombre de CRS. Je ne vois pas comment l'Etat aura la possibilité de mettre à exécution les décisions qu'il prend »⁵⁹⁹.

Si ces mesures ont été renforcées pour accroître « l'efficacité de l'action administrative et constitue une incitation supplémentaire pour les communes inscrites au schéma départemental d'accueil des gens du voyage à remplir leurs obligations en la matière »⁶⁰⁰, elles semblent paradoxalement ne pas convaincre les communes en retard et renforcer chez les communes en règle un sentiment d'abandon face aux situations complexes, ainsi qu'une méconnaissance des problèmes locaux. On est donc confrontés à des règles dont l'application délicate dépend largement de l'appréciation du préfet et est beaucoup plus sensible aux configurations territoriales et à leurs spécificités. Ces dernières, ainsi que l'ensemble des garanties, ne semblent pas convaincre les élus et donc favoriser la mise en œuvre de la loi⁶⁰¹.

3.2.3 Un préfet en retrait

Les collectivités locales ne peuvent plus apparaître comme un simple bras de l'Etat. Les pouvoirs de police des maires ont d'ailleurs été largement renforcés : ils peuvent par exemple depuis 2002⁶⁰² créer des Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) sans l'accord du Préfet⁶⁰³. Ils ont beau avoir des effectifs de police

⁵⁹⁹ Entretien avec un chargé de mission, en préfecture, région Nord-Pas-de-Calais, *ibid*.

⁶⁰⁰ Circulaire du 10 juillet 2007, *op. cit*.

⁶⁰¹ Il faut souligner ici l'effet pervers d'un tel constat. Il semble que ce seul pouvoir soit garant de la mise en œuvre de la loi Besson et risque, à terme, d'officialiser l'expulsion des gens du voyage dès lors qu'une commune aura rempli ses obligations, quand bien même l'offre d'accueil demeurera insuffisante, faute d'équipements proches réalisés. Par ailleurs, certains estiment que la lente mise en œuvre de la loi permet encore aux familles de voyager comme elles le souhaitent sans s'arrêter forcément dans des lieux désignés.

⁶⁰² Institués par le décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002 et la circulaire du 17 juillet 2002 (NOR: INTX0205744C) relatifs aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance.

⁶⁰³ L'autonomie des maires en matière de sécurité publique passe également par le renforcement des effectifs des polices municipales, le fait qu'ils puissent être informés directement par les policiers et les gendarmes ou encore leur participation financière au maintien des brigades. Sur le « retour en force » des polices municipales, voir : Virginie Malochet, *Les policiers municipaux*, Paris, Presses universitaires de France / Le Monde, 2007. Sur la perte de centralité de l'Etat et la gouvernance actuelle en matière de sécurité publique, voir : Sebastian Roché,

municipale plus nombreux, ils ne sont pas en mesure d'assurer des procédures d'expulsion. Ce problème structurel de mise à disposition des forces de l'ordre peut être interprété de différentes façons.

Tout d'abord il peut témoigner d'une volonté du préfet de ne pas agir. Il s'agit de ne pas soutenir une commune, non pas qu'elle ne respecte pas les dispositions du schéma départemental mais parce que l'ordre public n'est pas directement menacé. Les services préfectoraux sont attentifs aux conditions de stationnement : si un accord peut être trouvé avec le groupe, la négociation est préférée à une expulsion. Selon les territoires, les services préfectoraux vont alors encourager les élus locaux à tolérer ce stationnement sous couvert d'un accord avec les gens du voyage. A moins d'être en charge directement de ce dossier, ils se déplacent d'ailleurs rarement sur le terrain, renforçant le sentiment d'abandon qu'expriment les élus. Il ne s'agit pas de donner une image naïve du préfet mais de comprendre pourquoi les forces de l'ordre ne sont pas mobilisées. Au-delà du fait que les stationnements ne portent pas nécessairement atteinte à l'ordre public, on voit d'ores et déjà l'ambiguïté, et la différence d'échelles, entre faire respecter l'ordre public et garantir le respect d'une loi.

En effet, l'expulsion des gens du voyage ne constitue pas, selon nos interlocuteurs préfectoraux, une priorité : elle mobilise un nombre important de forces de l'ordre et n'est pas jugée comme essentielle dans la vie locale. Tout porte à croire que l'intervention de l'Etat n'est pas considérée comme essentielle dans ce domaine particulier. Pourtant, si le préfet, en décidant de ne pas agir, est décrédibilisé aux yeux des élus locaux, le niveau central l'est également quand il ne peut pas mobiliser suffisamment de forces de l'ordre et qu'il n'a finalement aucun moyen d'action. Cette perte de crédit a d'autant plus tendance à se renforcer que les élus locaux deviennent les principaux financeurs des aires d'accueil⁶⁰⁴. Si les services préfectoraux parlent de sujet « non prioritaire » – ce sujet semble relativement moins important qu'une crise sanitaire ou l'organisation d'un événement sportif – c'est

« Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure », *Revue française de science politique*, vol. 54, n°1, 2004, p. 43-70.

⁶⁰⁴ Sur la perte de centralité de l'Etat et du préfet dans les négociations locales face à l'augmentation des projets cofinancés, voir : Patrick Le Lidec, « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, n°121-122, 2007, p. 111-130.

notamment parce que le préfet doit de plus en plus ajuster son action aux configurations locales existantes. Ces dernières concernent tant ses rapports aux élus concernés que les politiques en cours. Il doit donc évaluer à la fois si cette action est la plus importante à un moment donné, si elle ne met pas en péril ses relations, ou encore si le coût d'une telle procédure est compensé par les résultats escomptés.

Si le préfet a de plus en plus tendance à assurer l'arbitrage à l'accès des ressources de l'Etat vis-à-vis de projets définis⁶⁰⁵, ce n'est pas le cas de la politique d'accueil des gens du voyage. Les lignes budgétaires vouées à la création et la gestion des aires d'accueil sont bloquées sur les budgets des DDE et des DDASS. Mais les services préfectoraux semblent surtout rechercher « la non-contradiction entre un maximum de politiques afin de maintenir en contenu un équilibre local »⁶⁰⁶. Le préfet conditionne sa décision d'expulser en fonction d'autres paramètres : l'image qu'il renvoie en procédant à des expulsions, le fait que ce sujet ne lui paraisse pas prioritaire, le fait qu'il ne dispose pas nécessairement des forces humaines nécessaires ou encore en fonction de l'intérêt que l'expulsion représente par rapport à ses relations avec le maire concerné etc.. Alors que ce pouvoir représentait pour les parlementaires la « juste compensation » de leurs efforts d'accueil, l'Etat, à travers son représentant local, n'a pas les moyens ou la volonté de mettre à disposition des forces de l'ordre. Tout d'abord, le préfet préfère utiliser ces dernières à d'autres fins d'ordre public que lors de situations problématiques avec les gens du voyage. Le préfet doit ensuite arbitrer entre son rôle de représentant local du niveau central et son rôle de partenaire dans d'autres projets territoriaux.

Finalement, l'accueil des gens du voyage ne semble pas représenter une priorité localement tant que des solutions intermédiaires peuvent être trouvées. Ce rôle en demi-teinte interroge le rôle du préfet tant dans ses dispositions à faire respecter l'ordre public que dans sa capacité à pouvoir le concilier avec la garantie de la mise en œuvre des lois.

⁶⁰⁵ L'exemple de la politique de la ville en est très illustratif. Voir : Renaud Epstein, *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'Etat*, Thèse de doctorat, ENS Cachan, novembre 2008.

⁶⁰⁶ Renaud Epstein, « Entre intérêt général et ordre public, après le "pouvoir périphérique" : le préfet-ajusteur », *Pouvoirs Locaux*, n°44, 2000.

La loi Besson de 2000 est faiblement mise en œuvre et de façon très disparate sur le territoire français. L'analyse détaillée des aires de grand passage dans ce chapitre nous a permis de montrer que les textes d'application, par la confusion qu'ils suscitent, complexifient la mise en œuvre de la loi. Après avoir créé la notion de « grand passage » et les obligations qui vont avec, d'autres textes viennent brouiller les responsabilités entre les niveaux central et local dans la prise en charge de ces équipements. Le discours sur la réalisation des aires d'accueil est en effet ambigu : d'un côté on encourage la réalisation des équipements mais de l'autre, les moyens de coercition, censés garantir la mise en œuvre de la loi, sont laissés de côté. Les élus sont à la fois privés de « carotte » et exemptés du « bâton ». En effet, si le niveau central assouplit les délais de réalisation, c'est en partie parce qu'il n'est pas en mesure de procéder à l'expulsion des caravanes en cas de stationnement illicite. Par ailleurs, le représentant local du pouvoir national, à savoir le préfet, ne peut sanctionner les élus récalcitrants, à défaut d'être en mesure de se servir de son pouvoir de substitution dans un contexte de décentralisation. Un des piliers de la loi Besson de 2000 est dès lors remis en cause : celui qui consistait à laisser l'Etat responsable et garant de la mise en œuvre.

La territorialisation de la loi Besson de 2000 implique nécessairement l'enchevêtrement de deux niveaux d'acteurs, central et local. Le cadre de la décentralisation vient également complexifier leurs rapports. A force de laisser faire le niveau local, on aboutit à une mise en œuvre disparate et plus ou moins dynamique. Un second pilier est affecté par la mise en œuvre de la loi Besson : celui du partage de l'accueil des gens du voyage sur l'ensemble du territoire français, pivot d'une cohésion nationale. On voit alors se développer de nouvelles relations entre les acteurs impliqués, qu'ils dépendent du central et du local, à la recherche d'un savoir-faire spécifique concernant les gens du voyage. Ces configurations locales induites par l'application de la loi illustrent parfaitement la complexité des enjeux liés à la décentralisation. Après avoir montré dans ce chapitre les problèmes posés par la mise en œuvre de la loi Besson de 2000 et leurs mécanismes, nous nous attacherons dans le chapitre 5 à les expliquer et examinerons la réponse apportée par les acteurs locaux.

Chapitre 5. Bricolage local : la gestion de l'accueil des gens du voyage

Si le gouvernement a pris la décision de réguler centralement la question de l'accueil des gens du voyage par le biais de la loi Besson du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage, il assume difficilement son rôle de garant de mise en œuvre de la loi. Pourtant le problème demeure : l'application de la loi est faible et territorialement contrastée.

La territorialisation de l'accueil des gens du voyage, instaurée par la loi Besson de 2000, permet d'impliquer les communes dans la mise en œuvre de la loi. La déconcentration, phénomène parallèle, est de son côté censée permettre de les épauler par le biais des services déconcentrés. La loi Besson de 2000 induit des obligations de mise en œuvre pour les communes : elle est donc à cheval entre une logique *top-down* d'exécution des règles centrales par l'échelon local et une logique d'arrangement entre ces deux niveaux sur le contenu de la mise en œuvre déléguée au niveau local. Elle encourage l'établissement d'un partenariat entre l'Etat, les services déconcentrés et les élus, sans toujours y parvenir.

La loi Besson de 2000 est aussi représentative du fonctionnement du binôme d'acteurs élus – Etat dans sa double dimension locale et centrale. Dans la mise en œuvre de l'accueil des gens du voyage, l'Etat se désolidarise de ses composantes locales (administrations déconcentrées) tandis que ces dernières cherchent également à s'autonomiser les unes des autres, ou du moins, travaillent rarement ensemble. Les communes, elles, tendent à s'autonomiser et à se défaire de toute emprise nationale – qu'il s'agisse du niveau central ou de ses représentants au niveau local – d'autant plus quand les subventions de l'Etat ne suivent pas ou sont moindres par rapport à l'investissement communal ou intercommunal. *En l'absence de directives précises de mise en œuvre de l'Etat central, communes et administrations déconcentrées tentent de développer leur propre réseau de partenaires et de créer un savoir-faire propre relatif à l'accueil des gens du voyage.*

Ainsi, la mise en œuvre de l'accueil des gens du voyage illustre les ambiguïtés d'une politique gérée par les communes mais animée par le représentant local de l'Etat, à savoir le

préfet. Face à un sujet sensible, on aurait pu croire à un accompagnement du local par le central. Mais force est de constater que le central donne peu de directives. Des partenariats se réalisent afin de mettre en œuvre le schéma départemental – sorte d'instrument de territorialisation de l'accueil des gens du voyage – mais ils sont denses et à multi-niveaux. Cependant, les gens du voyage sont totalement absents de cette mise en œuvre. Ils ne constituent pas un groupe suffisamment structuré pour participer à l'élaboration des normes d'action concernant la réalisation, ni pour s'opposer aux projets de certaines communes. Les acteurs locaux font alors appel, ou non, aux associations militantes travaillant auprès des gens du voyage. Que ce soit par le biais de conseils aux collectivités ou de gestion des dispositifs d'accueil, ce sont les seules, après les gens du voyage eux-mêmes, à être en mesure d'apporter des connaissances sur les besoins de ces derniers. En fait, chaque acteur intervient différemment selon le territoire concerné et s'investit selon les priorités, et parfois, selon les consignes du préfet.

L'absence d'espace commun d'information renforce le sentiment d'un échelon local aux prises avec son territoire : c'est à lui de constituer son savoir-faire pour gérer l'accueil des gens du voyage. Ce bricolage local s'articule autour de deux outils spécifiques : la délégation au secteur privé et/ou l'insertion dans des réseaux de mutualisation de connaissances spécifiques.

Avec la décentralisation, l'Etat est censé moins intervenir, pourtant il doit aussi animer la mise en œuvre de l'accueil des gens du voyage. Celle-ci se fait différemment selon les départements, ce qui entraîne nécessairement un manque d'unité de l'accueil – certains territoires n'ont pas encore accueilli – mais également de cohérence tant au niveau départemental que central. Le niveau local s'organise et réagit : soit un partenariat solide s'instaure entre administrations déconcentrées (essentiellement les DDE) et les élus, soit les collectivités territoriales décident de s'autonomiser totalement, recréant leurs propres territoires d'action publique et faisant de l'Etat un partenaire comme un autre. Dans le cas de l'accueil des gens du voyage, ce sont les pilotes et les configurations territoriales qui importent : le portage personnel de cette politique est susceptible de déboucher sur des solutions construites et pérennes.

Face à l'inexistence de cadres et de directives de l'Etat, les collectivités ont réussi à mobiliser leur savoir-faire et leurs connaissances pour accueillir les gens du voyage. Pour autant, la loi elle-même est porteuse d'externalités dont la gestion incombe de nouveau aux communes : le phénomène *Not In My Backyard* (NIMBY) et la fixation des gens du voyage sur les aires d'accueil. Le NIMBY, « effet classique » lié à l'accueil d'une population indésirable, suscite une opposition farouche contre la venue de cette dernière. Si ce phénomène est courant dans ce cas-là, il est toujours difficilement géré par le local. Par peur de réaction des riverains, on continue à réaliser des aires d'accueil sans en parler, préférant gérer les oppositions après. Le second défi est un « effet pervers » de la loi : la fixation des gens du voyage sur les aires d'accueil existantes. Ce phénomène a pris de l'ampleur au fur et à mesure de la mise en œuvre de loi, alors qu'il est très peu abordé dans ce texte. Cette fixation témoigne d'un besoin en habitat spécifique des gens du voyage. Là encore, le sujet est traité de façon différente selon l'expérience acquise et selon la volonté de solutionner le problème.

Finalement, la mise en œuvre de la loi Besson de 2000 apparaît comme un révélateur des ambiguïtés de la décentralisation, entre les niveaux national et local, dans la gestion de l'accueil des gens du voyage. Alors que l'échelon central guide peu les acteurs locaux (élus et administrations déconcentrées) dans la réalisation des dispositifs d'accueil, ces derniers développent leurs propres compétences dans ce domaine (1). Chacun « bricole » sa gestion de l'accueil et développe des stratégies locales qui sont déterminées par la force du partenariat entre les acteurs ainsi que sur l'investissement personnel de ces derniers (2). Ils restent pourtant en proie à deux problèmes majeurs qui n'ont pas été prévus par le niveau central : le phénomène NIMBY et la fixation des gens du voyage sur les aires d'accueil (3).

1 Acteurs en quête de connaissances

Certaines communes ont fait le choix de l'accueil et doivent donc réaliser les dispositifs d'accueil impartis par le schéma départemental. La mise en œuvre des aires d'accueil revient entièrement aux communes, tant dans la localisation que dans la maîtrise d'ouvrage et la gestion de ces lieux. Cette question sensible et peu connue – puisque traitée par défaut jusqu'à présent – nécessite à la fois des connaissances techniques et plus générales sur les pratiques des populations visées, qui font malheureusement défaut.

Des consignes techniques ont bien été précisées par la circulaire de mise en œuvre de la loi de 2001 mais elles ne sont pas suffisantes pour les acteurs locaux qui se retrouvent confrontés à des problèmes pratiques et à des réflexions qu'ils ont rarement développées. En effet, mis à part cette circulaire et quelques informations générales, le niveau central ne produit pas de connaissances particulières sur le sujet et n'aiguille pas le local, qu'il s'agisse de ses services déconcentrés, et plus particulièrement des DDE, ou des élus (1.1). Ce faible guidage du niveau central, combiné à la décentralisation, oblige l'échelon local à créer ses propres solutions pour l'accueil des gens du voyage. Procédant par tâtonnement, les communes se saisissent de ce problème en utilisant leurs ressources propres et/ou en sollicitant les services déconcentrés de l'Etat. Elles font également appel à d'autres experts privés pour trouver la solution la plus adéquate à leur territoire. La mise en œuvre de la loi Besson de 2000 est par conséquent totalement différente d'un territoire à un autre, selon les choix pris par les collectivités et les moyens techniques et financiers qu'elles ont à leur disposition ou qu'elles se procurent (1.2).

1.1 Faible guidage de l'échelon central

Fondée sur une démarche interministérielle, la mise en œuvre de loi Besson de 2000 au niveau local correspond à un partenariat polyarchique qui regroupe des élus, des services déconcentrés et des acteurs privés. Alors même que les services déconcentrés seraient supposés travailler de façon transversale, la prise en charge de ce dossier reste très aléatoire et très sectorialisée, tout comme son traitement au niveau central le laisse paraître (1.1.1). Ce dernier n'est d'ailleurs pas partie prenante de la mise en œuvre et n'établit pas de lignes directrices renouvelées de l'action publique à mettre en œuvre. Qu'il s'agisse de l'absence de communication entre les ministères et ses services déconcentrés ou du fonctionnement chaotique de la Commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGV), on n'observe pas de descente de l'information du niveau central, et *de facto*, pas de remontées possibles non plus. *Face à une politique désertée et non prioritaire, ce sont bien aux acteurs locaux de composer* (1.1.2).

1.1.1 Difficile mise en œuvre locale d'une politique fausement interministérielle

Louis Besson insiste sur la nécessaire coordination avec d'autres ministères (Affaire sociales, Intérieur, Justice etc.) que celui du Logement lors de l'élaboration de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. Il reprend ici les conclusions des rapports de mission sur cette population⁶⁰⁷ qui conseillent d'opter pour une approche globale c'est-à-dire relative à un ensemble de domaines : citoyenneté, droits sociaux, scolarisation, formation professionnelle etc. Pourtant, la loi Besson de 2000 ne traite que du stationnement des gens du voyage. Il faut rappeler, comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, que Louis Besson souhaite uniquement résoudre le problème du stationnement illicite.

La loi Besson ne traite que du stationnement des gens du voyage. Les autres problématiques concernant les gens du voyage sont renvoyées au droit commun, afin d'éviter de créer une législation uniquement dédiée aux gens du voyage. Pour Louis Besson, ces questions ne sont pas facultatives mais doivent être traitées dans un autre cadre⁶⁰⁸. Par ailleurs, la loi de 2000 stipule que le schéma départemental « définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui les [les aires d'accueil] fréquentent » (article 1^{er} – II). Or, mentionner ce type de dispositifs nécessite de faire appel aux acteurs locaux concernés par ces problèmes. Il s'agit des services des administrations déconcentrées tels que ceux de l'Inspection académique, de la Direction départementale des affaires sociales et sanitaires (DDASS), de la Caisse des allocations familiales (CAF) et les services des collectivités territoriales concernés comme ceux des Centres communaux d'action sociale (CCAS) et ceux des conseils généraux, notamment ceux employant des assistantes sociales ou ceux de la Protection maternelle et Infantile (PMI). En incluant dans le schéma départemental des mesures d'actions portant sur autre chose que le stationnement, le législateur souhaite responsabiliser *a minima* les élus locaux et les administrations qui doivent concevoir l'aire d'accueil comme un élément de quartier mais aussi territorialiser une action qu'on voulait

⁶⁰⁷ Voir les rapports Delamon, Delevoye etc. précédemment cités.

⁶⁰⁸ Le milieu militant a reproché à Louis Besson de ne traiter qu'un aspect des problèmes des gens du voyage. Ainsi, plutôt que d'aborder le fait qu'une majeure partie de ces derniers est dans l'obligation de détenir des titres de circulation spécifique (loi du 3 janvier 1969), le secrétaire d'Etat est accusé d'avoir répondu à une « demande sécuritaire » des maires plutôt que de s'intéresser à la situation générale des gens du voyage.

interministérielle. Il s'agit de faire travailler ensemble les administrations déconcentrées entre elles, et au mieux, sous la houlette du préfet ou sous-préfet.

La collaboration entre administrations déconcentrées reste aléatoire et, une fois encore, spécifique à certains territoires. Le cas du département du Nord est frappant. Deux chargés de mission, respectivement de la Direction départementale de l'Équipement (DDE) et de la Direction départementale des Affaires sociales (DDASS), forment un véritable tandem d'action publique. Ils émettent des avis conjoints sur les terrains susceptibles d'accueillir des aires d'accueil et ont élaboré un guide à l'attention des communes sur la gestion des aires d'accueil de leurs points de vue respectifs c'est-à-dire à la fois technique, juridique et socio-éducatif. Ce duo s'est également mis en relation avec l'Inspection académique qui, de son côté, avait créé un poste de chargé de mission spécifique pour les enfants du voyage. Ils participent donc conjointement à l'ensemble des réunions à l'échelon départemental sur l'accueil des gens du voyage, apportant une vision plurisectorielle. Ils favorisent une certaine cohérence entre les services des administrations déconcentrées et dans les réponses apportées à chaque commune ou EPCI. Contrairement à ce type d'action conjointe entre administrations, qui reste exemplaire, on rencontre des situations où la sectorisation l'emporte sur la coopération. Certaines DDASS ne sont parfois impliquées qu'au niveau des subventions – Aide à la gestion des aires d'accueil (AGAA) – qu'elles versent aux associations ou communes, voire EPCI, qui gèrent les structures. Inversement parfois, ce sont elles qui animent le schéma départemental. Le constat est identique avec les DDE. Cependant, au sein de chaque service des administrations déconcentrées, la question de l'accueil des gens du voyage est plus ou moins prise en compte : il est très rare de voir une personne unique en charge de ces questions. Lors de nos enquêtes, il nous a régulièrement été conseillé de passer de l'une à l'autre de ces administrations pour trouver un responsable en mesure de faire le point sur l'accueil des gens du voyage. Nos interlocuteurs ne se connaissent d'ailleurs pas nécessairement ou ne savent tout simplement pas qui pourrait être en charge d'un tel dossier. Les personnes porteuses de ce dernier sont donc faiblement identifiées et identifiables. Il n'existe pas de mise en commun concertée et uniforme sur les territoires qui permettent un « agir ensemble ». On est face à une politique qui reste très sectorialisée, malgré un enjeu impliquant de nombreux acteurs et touchant de nombreux domaines.

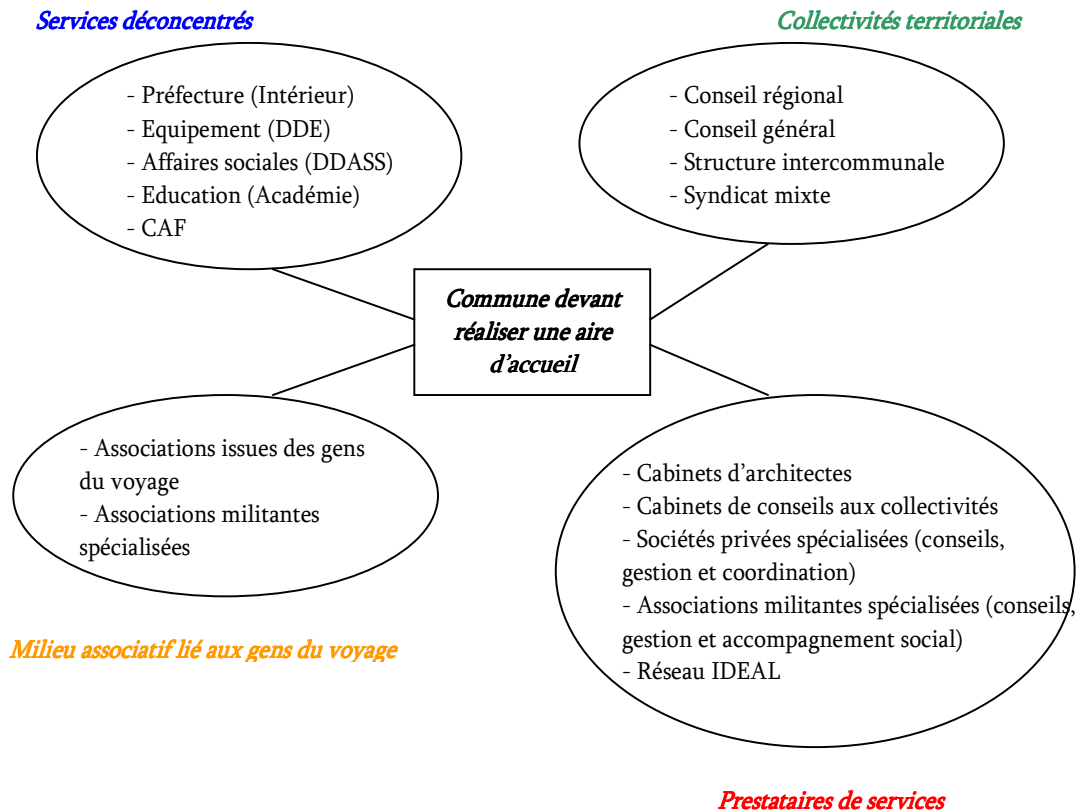


Figure 8 – Configurations d'acteurs associés à la mise en œuvre du schéma départemental d'accueil des gens du voyage

Cette politique affichée comme interministérielle trouve donc difficilement sa mise en œuvre au niveau local. Le porteur interministériel qui devrait s'incarner dans le personnage du préfet existe rarement dans la mise en œuvre de la loi, alors qu'il a pu l'être lors de l'élaboration et de la rédaction du schéma départemental. Si les élus peuvent également s'entourer des administrations déconcentrées dans leur démarche d'accueil, ces dernières, aussi présentes soient-elles, travaillent peu ensemble. Elles sont pourtant en capacité d'apporter un avis d'expert par rapport à une thématique précise.

Du reste, la politique d'accueil des gens du voyage est un sujet non-prioritaire et sans véritable traitement interministériel au niveau des administrations centrales. Les services des ministères concernés communiquent peu entre eux et sont même en position de concurrence ; l'exemple classique étant incarné par l'opposition entre l'ancien ministère de l'Équipement et celui de l'Intérieur. Il n'y a que de très rares actions communes sur ce sujet et il est difficile d'identifier, au sein des ministères, qui en est responsable. Au-delà du

manque de partenariat entre ces ministères se pose la question de la descente d'informations du niveau central vers le local.

1.1.2 Absence de diffusion des connaissances du centre vers la périphérie

La CNCGV et des ministères concernés constituent un angle intéressant pour analyser les problèmes de diffusion des informations et des connaissances relatives à l'accueil des gens du voyage.

La CNCGV, créée en 1992⁶⁰⁹, apparaît à la fois comme une volonté centrale forte de prendre en compte cette population et comme un effort pour créer un espace de réflexion sur les problématiques relatives aux gens du voyage. Pour cela elle réunit l'ensemble des acteurs concernés : élus, ministères (Justice, Intérieur, Education nationale, Affaires sociales, Logement, Equipement etc.), représentants des gens du voyage et associations généralistes type Ligue des droits de l'Homme, Fondation Abbé Pierre, ainsi que des personnes qualifiées sur ces questions (spécialistes, experts etc.). Elle est relancée une première fois dans le cadre de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions en 1998 et réinstaurée officiellement en 1999. Puis la loi Besson de 2000 vient redynamiser son rôle. Des rapports d'activités sont diffusés les deux premières années⁶¹⁰. Ils font état du déroulement des groupes de réflexion, du bilan de mise en œuvre de la loi Besson de 2000 et proposent des recommandations. Si la CNCGV constitue un espace d'expression pour certains groupes, voire même de lobbying pour certaines associations de gens du voyage, elle ressemble aujourd'hui à une commission fantôme : travail entre les groupes inexistant, aucun rapport d'activité, aucun compte-rendu, manque d'assiduité des membres etc. La commission constitue essentiellement un organe consultatif alors que ses précédentes recommandations pouvaient orienter d'éventuelles politiques publiques. On aurait ainsi pu croire que cette commission serait une source d'informations et/ou de mise en commun des expériences, de suivi de la mise en œuvre de la loi Besson de 2000 notamment. En 2009, dans une réponse

⁶⁰⁹ Voir encadré n°2.

⁶¹⁰ Jean Blocquaux, *Rapport annuel de la Commission nationale consultative des gens du voyage juin 2000 – 2001*, Ministère de l'emploi et de la solidarité, octobre 2001 ainsi que, Jean Blocquaux et Sylvette Saint Julien, *Rapport annuel de la Commission nationale consultative des gens du voyage 2002*, Ministère de l'emploi et de la solidarité, février 2003.

adressée à un sénateur, dont la question date de 2007⁶¹¹, le ministère des Affaires sociales précise d'ailleurs que la Commission ne peut devenir un centre de ressources pour apporter un soutien aux acteurs de terrain (comme le préconisait le rapport du sénateur Pierre Hérisson de 2008⁶¹²).

Encadré n°3 – La commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGV)

La Commission nationale consultative des gens du voyage est créée en 1992. Y siègent des représentants des voyageurs, des élus, des parlementaires, des fonctionnaires. Les objectifs sont précisés par Simone Wiel, alors ministre des affaires sociales, le 18 janvier 1995. Elle est élaborée, dans le contexte de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions par un décret⁶¹³ en 1999 qui « instaure une Commission chargée de nouvelles missions au regard de la Commission précédemment mise en place en 1992, mise en sommeil puis relancée en 1995 pour entrer à nouveau en sommeil après une unique réunion »⁶¹⁴. A l'époque, la CNCGDV est présentée comme « une véritable structure de réflexion et de concertation portant sur l'ensemble des questions relatives à la vie et au statut des gens du voyage »⁶¹⁵ qui développe des propositions susceptibles d'améliorer leur insertion⁶¹⁶. Cette commission réunit des représentants des gens du voyage, qui ont « la possibilité d'être consultés lors de l'élaboration et de l'application des dispositions réglementaires les concernant »⁶¹⁷, des élus et pour la première fois des « personnes qualifiées » afin de favoriser la dimension d'expertise de la commission.

En 2003, une « nouvelle » commission est créée, « auprès du ministre chargé des Affaires sociales et du ministre chargé du Logement, [afin] d'étudier les problèmes spécifiques que connaissent les gens du voyage et de faire des propositions en vue d'améliorer leur insertion dans la communauté nationale »⁶¹⁸. Sont nommés⁶¹⁹ pour une durée de trois ans :

- un représentant de chaque ministère concerné : Affaires sociales, Equipement et Logement, Intérieur, Emploi et formation professionnelle, Justice, Défense, Education nationale, Santé, Culture, Commerce et artisanat)

⁶¹¹ Question écrite n°00420 de M. Thierry Repentin (Savoie - SOC), publiée dans le JO Sénat du 5 juillet 2007, p. 1179. Réponse du Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, publiée dans le JO Sénat du 22 janvier 2009, p. 189.

⁶¹² Pierre Hérisson, *Le stationnement des gens du voyage, Rapport au Premier ministre*, mai 2008.

⁶¹³ Décret 99-733 du 27 août 1999 portant création d'une commission nationale consultative des gens du voyage. Pour en connaître les membres, se reporter à l'arrêté du 21 décembre 1999 portant nomination à la commission nationale consultative des gens du voyage, NOR : MESA9923953A ; JO n°300 du 28 décembre 1999, p. 19534.

⁶¹⁴ Blocquaux, *ibid.*, p. 8.

⁶¹⁵ *Idem*, p. 9.

⁶¹⁶ Pour une présentation détaillée des objectifs de la CNCGDV de l'époque : Jean Blocquaux, « Présentation de la commission nationale consultative des gens du voyage et de ses travaux », *Ville-Ecole-Intégration Enjeux, hors série* n°4, juillet 2002, p. 12-16. En ligne : <http://www.cndp.fr/archivage/valid/17626/17626-4563-4375.pdf>.

⁶¹⁷ Blocquaux, *op. cit.*, p. 8.

⁶¹⁸ Décret n° 2003-1120 du 24 novembre 2003 relatif à la Commission nationale consultative des gens du voyage, JO du 27 novembre 2003.

⁶¹⁹ Pour en connaître les membres, se reporter à l'arrêté du 23 décembre 2005 portant nomination à la commission nationale consultative des gens du voyage, NOR : SOCC0511946A, JO du 13 janvier 2006, p. 533.

- 10 élus dont : quatre maires et deux conseillers généraux (nommés par le ministre de l'Intérieur) ; deux députés (nommés par le président de l'Assemblée nationale) et deux sénateurs (nommés par le président du Sénat)
- 10 représentants des gens du voyage (nommés par le ministre chargé des Affaires sociales)
- 10 personnalités qualifiées (nommées par le ministre chargé des Affaires sociales)

Le président, nommé par le Premier ministre sur proposition du ministre chargé des Affaires sociales et du ministre chargé du Logement, est actuellement le sénateur Pierre Hérisson, et ce depuis 2005. Lors de l'installation de la CNCGDV le 14 mars 2006⁶²⁰, Catherine Vautrin (ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité) a insisté sur plusieurs thématiques prioritaires, à savoir : le stationnement, l'habitat familial, la scolarisation, l'insertion professionnelle et la lutte contre les discriminations. Lors de la dernière réunion de la CNCGV, en date du 1er avril 2008, Christine Boutin (ministre du logement et de la ville, de la lutte contre l'exclusion et la précarité) a souhaité s'inscrire dans la continuité des propos⁶²¹ de sa prédécesseur. Elle s'est ainsi engagée à travailler sur la domiciliation des gens du voyage, la suppression des titres de circulation issus de la loi du 3 janvier 1969⁶²² et a demandé à clarifier le positionnement de la CNCGV. Cette dernière a été renouvelée et reconduite par décret en juin 2009⁶²³.

Le ministère de l'Équipement a été particulièrement impliqué dans les textes de mise en œuvre de la loi (rédaction des décrets et circulaires) mais aussi par le biais de l'élaboration du guide de mise en œuvre de la loi. Certains fonctionnaires sont même intervenus sur le terrain pour aller expliquer la loi aux élus et aux responsables des services déconcentrés. Mis à part ce document qui recense les principaux textes de loi de référence et des principes généralistes, il n'existe aucun autre document de mise en œuvre de la loi. L'absence de portail d'informations sur les dispositifs techniques ou les pratiques existantes ne permet ni de diffuser des repères de mise en œuvre d'une politique complexe – ne serait-ce que sur le plan technique – ni de faire remonter les problèmes rencontrés sur le terrain et d'y répondre. Alors même que les textes ont évolué, que la mise en œuvre se fait progressivement, que chacun expérimente des types d'aires et de gestion différentes, il n'y a aucun regroupement d'informations : ni d'un savoir-faire utile aux acteurs de terrain sur le

⁶²⁰ Voir le discours d'installation de la CNCGDV de Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, 14 mars 2006. En ligne : <http://www.clap-so.org/IMG/doc-224.pdf>.

⁶²¹ Extrait du discours tenu devant les membres de la CNCGV le 1^{er} avril 2008 et arguments déjà présents dans son discours de clôture du Congrès de l'Union Sociale pour l'Habitat (USH), le 20 septembre 2007. En ligne : http://www.reunions-de-chantier.org/article.php?id_article=38.

⁶²² Loi n°69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe.

⁶²³ Décret n°2009-624 du 6 juin 2009 relatif à certaines commissions administratives à caractère consultatif relevant du ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, NOR: MTSX0912378D, JORF n°0130 du 7 juin 2009.

plan technique, ni de connaissances juridiques. Seules les plaquettes d'informations très générales sont disponibles en ligne, mais l'ensemble des textes relatifs à la question de l'accueil des gens du voyage n'est pas centralisé à un endroit source. Aujourd'hui, les informations techniques ne sont plus uniquement l'apanage des DDE mais elles le sont aussi des services de certains EPCI en charge de cette question. Ils ne peuvent à la fois pas partager cette expérience, ni poser des questions sur la faisabilité de leurs politiques. D'ailleurs, la mise en place de plateformes d'information et d'expériences est désormais habituelle pour des projets, notamment d'urbanisme, tels que ceux mis en place par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) sur les pôles de compétitivité ou les éco-quartiers. Dans le cas de l'accueil des gens du voyage, une telle mutualisation n'est pas envisagée.

La territorialisation n'est pas ici suivie d'un transfert d'informations. Or la formation des DDE à ce sujet est très faible, celle des élus également, alors que cette loi nécessite des compétences spécifiques pour sa mise en œuvre. Ici, chacun est amené à « bricoler » son savoir-faire. La mise en œuvre est inévitablement disparate, les solutions plus ou moins adaptées et la production de connaissances se fait autrement que par le biais de l'Etat.

1.2 La boîte à outils des acteurs locaux

Le problème du stationnement reste pourtant le même au niveau local et il faut continuer à mettre en œuvre la loi. C'est à la commune que revient la responsabilité de trouver un terrain pour y implanter une aire d'accueil, d'en prévoir l'aménagement ainsi que la gestion. Les administrations déconcentrées doivent participer à la mise en œuvre de la loi en mettant à disposition leurs compétences et connaissances. Il s'agit bien pour ces acteurs de construire un savoir-faire permettant de prendre des décisions et d'agir face à une situation d'incertitude⁶²⁴ que représente l'accueil des gens du voyage.

Les services déconcentrés, et plus particulièrement les DDE, sont des acteurs de premier plan pour les communes, grâce à l'expertise technique qu'elles possèdent. Mais elles sont de plus en plus concurrencées par les communes, ou plutôt les EPCI, qui développent de

⁶²⁴ Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

nouvelles compétences en interne. Leurs rapports peuvent alors se réduire à de simples échanges pour obtenir une subvention (1.2.1). Les communes peuvent également faire appel au secteur privé afin d'obtenir une expertise différente de celle proposée par les administrations déconcentrées. Il s'agit généralement de faire un choix dans la gestion des aires d'accueil. Si les associations militantes ont assuré pendant longtemps ce rôle, elles rencontrent aujourd'hui la méfiance des élus qui préfèrent leur confier l'accompagnement social des familles et faire appel à des sociétés privées pour la gestion des équipements (1.2.2). Enfin, alors que des plateformes de mutualisation d'expériences sont directement pilotées par le niveau central sur d'autres sujets, la mutualisation de l'accueil des gens du voyage est assurée par un réseau de collectivités qui constitue une ressource importante, pour les acteurs adhérents, et qui permet de bricoler ses propres solutions en s'inspirant d'autres (1.2.3).

1.2.1 Relations ambiguës entre DDE et communes : les « associés rivaux »

Les relations entre les administrations déconcentrées et les communes sont particulières dans le cadre de la décentralisation et de la déconcentration. Certains élus ne souhaitent pas faire appel à un Etat qu'ils estiment incompetent, et ne le font qu'à des étapes bien précises. C'est une illustration classique du rapport de concurrence entre services des collectivités territoriales et ceux des administrations déconcentrées, particulièrement les DDE. Les relations du binôme élu – Etat sont d'ailleurs assez caractéristiques de ce que Jean-Pierre Gaudin appelle la « coopération-concurrence »⁶²⁵ pour désigner les relations ambiguës entre acteurs dans le cadre d'un partenariat. La réalité nationale est contrastée : les communes peuvent faire appel aux DDE et de réels partenariats peuvent exister. Ainsi, pour reprendre une critique de Jacques de Maillard⁶²⁶, on est bien en présence de deux hypothèses *a priori* opposées : d'un côté la possibilité pour les DDE d'agir en tant qu'experts aux côtés des élus et de l'autre, la volonté de s'en tenir à la seule validation de dossier de subvention. Cette différence de positionnement peut être interprétée comme l'illustration de situations

⁶²⁵ Jean-Pierre Gaudin, « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques, *Revue française de science politique*, vol.45, n°1, 1995, p. 38. Nous avons ici retraduit cette expression par celle d'« associés rivaux » en clin d'œil à la formule employée par François Bourricaud, *Esquisse d'une théorie de l'autorité*, Paris, Plon, 1961.

⁶²⁶ Jacques de Maillard, *Réformer l'action publique : La politique de la ville et les banlieues*, Paris, LGDJ, 2004.

d'autonomie différentes des collectivités ; les communautés urbaines ayant par exemple plus de moyens pour créer leurs propres services.

Plusieurs cas de figure se présentent :

- les communes sont épaulées par les DDE : un partenariat s'instaure. Elles participent à la réflexion préalable à la désignation du terrain, conseillent et valident les dossiers de subvention déposés par les communes ;
- les DDE sont prêtes à conseiller les communes mais ces dernières ne reconnaissent pas leur capacité d'expertise. Dans ce cas :
 - o les DDE sont invitées aux réunions de travail mais à titre consultatif, ceci pour obtenir leur accord sur les aspects techniques du dossier de l'aire d'accueil à réaliser ;
 - o les DDE sont très peu impliquées et ne gèrent que l'aspect des subventions (un chargé de mission dont une des fonctions correspond uniquement à examiner les dossiers de subvention) ;
- les DDE attendent d'être sollicitées par les communes et/ou le préfet pour intervenir (elles suivent le dossier mais en ont une connaissance partielle) ;
- les communes estiment ne pas avoir les compétences suffisantes pour traiter cette problématique et font appel aux DDE, quitte à attendre de ces dernières qu'elles assument totalement la mise en œuvre des dispositifs.

Les DDE peuvent prospecter des terrains disponibles, expliquer les normes à appliquer mais sont très rarement en mesure de conseiller aux communes dans quel équipement investir et quel type de gestion serait le plus approprié. Cela est dû à la fois à un manque de connaissance du sujet de la part des DDE mais aussi parce qu'il existe rarement un interlocuteur n'ayant que ce dossier à traiter. Par ailleurs, ce sont aux communes de s'emparer de cette question et elles refusent parfois que les DDE s'immiscent trop dans leurs projets.

De plus, la décentralisation instaure un climat croissant de concurrence entre les DDE, qui perdent en crédibilité, ne pouvant fournir des connaissances qu'elles ne possèdent pas, et les communes – essentiellement les EPCI aux moyens importants type communauté urbaine – qui développent leur propre expertise technique. Inversement, d'autres communes demandent un appui fort auprès des DDE qui ne peuvent pas nécessairement leur fournir ou que le préfet ne leur demande pas de mobiliser. Les DDE restent encore donc tiraillées entre leur rôle traditionnel de service technique de l'Etat et le rôle de partenaire auprès des collectivités.

Outre la compétition avec les communes qui remet profondément en cause les interventions des DDE, le niveau central est également pointé du doigt. Les rapports tendus, voire quasi-absents, avec le ministère sont régulièrement abordés au cours des entretiens ; et pas uniquement dans le cas du stationnement des gens du voyage. Le manque de lignes directrices de la maison-mère, l'isolement des chargés de mission qui prennent en main ce sujet mais aussi les faibles moyens mis à disposition pour permettre la diffusion d'un savoir-faire auprès des communes sont évoqués. La position actuelle de l'Etat, et notamment de l'actuel ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat, ne laisse pas croire à une volonté particulière du central d'aiguiller le local, qu'il s'agisse des collectivités mais également des administrations déconcentrées. Dans le dossier qui nous intéresse, la méfiance de l'Etat à s'engager implique une faible production de normes directrices du niveau central et *de facto*, la nécessité pour les acteurs locaux, parmi lesquels les DDE, d'inventer ou de produire leur propre savoir-faire. Ainsi par exemple, si elles sont peu ou pas impliquées sur la thématique de l'accueil des gens du voyage, on observe qu'elles le deviennent sur les dossiers, de plus en plus nombreux, relatifs à l'habitat de ces derniers⁶²⁷.

Les communes vont alors régulièrement faire appel à d'autres acteurs extérieurs pour les conseiller, qu'il s'agisse des autres communes et/ou du secteur privé.

⁶²⁷ Nous reviendrons dans ce chapitre sur cette thématique. On peut d'ores et déjà mentionner que la thématique de l'habitat des gens du voyage fait progressivement partie des mesures visant l'accès au logement des personnes défavorisées par le biais des PDALPD ainsi que de la récente loi DALO (loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, JORF n°55 du 6 mars 2007 p. 4190).

1.2.2 Le secteur privé comme ressource

Les communes ont recours à trois types d'acteurs pour mettre en œuvre la loi Besson de 2000 : les architectes et les cabinets de conseils aux collectivités, les entreprises privées spécialisées dans l'accueil des gens du voyage et enfin les autres collectivités et plus particulièrement le Réseau Information sur le Développement, l'Environnement et l'Aménagement Local, dit réseau IDEAL⁶²⁸. Depuis l'élaboration du schéma départemental jusqu'à la réalisation des aires d'accueil, des cabinets de conseil peuvent être mobilisés par les élus (voire également par les services déconcentrés) pour établir des diagnostics territoriaux. L'extériorité des intervenants constitue une garantie fantasmée de « neutralité » pour les acteurs locaux. Selon ces derniers, si une étude était menée par un service de l'Etat ou par une association, elle serait susceptible de refléter les objectifs des uns au détriment de la réalité. C'est le cas par exemple du diagnostic préalable au schéma départemental de l'Ille-et-Vilaine commandé conjointement par les services déconcentrés et le Conseil général. Ceux-ci estimaient à l'époque qu'à partir de résultats apportés de l'extérieur, ils seraient tous sur le même pied d'égalité pour travailler ensemble et qu'aucune partie ne pourrait accuser l'autre d'avoir surestimé les besoins.

Concernant la mise en œuvre des aires d'accueil, si certains EPCI possèdent les compétences et les outils nécessaires (agence d'urbanisme attachée à l'EPCI, services techniques importants etc.) pour concevoir leurs aires d'accueil, d'autres font appel à des cabinets d'architectes.

Dans la phase de conception des aires d'accueil et de leur gestion, les élus se réfèrent à deux types d'acteurs différents. Ils peuvent consulter, si elles existent, les associations de défense et de promotion des gens du voyage – que nous appelons associations « historiques » dans la mesure où ce sont les premières à s'être occupées de ces populations sur un territoire ou associations militantes⁶²⁹. Celles-ci sont essentiellement constituées de travailleurs sociaux

⁶²⁸ Créée en 1985, cette association de collectivités locales vise à mutualiser les compétences entre acteurs, essentiellement l'Etat et ses administrations, ainsi que les collectivités territoriales. Elle dispose de plusieurs réseaux d'échanges notamment sur l'action sociale ou l'environnement. Celui spécialisé sur les gens du voyage a été créé en 2001.

⁶²⁹ Nous reprenons ici une partie de l'expression de Matthieu Hély, qui parle également « d'entreprise associative militante » caractérisée par ses relations intenses avec les pouvoirs publics, son financement par le biais de

qui assurent généralement le rôle d'intermédiaire entre les gens du voyage et les pouvoirs publics. Les communes peuvent également faire appel à des sociétés privées de gestion des aires d'accueil⁶³⁰. Pour ce qui concerne les associations, leur consultation dans l'élaboration de l'équipement vise le plus souvent à connaître les besoins des familles. Cette expertise associative est sollicitée à la fois pour la préparation de l'aménagement d'une aire d'accueil et pour la gestion des terrains une fois construits (entretien courant, encaissement du droit de stationnement et des fluides, accompagnement social etc.).

Chaque commune décide du type de gestion qu'elle souhaite mettre en place⁶³¹. On peut distinguer deux modes principaux de gestion :

- la gestion « directe » : un gestionnaire (qui peut être une association, un régisseur communal ou une entreprise privée) se déplace sur les aires d'accueil et veille au bon fonctionnement du système mis en place :
 - o forfaitaire : les personnes s'acquittent du droit de place et des fluides, fixés sous la forme d'un forfait fixe et, généralement, par famille et par jour auprès du gestionnaire ;
 - o au coût réel : cette pratique rare consiste à relever des compteurs situés sur l'aire d'accueil. Elle a été modernisée dans le mode de gestion suivant.
- La gestion « à distance », dite télégestion : en arrivant sur une aire d'accueil, chaque famille crédite son compte auprès du gestionnaire. La gestion des compteurs et l'évolution des fluides (eau, EDF) se fait à distance, dans les bureaux du gestionnaire

conventions annuelles et la professionnalisation progressive de la structure qui donnent lieu à des ambiguïtés entre bénévoles et travailleurs sociaux ainsi que sur les réelles missions de l'association. Voir : Matthieu Hély, « Les différentes formes d'entreprises associatives », *Sociologies pratiques*, n°9, 2004, p. 27-51.

⁶³⁰ On peut citer les entreprises VESTA, L'Hacienda, VAGO, NBNS, EELIS, Europe aménagement etc. Adoma a une situation particulière puisque l'ex-Sanacotra est une Société d'économie mixte (SEM) dont plus de 50% du capital est encore possédé par l'Etat.

⁶³¹ Aujourd'hui la majeure partie des aires d'accueil sont aménagées de façon individuelle alors qu'auparavant les sanitaires étaient collectifs, tels qu'on peut les trouver dans les campings. Il faut souligner que la plupart des gestionnaires demandent une caution aux voyageurs à leur arrivée, d'un montant très variable selon les aires d'accueil (entre 50 et 300€). A leur arrivée sur l'aire d'accueil, il faut généralement donner ses papiers de véhicule et cette caution. Ensuite un état des lieux est dressé avec les futurs occupants et le règlement intérieur est distribué.

(privé ou de la commune). Une jauge indique quand les familles doivent créditer leurs comptes.

Les associations ne sont pas présentes sur l'ensemble des départements, ne sont pas toutes professionnalisées de la même façon et ne peuvent donc pas prétendre assurer une délégation de service consistant à gérer une aire d'accueil. Quand bien même elles existent, les élus ont de moins en moins tendance à se reposer sur les associations spécialisées pour deux raisons principales. Tout d'abord, les querelles entre élus et travailleurs sociaux sont très prégnantes⁶³². Ensuite, les élus préfèrent confier cette gestion à une entreprise privée. Dans le cas de l'accueil des gens du voyage, les élus se rapprochent des associations spécialisées pour mieux comprendre les « spécificités » des groupes mais le militantisme des travailleurs sociaux les rend moins légitimes à leurs yeux. Ils « tsiganiseraient » l'accueil en étant trop coopératifs avec les gens du voyage par rapport au paiement de leur halte et ne répondraient donc pas aux objectifs comptables de gestion des élus⁶³³. Ces relations fragiles sont complexifiées par la dépendance des associations aux EPCI qui les financent majoritairement, au risque de devenir des organismes parapublics⁶³⁴.

En déléguant ce rôle à une entreprise privée spécialisée dans l'accueil des gens du voyage, les communes semblent alors concilier les avantages de la gestion associative (connaissance relative du public), et ceux du privé : cahier des charges défini, intervention extérieure délimitée, pas de suspicion de proximité trop importante avec les gens du voyage etc. La contractualisation avec le privé séduit, mais elle a évidemment un coût important que tous les EPCI ne peuvent supporter. Si ces entreprises sont de plus en plus sollicitées, c'est en effet en raison de leurs connaissances supposées de l'accueil des gens du voyage. Forts de

⁶³² Philippe Estèbe, « Les métiers de la ville », *Esprit*, n°241, mars-avril 1998, p. 48-59

⁶³³ Jacques Caillosse, « Les contrats entre collectivités locales et associations : délégation de services ou marchés publics ? », *Pouvoirs Locaux*, n° 36, mai 1998, p. 103-109.

⁶³⁴ Sur le milieu associatif en général et les limites de son action, voir notamment : Matthieu Hély, *Les métamorphoses du monde associatif*, Paris, Presses universitaires de France, 2009. Sur les rapports entre associations et pouvoirs publics et le risque d'instrumentalisation (notamment faute d'indépendance financière), voir : Loïc Aubrée, « L'inscription des associations dans les politiques sociales du logement : un risque d'instrumentalisation », *Pensées plurielles*, n°7, 2004, p. 75-88 et Danièle Demoustier, « Les associations et leurs partenaires publics », *Informations sociales*, n°121, 2005, p. 120-131. Enfin, sur les conflits qui traversent les associations militantes intervenant sur des pans complexes de l'action publique et sur la légitimité à intervenir auprès de populations « indésirables », voir notamment les travaux d'Estelle d'Halluin : *Les épreuves de l'asile. De la politique du soupçon à la reconnaissance des réfugiés*, Thèse de doctorat, Paris 13, novembre 2008.

leurs expériences, d'anciens chargés de mission en collectivités ou en associations ont ainsi créé leur propre société. On assiste à une privatisation croissante de cette question problématique et à un développement important de ce marché en très peu de temps. Peu d'élus font le pari de gérer leur dispositif en interne, comme le font les communautés urbaines de Rennes (Rennes Métropole) et de Dunkerque (Dunkerque Grand Littoral) par exemple, parce qu'elles n'ont pas les compétences (financières, salariales et techniques notamment) et/ou parce qu'elles ne veulent pas assumer la gestion d'une politique aussi sensible⁶³⁵.

1.2.3 Le privé au secours des acteurs locaux ou comment mutualiser les expériences

L'une des ressources les plus prisées par les collectivités réside dans la mutualisation des connaissances entre communes. Elles peuvent se faire entre élus ou en passant par un réseau privé. Dans le premier cas, les acteurs locaux se rendent dans des communes dont les politiques d'accueil semblent fonctionner. Dunkerque ou Grenoble sont généralement sollicitées par rapport à leurs aires de grand passage. Concernant les aires d'accueil quotidiennes, ce sont les communes qui ont réalisé les premières ces dispositifs qui reçoivent leurs collègues pour des visites de terrains : La Rochelle, Rennes, Saintes, Lille, Nantes, Angers et d'autres sont souvent citées en exemple.

Dans le second cas, l'échange de savoir-faire repose sur un organisme de mutualisation des connaissances : le Réseau IDEAL (Information sur le Développement, l'Environnement et l'Aménagement Local). Cette association de collectivités locales s'est développée pour devenir aujourd'hui la Société IDEAL, qui compte 26 réseaux professionnels de connaissances⁶³⁶, dont un spécialisé sur les gens du voyage. Ce réseau se donne pour objectif d'animer l'échange de savoir-faire entre les collectivités et de faciliter le travail collectif et la

⁶³⁵ Estèbe, *ibid.*, Martine Barthélemy, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2000 et Anne Gotman, « Barrières urbaines, politiques publiques et usages de l'hospitalité », *Annales de la Recherche Urbaine*, n°94, 2003, p. 7-15.

⁶³⁶ L'association regroupe plus de 100 adhérents dont 58 départements, 8 régions, communes et EPCI. La participation à ce réseau est ouverte aux conseils généraux, aux EPCI, aux préfetures, aux services déconcentrés et aux associations. Elle est cependant payante : 1 000 à 2 300€ (conseils généraux), 460€ (services déconcentrés de l'Etat et associations) et de 475€ par une population de 10 à 20 000 habitants jusqu'à 890€ si elle est supérieure à 300 000 habitants.

mise en réseau. L'adhésion à ce réseau permet d'avoir accès à un ensemble d'outils en ligne telle qu'une bibliothèque contenant un ensemble de documents législatifs et pratiques (règlement intérieur d'aire d'accueil, plans de masse, fiche de poste d'un chargé de mission gens du voyage) ainsi qu'un forum qui permet à chacun de poser et de répondre à toutes les questions. Elle propose également des formations techniques en lien avec la thématique des gens du voyage (scolarisation, insertion, habitat etc.) qui sont animées par des experts privés, des élus ou des chargés de mission, ou encore des personnes dites qualifiées sur le sujet comme quelques universitaires ou des militants d'association.

Il faut ici souligner que l'Etat, représenté par des DDE, des chargés de mission en préfecture ou des fonctionnaires des ministères, notamment de l'Equipement, intervient au sein de cet organisme, ou encore sur le forum. Au niveau du ministère, il existe même une personne ressource pour intervenir dans ce réseau. Ces derniers participent à ce réseau faute de disposer d'un réseau central. Tandis que les communes passent par ce canal privé pour obtenir des connaissances et des réponses concrètes à leurs problèmes de terrain, le ministère de l'Equipement mobilise le forum pour contourner le fait qu'il n'existe pas de plateforme centrale officielle d'échanges. Le forum apparaît comme le seul lieu de doléances et d'expertise possible, faute d'autres espaces de mise en commun et de remontées de l'information. Ce système ne fait que renforcer les disparités entre territoires, dans la mesure où les plus gros EPCI sont mieux outillés que d'autres pour améliorer l'accueil et la mise en œuvre de la loi Besson de 2000.

C'est donc finalement une société privée qui sert de plateforme d'échanges et de connaissances à des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'Etat qui se sentent démunis, pour les premiers, dans l'application pratique de la loi, et pour les seconds, par rapport à leur ministère de tutelle⁶³⁷. Ce réseau devient par ailleurs une sorte d'interlocuteur entre différents acteurs. D'un côté, il sert de lieu de promotion pour les sociétés de gestion vis-à-vis des pouvoirs publics et particulièrement des collectivités. De

⁶³⁷ Il n'y a aucun référent spécialisé au ministère de l'Equipement qui pilote véritablement l'action publique concernant les gens du voyage. La seule personne chargée notamment de ce dossier réalise essentiellement un suivi comptable de l'existant et de l'état des crédits à pourvoir. Assignée au service Habitat, il semble qu'elle s'implique plus aujourd'hui dans les dossiers concernant l'accession au logement et à l'habitat des gens du voyage. Le stationnement, lui, a été totalement mis de côté.

l'autre, le président de la CNCGV, Pierre Hérisson, y est très actif. Il organise par exemple depuis quatre ans la « journée nationale des gens du voyage », en partenariat avec le Réseau IDEAL. Enfin ce réseau est un des rares lieux où les gens du voyage peuvent directement s'exprimer bien qu'ils n'aient pas été conviés dès le départ.

Le recours au privé apparaît ici comme une solution pertinente aux problèmes des acteurs locaux : il crée des plateformes d'échanges qui représentent des outils d'action publique pour les acteurs de terrain et offre un éventail de gestion des aires d'accueil qui permet aux communes de se décharger d'une gestion qu'elles ne veulent pas assumer directement. Quitte à avoir une dépense importante, la contractualisation, incarnée par le passage au marché public, est considérée comme un moyen d'efficacité politique et, à long terme, de tranquillité publique.

Si le niveau local doit créer ses propres logiques d'action, la mise en œuvre différenciée de la loi s'explique également par des schémas locaux d'action assez différents : l'Etat, représenté par le préfet, y est plus ou moins actif, tandis que les communes ont plus ou moins les moyens de s'auto-organiser, avec ou sans soutien des services déconcentrés.

2 Une politique décentralisée bricolée

Le recul apparent des préfets dans la gestion de l'accueil des gens du voyage est le corollaire d'une double autonomisation : celle des services déconcentrés vis-à-vis de l'autorité préfectorale et celle des communes.

Si le respect de la loi ne semble pas garanti par le niveau central et par son représentant au niveau local – le préfet –, la coordination de son application ne semble pas mieux assurée. Le préfet n'est pas nécessairement garant d'une action publique efficace et territorialement cohérente. Ce dossier apparaît en effet comme non prioritaire et il est rarement piloté par un interlocuteur unique qui serait en charge de son application (2.1). Selon la place et le rôle de chaque acteur local sur le terrain (préfecture, services déconcentrés, élus et prestataires), des stratégies locales se mettent en place afin que les intérêts de chacun soient réunis et que l'accueil des gens du voyage soit le plus pérenne possible. Force est de constater que ce dossier, comme d'autres, n'avance qu'en fonction des acteurs en présence, révélant ainsi sa fragilité (2.2).

2.1 Le préfet comme coordinateur de l'action publique locale ?

Le préfet est chargé d'animer le schéma départemental. Il peut ne pas assurer directement ce rôle et le déléguer à un de ses services déconcentrés. Mais cela ne présage en rien de son implication dans le dossier ni de celle de l'administration déconcentrée qui l'aura à charge. Faute de coordination, le dossier de l'accueil des gens du voyage reste en marge d'autres projets et illustre des rapports inexistantes entre acteurs locaux (2.1.1). L'exemple des grands passages est caractéristique d'un Etat local qui ne gère pas le déroulement de ces événements et intervient, éventuellement, en cas de problème. Ce manque d'investissement ne traduit pas seulement le manque de répartition claire des tâches mais également le retrait récent des préfets, laissant en ligne de front les communes (2.1.2).

2.1.1 Coordination de la mise en œuvre : contrastes territoriaux

Dans la plupart des politiques multiniveaux, le préfet peut agir comme un facilitateur, un communicateur entre des secteurs public et privé. Dans le cas de la politique d'accueil des gens du voyage, le préfet de région est censé superviser les travaux d'élaboration des schémas départementaux⁶³⁸ en réunissant notamment le président du conseil régional, les présidents des conseils généraux concernés, les préfets de département, etc. Mis à part la région Bretagne, où les quatre coordinateurs départementaux pour l'accueil des gens du voyage travaillent régulièrement en collaboration, nous n'avons jamais eu connaissance d'une telle animation. Par ailleurs, chaque préfet doit animer la mise en œuvre du schéma départemental d'accueil des gens du voyage.

Plusieurs instances peuvent rendre le partenariat possible et dénoter une certaine volonté de coordination de l'action publique : la commission départementale consultative des gens du voyage (CDCGV), le comité technique et les réunions de bilan d'arrondissement. La CDCGV est réunie sous l'autorité du préfet et permet la rencontre des services déconcentrés, ceux du conseil général ou encore de la sécurité intérieure, des élus ainsi que des associations de gens du voyage et/ou associations de défense et de promotion de ces derniers. Dans certains territoires, cette démarche partenariale est renforcée par la création d'un comité de pilotage du schéma ou comité technique à l'échelle du département et/ou d'un EPCI (Lille Métropole

⁶³⁸ Voir article I. V de la circulaire de mise en œuvre de 2001.

Communauté Urbaine par exemple). Les principaux acteurs de cette politique se réunissent plus régulièrement qu'au sein de la CDCGV (convoquée une à deux fois par an) et abordent les principaux enjeux techniques de la loi : réalisation concrète des équipements, financements et gestion. Ce comité est généralement mené par un élu, un chargé de mission en préfecture (ou un sous-préfet d'arrondissement) ou au sein d'un service déconcentré. Les objectifs de ces scènes d'action publique sont différents : conciliation d'avis divergents sur un dossier problématique, soutien des élus, bilan de l'existant pour mettre sous pression les acteurs en retard, conseils pour une meilleure compréhension de la loi. Par ailleurs, la présence de l'Etat y est fluctuante : si la CDCGV et les réunions de bilan sont généralement menées par un représentant local de l'Etat, les comités techniques fédèrent plutôt des élus et des services administratifs. Au cours de nos enquêtes, on a remarqué que l'impact est d'autant plus important quand le préfet ou le sous-préfet sont à l'initiative de ces rencontres. Ils possèdent encore des pouvoirs de pression sur les communes qui sont rarement à l'aise avec la thématique de l'accueil des gens du voyage. Le sous-préfet notamment apparaît comme un acteur pertinent : il est assez proche des élus pour comprendre leur demande et travaille sur le même territoire, qu'il connaît relativement bien.

La coordination présente ici plusieurs intérêts. Il s'agit à la fois de réunir la multitude de partenaires concernés par cette politique, de rappeler la loi en évaluant les avancées de chaque commune, d'arbitrer en cas de conflit mais aussi de tenter de dégager une cohérence territoriale dans la mise en œuvre de cette loi. Certains acteurs souhaiteraient appliquer une uniformité de l'accueil sur leur territoire en termes d'offre d'accueil, de réglementation des aires d'accueil ou encore de prix proposés.

Cependant le bilan est plus contrasté. Les CDCGV passent la plupart du temps pour des chambres d'enregistrement où chacun vient parler de ses réalisations, voire de ses retards et où les autres acteurs en prennent bonne note. Ce n'est pas un lieu de décision mais de restitution. Les enjeux entre acteurs se situent donc ailleurs. De plus, elles ne sont pas réunies systématiquement. Lors de notre enquête téléphonique, on a appris que certains départements n'ont pas connu de réunion de ce type depuis plus de deux ans. Les comités techniques sont très rares : ils dépendent de la volonté et de l'intérêt des partenaires à négocier. Les réunions de bilan, si elles abordent à huis clos (Etat – élus – associations) la

mise en œuvre de la loi, ne semblent pas apporter de solution aux problèmes abordés et ont plus une valeur symbolique de rappel à la loi.

La place du représentant local de l'Etat est ici particulière, si on la compare à celle qu'il occupe dans de nouvelles scènes d'action publique définies essentiellement autour de la contractualisation : il est chargé par la loi d'impulser une dynamique collective d'action et de coordonner une mise en œuvre, c'est-à-dire qu'il est investi d'un rôle surplombant et faisant autorité. A l'instar du rôle de Louis Besson qui décide de concilier les intérêts en prenant en charge la loi qui est censée régler le stationnement spontané des caravanes, le préfet pourrait également jouer ce rôle de régulateur local. Pourtant, s'il peut faciliter les relations des uns avec les autres, il reste majoritairement en retrait vis-à-vis des communes, et plus généralement de l'application de la loi.

Afin de permettre une coordination, chaque préfecture a dû désigner un référent pour l'accueil des gens du voyage. Nous n'avons jamais pu obtenir la liste de ces référents, et sur le terrain ou par téléphone, ces personnes sont soit inconnues, soit connues pour occuper une autre fonction. Le titre de référent revêt ainsi des aspects totalement différents selon les préfectures : une personne peut suivre la mise en œuvre du schéma de façon éloignée car le préfet l'a confiée à une autre administration déconcentrée, ou bien un membre du cabinet du préfet peut gérer le dossier uniquement pour les cas de stationnement problématiques etc. Dans ces portraits, ni l'image d'un coordinateur, ni celle d'un animateur n'apparaissent. Certains préconisent la création de réels comités de suivi, qui n'ajoutent pas une échelle administrative d'action, mais qui se rapprocheraient plus de cellules de mise en œuvre co-animées par la préfecture, la DDE et le conseil général et faisant appel au milieu associatif spécialisé en termes d'expertise.

Comme le souligne Jacques de Maillard⁶³⁹, l'Etat ne peut plus réellement structurer l'ensemble des interactions de projets polyarchiques. En effet, il est lui-même fragmenté en plusieurs entités que sont les services déconcentrés. Par ailleurs, et comme nous l'avons démontré précédemment, il n'est plus en mesure d'imposer des normes et des catégories

⁶³⁹ Sur la reconfiguration du rôle de l'Etat en période de décentralisation et sa place dans les différents espaces de négociation, voir Jacques de Maillard, « Les nouvelles politiques socio-urbaines contractuelles entre conflits et apprentissages », *Politix*, vol.15, n°60, 2002, p. 190.

contraignantes. Si la loi Besson se veut territorialisée, le rôle qu'elle donne à l'Etat, et notamment au préfet, ne semble pouvoir être assumé, compte tenu des nouveaux dispositifs institutionnels et de partenariat ainsi que de l'objet de cette politique. *Quant aux rapports des services préfectoraux avec les élus et les autres services déconcentrés, ils illustrent à la fois le retrait de l'Etat de cette question mais aussi les effets de la déconcentration.* Par ailleurs, on n'observe parfois aucun échange entre services préfectoraux et communes : personne, du côté de l'Etat, n'est en mesure de faire un état des lieux, et au niveau local, on ne sait pas exactement ce qui se passe sur le territoire concerné.

Le retrait de l'Etat ne sous-entend pas nécessairement un manque d'implication, mais il est parfois présenté comme la volonté de laisser faire les communes dans un contexte accru de décentralisation. C'est ce qui permet à Patrick Le Lidec d'écrire que « la décentralisation est présentée comme un formidable levier pour la réforme de l'Etat pour permettre à ce dernier de se recentrer »⁶⁴⁰. Effet paradoxal, ce sont alors les DDE qui sont mobilisées : soit parce que les élus demandent un soutien de l'Etat, soit parce qu'elles apparaissent comme plus compétentes ou bien encore parce qu'elles se valorisent comme telles.

L'absence de coordination de l'action publique par les préfets est d'autant plus paradoxale dans la gestion des grands passages : ceux-ci impliquent une action sur plusieurs territoires du ressort de la préfecture. Là encore, préfecture et communes se renvoient régulièrement la balle. Ces dernières, acquises au bricolage local, construisent alors de nouveaux modes de gestion qui leur permettent, soit, dans une dimension négative, de faire face à leur isolement vis-à-vis du niveau central, soit, dans une vision positive, de renforcer leur autonomie face à ce dernier.

2.1.2 Grands passages : quand les préfets se retirent.

Pour les grands passages, le problème se pose à différents niveaux : organisation d'un planning pour la venue des groupes, gestion des problèmes tels que le changement continu des dates de venue des groupes, de ces derniers une fois sur place ou encore de leur départ. L'ensemble de ces actions implique une logistique importante tant sur la préparation en amont de l'accueil des grands passages que de leur accueil *in situ*.

⁶⁴⁰ Le Lidec, *op. cit.*, p. 117.

Le manque de lisibilité dans la répartition des responsabilités et de l'organisation viennent complexifier des événements déjà particulièrement lourds à assumer, tant sur le plan purement technique de l'accueil que sur le plan symbolique, vis-à-vis des administrés. Les groupes de gens du voyage ne savent pas par exemple à qui adresser leurs demandes pour un éventuel stationnement : préfecture, mairie, EPCI ou les trois ? Certaines préfectures n'hésitent d'ailleurs pas à transmettre le courrier aux communes et inversement, ce qui conduit à une déresponsabilisation des acteurs. Ainsi on se retrouve face à deux cas de figure. Soit les communes ont effectivement des aires de grand passage (ou il en existe à proximité) et l'arrivée des groupes, non-anticipée par les acteurs locaux, peut être gérée : le groupe est invité à s'installer sur le terrain existant (dans le meilleur des cas, c'est-à-dire si le terrain convient au groupe, au nombre de caravanes et s'il est effectivement vide). Soit les communes n'ont pas réalisé d'aires de grand passage et les groupes s'installent où l'espace est suffisamment grand. La préfecture reproche aux élus de ne pas avoir rempli leurs obligations, tandis que les élus reprochent au préfet de ne pas les avoir aidés à trouver un terrain adéquat, au mieux un qui lui appartiendrait, et de ne pas intervenir sur un stationnement qui dérange l'ordre public, d'autant plus quand il a lieu sur un équipement collectif type terrain de sport par exemple. Une variante consiste à reprocher au préfet de ne pas avoir œuvré pour la réalisation des aires de grand passage si ces dernières n'étaient pas localisées avec précision sur le schéma départemental. Chaque été voit fleurir son bouquet de démissions de conseils municipaux, outrés par l'arrivée spontanée de ces groupes importants qui s'installent et par l'attitude d'un préfet qui n'agit pas pour régler le problème, alors même qu'aucune aire de grand passage n'existe, voire n'a été prévue par le schéma départemental.

Ce travail peut se faire, et se fait dans certains territoires, en concertation avec les autres collectivités du territoire (EPCI et autres départements de la région concernée) et les services de l'État. La coordination des grands passages est plus pertinente à une échelle territoriale supérieure qu'à celle de la commune, voire même de l'EPCI. Ce problème d'organisation et de coordination des grands passages s'est d'ailleurs posé dans le Doubs où les collectivités concernées (Montbéliard, Pontarlier et surtout Besançon) ont ressenti la nécessité de coordonner leurs actions, à défaut d'une prise en charge au niveau préfectoral. A l'initiative de la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon (CAGB), une réunion

régionale se tient en avril afin de préparer la venue des missions pour l'été. Il s'agit de mettre en commun les demandes des groupes et de les répartir au mieux sur les aires du territoire. Les déplacements prévus suivent généralement des itinéraires communs, les groupes se succèdent d'une ville à l'autre. Suite à cette réunion, les responsables en charge de ce dossier échangent de nombreux contacts pour mettre à jour les tableaux de venue des groupes et préparer, chacun de leur côté, leurs terrains. Il n'y a quasiment aucune communication avec les services préfectoraux sur ce sujet. L'une des seules interventions des services préfectoraux est déclenchée lorsqu'un stationnement illicite se produit sur une commune non concernée par la question de l'accueil des grands passages.

Encadré n°4 – L'absence de coordination des grands passages : le cas du Doubs

L'exemple suivant résume l'absence de coordination et de communication existant entre la préfecture et les élus. Une petite commune, située en dehors de l'agglomération de Besançon (et des limites de l'EPCI) où un groupe est venu s'installer. Seul un médiateur de Besançon s'est déplacé tandis que la préfecture a conseillé au maire de déposer un référé. L' élu ne connaissant pas les démarches à engager, le fait auprès du tribunal administratif qui le rejette vers le tribunal de grande instance (à l'époque compétent pour les référés) : la démarche s'est allongée, les services préfectoraux ne sont pas intervenus ni pour conseiller le maire ni pour procéder à une négociation ou à une expulsion, arguant que toutes les aires de grand passage n'étaient pas réalisées sur le territoire et qu'il n'y avait pas de trouble à l'ordre public. Bien que le groupe le propose, le maire n'a pas souhaité accepter une indemnisation en établissant un contrat temporaire d'occupation ; un geste qui reviendrait pour lui à accepter ce stationnement. Selon les collectivités, l'Etat n'intervient donc pas assez pour les soutenir dans leurs démarches, qu'il s'agisse d'un soutien physique (se déplacer pour constater le problème), juridique ou logistique (envoi des forces de l'ordre).

Ce manque de soutien et de coordination de l'Etat expliquerait ainsi pour certains des cas de stationnement illicite. Les collectivités ne peuvent assumer une telle organisation tant au plan logistique qu'humain. D'ailleurs dans son rapport du 26 janvier 2000⁶⁴¹, Jean-Paul Delevoye reprend devant le Sénat la proposition qu'il avait émise au préalable dans son rapport de 1997⁶⁴², la nécessité du rôle de « coordination du représentant de l'Etat dans le département pour ces grandes migrations traditionnelles ». La circulaire de 2001⁶⁴³ dans son titre II.4 insiste sur la coordination régionale qui doit normalement être assurée par le représentant de l'Etat « compte tenu des différents schémas afin d'assurer la cohérence des

⁶⁴¹ Delevoye, Rapport de 2000, *op. cit.*

⁶⁴² Delevoye, Rapport de 1996-1997, *op. cit.*

⁶⁴³ Circulaire n°2001-49 UHC/IUH1/12 du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage.

réponses aux besoins à l'échelle de la région – en particulier en ce qui concerne les aires de grand passage ». Mais rien n'évoque directement la gestion de ces grands passages. La circulaire de 2003⁶⁴⁴ précise pour sa part qu' « il convient de prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public, en prévoyant l'arrivée éventuelle de ces groupes dans votre département et en organisant l'accueil afin que leur passage se déroule dans les meilleures conditions de sécurité et de tranquillité publiques ». Mais cette dernière brouillant la distinction entre « grand passage » et « grand rassemblement » vient renforcer les critiques des uns et des autres sur le partage des responsabilités.

Ainsi des médiateurs doivent normalement être désignés dans chaque préfecture, obligation réitérée par la circulaire du 15 février 2007⁶⁴⁵ relative à la préparation des stationnements estivaux des grands groupes de caravanes des gens du voyage. Cela semble souligner la place plus importante que pourraient prendre les Commissions consultatives départementales dans la gestion de ce type d'événement ainsi que le rôle fondamental des coordinateurs départementaux⁶⁴⁶, existants dans certains départements. Néanmoins, sur le terrain, les fonctions de ces médiateurs, différents des coordinateurs départementaux, sont diverses. Certains ont une excellente connaissance du sujet, sont impliqués de très près dans le suivi du schéma départemental, c'est-à-dire qu'ils arrivent à connaître non pas la simple position de la préfecture en cas de stationnement illicite mais ont de réels échanges avec les services déconcentrés, notamment la DDE, et les collectivités. Cependant ils représentent une exception dans la position plus générale de retrait des préfectures sur cette question⁶⁴⁷.

A l'heure actuelle, d'autres expériences existent. Certaines communes assument pleinement l'accueil de ces groupes entre EPCI. Sur certains territoires, on est face à un partenariat

⁶⁴⁴ Circulaire n°2003-43/UHC/DU1/11 du 8 juillet 2003 relative aux grands rassemblements des gens du voyage : terrains de grand passage.

⁶⁴⁵ Circulaire NOR INT D 0700016C du 15 février 2007 relative à la préparation des stationnements estivaux des grands groupes de caravanes des gens du voyage.

⁶⁴⁶ Nous y reviendrons au cours de ce chapitre.

⁶⁴⁷ Cette mise en retrait du préfet correspond à une limitation de son rôle, qui pour certains peut s'expliquer par le retour de la droite en 2002 et l'arrivée de Nicolas Sarkozy au ministère de l'Intérieur. Le recul de la tutelle du préfet ne correspond donc pas uniquement à une volonté de laisser plus d'autonomie aux collectivités mais à une stratégie du niveau central de choisir les politiques dans lesquelles il va intervenir. Voir notamment : Sebastian Roché, « Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure », *Revue française de science politique*, vol. 54, n°1, 2004, p. 43-70.

impliquant l'Etat et les collectivités locales, une relation de coopération incarnée par le poste de coordinateur départemental d'accueil des gens du voyage.

2.2 Etat local fort versus autonomie communale : des stratégies différenciées

L'Etat est plus ou moins présent dans les départements pour accompagner les communes. La mise en œuvre se fait en fonction d'un partenariat plus ou moins important entre ces deux acteurs principaux. La fonction de coordinateur de l'accueil des gens du voyage de l'Ille-et-Vilaine est caractéristique d'un rôle assumé de l'Etat dans la mise en œuvre de la loi et d'un travail partenarial poussé (2.2.1). A l'opposé, certaines communes s'organisent uniquement entre elles pour pallier le manque d'Etat et revendiquer leur autonomie dans la façon de traiter ce sujet : les administrations déconcentrées apparaissent alors comme de simples partenaires mais dont les élus limitent le rôle (2.2.2). Ces deux cas témoignent de configurations d'acteurs différentes pour tenter de solutionner le problème de la mise en œuvre de la loi Besson de 2000. Ils illustrent également combien les politiques sont influencées par ceux qui les mènent et les configurations locales dans lesquelles elles s'insèrent (2.2.3).

2.2.1 Le coordinateur départemental d'Ille-et-Vilaine : idéal-type du partenariat Etat – élus

Dans certains départements, le rôle d'animation du schéma départemental et de coordination de l'action publique est assuré par un coordinateur départemental. Ce poste est caractéristique d'un travail partenarial entre Etat et élus. Très répandu en Bretagne et dans le Grand Ouest (Charente-Maritime, Vendée, Loire-Atlantique), ce poste a des configurations différentes selon les départements quant aux missions définies. Celui d'Ille-et-Vilaine peut être considéré comme un idéal-type du rôle de coordinateur de l'accueil des gens du voyage, et donc du travail conjoint entre les élus et l'Etat dans un contexte de décentralisation.

Les rédacteurs du schéma départemental d'Ille et Vilaine⁶⁴⁸ ont ainsi souhaité faire participer le Conseil général, l'Etat et les acteurs locaux à la création d'un poste de coordinateur départemental afin d'accompagner les maires et de veiller à la mise en œuvre du schéma départemental. Le coordinateur départemental est à la fois recruté en novembre 2003 par Ulysse 35, une « association historique » locale de défense et de promotion des gens du voyage, mais il est également missionné par le Préfet et rémunéré par le Conseil général. Cette triple appartenance lui donne une assise locale aussi bien auprès des élus que auprès des gens du voyage et lui octroie un contact permanent avec les sous-préfets d'arrondissement et le préfet de région. A temps plein, il doit assurer une double mission : animer le schéma départemental et servir de médiateur.

La mise en œuvre du schéma d'accueil des gens du voyage passe par plusieurs actions du coordinateur auprès des communes concernées du département. Il doit leur apporter conseils et explications sur la loi pour réaliser des aires d'accueil mais aussi pour présenter leur dossier de subventions auprès de la DDE. Il sert également de médiateur entre les communes et les gens du voyage en cas de problème et permet de restituer à chaque partie ses droits et ses devoirs. De la même façon, il assure un rôle majeur dans l'organisation et la gestion des grands passages. Il contacte les groupes avant leur arrivée et prévoit leur passage, c'est-à-dire qu'il trouve des terrains disponibles en concertation avec les élus (ou organise leur occupation s'ils existent déjà) et met en place un agenda des différentes arrivées et départs selon le nombre d'équipements qui existent sur le territoire (pérennes ou provisoires). De même, il a en charge de rédiger une convention régissant les droits et devoirs des deux parties (élus – gens du voyage) lors de leur stationnement. Il doit également assurer la coordination des soutiens financiers et logistiques pour la gestion des grands passages. Sa fiche de poste⁶⁴⁹ précise également que l'accueil des grands passages doit rentrer dans le cadre d'une coordination régionale et d'une harmonisation des accueils via le travail

⁶⁴⁸ Le schéma départemental d'Ille-et-Vilaine a été pris par arrêté le 31 octobre 2003 et publié aux actes administratifs le 15 janvier 2004.

⁶⁴⁹ Fiche de poste « Le coordinateur du schéma départemental d'accueil des gens du voyage en Ille et Vilaine », janvier 2004, p. 10-12.

mené avec les autres coordinateurs départementaux et une présence à la réunion annuelle de Vie et Lumière⁶⁵⁰ à Gien.

Ce rôle clé dans l'organisation des grands passages permet :

- de concentrer les différentes informations relatives aux grands passages auprès d'un seul référent identifié à la fois par les gens du voyage mais aussi par les élus ;
- de répondre aux demandes des élus lors de la présence de caravanes ;
- d'intervenir rapidement lors des stationnements illicites en tant que médiateur afin de trouver, dans la plupart des cas, une solution de tolérance vis-à-vis de ce stationnement problématique ;
- d'assurer à l'échelle régionale une organisation cohérente des grands passages dans la mesure où lorsqu'un groupe entre en Bretagne, il doit traverser au moins trois des quatre départements.

Servant d'intermédiaire entre les élus locaux et les gens du voyage, le coordinateur permet, lors des grands passages, d'asseoir le rôle de coordination de l'Etat en assurant une information continue aux sous-préfets concernés. Informés, ces derniers peuvent alors agir par la suite en fonction de la situation locale décrite. Ce rôle de coordination permet ainsi d'éviter certains écueils qui peuvent être à l'origine de stationnements illicites tels que des dysfonctionnements sur les dates, la taille des groupes concernés ou simplement l'accueil spontané d'un groupe qui se présenterait. Il donne également une crédibilité importante au coordinateur départemental, et plus largement de l'Etat vis-à-vis des élus et des gens du voyage.

Les coordinateurs sont identifiés *de facto* comme des interlocuteurs de référence par l'ensemble des acteurs, gens du voyage y compris. Ils servent de point de ressource mettant à disposition un ensemble des connaissances spécifiques propres à l'accueil des gens du

⁶⁵⁰ Vie et Lumière est une association culturelle de la loi de 1905, membre de la Fédération protestante de France depuis 1975 et appartenant à la Mission évangélique tzigane (MET). L'association Vie et Lumière se réclame de près de 1 500 pasteurs et 100 000 membres. Pour une présentation plus détaillée de ses actions et de sa place dans l'organisation des grands passages, se reporter au chapitre 6.

voyage, qu'ils se sont eux-mêmes forgées progressivement, aidés pour la plupart des administrations déconcentrées présentes sur le territoire ainsi que d'autres réseaux tels que celui d'IDEAL. Ils ne présentent donc pas les « inconvénients » d'un médiateur qui ne posséderait qu'une simple étiquette associative, souvent remise en cause par les élus. Il apparaît comme un pivot de l'action publique, éloigné d'une vision hiérarchique de l'Etat vis-à-vis des communes. Le poste de coordinateur départemental est un exemple d'un Etat local partenaire mais également ressource et impulseur de politique. Ses relations de proximité avec les communes lui permettent d'être considéré comme un spécialiste de la question mais également comme un interlocuteur de référence auprès de qui ces dernières s'engagent à mettre en œuvre la loi. *L'Etat n'apparaît donc ni comme imposant ses bonnes volontés, ni comme totalement effacé et désintéressé.* De la même façon, le coordinateur ne cherche pas non plus à remplacer les communes dans l'accueil des gens du voyage et n'impose aucune règle précise sur la gestion des terrains. C'est le cas par exemple pour Rennes Métropole dont les services du pôle gens du voyage travaillent en étroite collaboration avec le coordinateur – de l'organisation de réunions publiques à celle des grands passages – tout en gardant leur autonomie de gestion (par le biais de leur services techniques) et leur pouvoir de décision.

Par ailleurs ce poste donne une cohérence territoriale⁶⁵¹, plus exactement départementale, à l'action publique. Cela permet à la fois de pouvoir peser sur l'ensemble des collectivités en véhiculant une politique dynamique, mais aussi de pouvoir palier d'éventuels problèmes en ayant une connaissance fine des différentes situations territoriales. Au-delà de la simple échelle départementale, on peut souligner que ces intérêts sont décuplés quand une réelle coordination régionale voit le jour, ce qui est le cas en Bretagne pour les grands passages. Ce travail commun permet alors un échange d'expériences entre les coordinateurs mais aussi une préparation collective de l'arrivée des grands groupes et donc un ajustement cohérent en amont quant à leurs itinéraires. Par ailleurs, cela est aussi un moyen de réfléchir à une véritable politique tarifaire cohérente à l'échelon régional afin d'éviter tout « appel d'air » lié

⁶⁵¹ Voir notamment sur le manque de cohésion d'un territoire à un autre : Olivier Berthelin, « Accueil des gens du voyage. Des métiers mal définis et peu valorisés », *La Gazette des communes*, n°1946, 01/09/08 et « Gens du voyage, des conditions d'accueil toujours inégales », *La Gazette des communes*, n°1045, 25/08/08.

aux politiques de prix instaurées d'un territoire à un autre ; une politique envisagée également pour l'ensemble de la politique d'accueil.

Dans d'autres départements, l'action du coordinateur départemental n'est pas aussi importante et structurée. Ainsi le soutien des autres administrations déconcentrées n'est pas aussi constant et les missions du coordinateur sont plus segmentées. Il peut n'être en charge que de la mise en place des aires d'accueil et ne pas être amené à participer aux politiques d'habitat. De la même façon, on peut lui demander un travail plus spécifique sur les grands passages alors même que le département ne possède pas suffisamment d'équipements : il est alors en porte-à-faux entre les élus et les gens du voyage. En fait, il n'occupe pas nécessairement un rôle de coordination réelle sur le terrain ou, plus exactement, il n'en a ni les moyens, ni la reconnaissance. De même, un financement tripartite n'existe pas nécessairement et ne lui donne donc pas la même crédibilité ni la même légitimité : il est trop proche du préfet ou du milieu associatif, etc. Si l'Ille-et-Vilaine sert à beaucoup de modèle, il est aujourd'hui dépassé. Ce poste a en effet permis la création, en novembre 2008, d'un Groupe d'intérêt public (GIP) sur les gens du voyage⁶⁵², premier du genre en France. Appelé « Agence départementale d'accueil des gens du voyage », il est issu d'une convention entre le conseil général d'Ille-et-Vilaine, la CAF, Rennes Métropole et l'Etat. Toutes les communes inscrites au schéma départemental ont vocation à l'intégrer. Ce méta service est en charge de l'ensemble des questions relatives à l'accueil des gens du voyage : mise en œuvre du schéma départemental, accompagnement des collectivités territoriales dans le fonctionnement des aires d'accueil, organisation des grands passages, accompagnement des familles (insertion, scolarisation etc.).

Ce GIP est en fait la fusion du poste de coordinateur départemental avec l'association historique Ulysse 35 qui gérait les aires d'accueil de Rennes Métropole. Le développement de ce service permet ainsi de regrouper les différentes actions mais aussi les différents services (Conseil général, DDE, DDASS etc.) en une seule entité. Malgré son nom d'agence départementale, on semble bien éloigner de toute comparaison avec une agence nationale qui permettrait à l'Etat de piloter à distance. Ici on est face à une innovation locale portée

⁶⁵² Voir l'arrêté portant création du Groupement d'Intérêt Public « Agence départementale d'accueil des gens du voyage » du 27 novembre 2008, Secrétariat général, Bureau de la coordination interministérielle, préfecture de la région Bretagne et préfecture d'Ille-et-Vilaine.

par un ensemble de partenaires actifs depuis les années 1980 sur ce sujet qui serait plus l'aboutissement d'un partenariat important entre différents acteurs concentrant les avantages de la décentralisation et de la déconcentration. Tandis que l'Ille-et-Vilaine teste ce dispositif, des communes s'interrogent encore sur la façon dont elles vont réaliser leur aire d'accueil, preuve de la disparité territoriale conséquente dans la façon de gérer l'accueil des gens du voyage.

Faute de coordinateur et ressentant le besoin de s'organiser, certaines collectivités se sont regroupées pour réfléchir et coordonner leur action au niveau de cet accueil, et plus particulièrement pour la gestion des grands passages.

2.2.2 Gérer sans l'Etat : le cas du Syndicat Mixte de la Côte d'Opale (SMCO)

A l'opposé du modèle du coordinateur départemental, les communes et EPCI s'organisent eux-mêmes. Ces derniers renouvellent des dispositifs institutionnels existants – ici ils se servent d'un syndicat mixte – afin de trouver une réponse collective au problème que représente l'accueil des grands passages. Cette mutualisation des connaissances et la coopération induite par ce regroupement font partie du renouveau des apprentissages des élus locaux. Tandis que certains parlent de mobilisation à défaut d'Etat, d'autres estiment que cette autonomisation vis-à-vis de l'Etat n'est qu'une étape supplémentaire pour la libre administration des collectivités. L'Etat est alors un simple partenaire. La redéfinition des règles d'intervention passe par les collectivités. Elles s'autonomisent de l'Etat mais entretiennent une interdépendance particulière : elles mettent en œuvre la loi avec leurs moyens propres, et ce travail doit être soutenu en cas de stationnement illicite.

Comme le souligne un chargé de mission de la Communauté urbaine de Dunkerque :

« Nous aurions bien aimé que la coordination se passe comme en Bretagne, c'est-à-dire que l'Etat soit acteur et moteur. On voit que ça dépend des régions et des départements. Il n'y a eu qu'une seule réunion de l'Etat, en mars ou avril. Il y avait un pasteur. Mais ça s'est arrêté là. L'AREAS [Association régionale d'étude et d'action sociale auprès des Gens du Voyage] faisait la coordination mais il n'y avait pas réellement de résultats. Les gens du voyage aiment bien rencontrer des élus ou des représentants des élus. Au niveau de l'Etat, il faut qu'il y ait quelqu'un qui sache taper du

poing sur la table à un moment. Il y a eu des essais mais ils n'ont pas été très fructueux »⁶⁵³.

Les communes membres du SMCO ont donc choisi, depuis 2007, de s'organiser pour assurer notamment la gestion des grands passages mais aussi aborder la question générale de l'accueil des gens du voyage. Jusqu'à présent leur collaboration se faisait de façon plus informelle, entre techniciens. La configuration territoriale de ce syndicat mixte repose sur le fait qu'il regroupe des collectivités situées le long du littoral et qu'il est à cheval sur deux départements : le Nord et le Pas-de-Calais. Dans le Nord, des chargés de mission en préfecture ainsi qu'au niveau de la DDE ont été très actifs mais l'un n'a quasiment plus d'heures de service et l'autre est parti à la retraite sans que son poste soit renouvelé. Par ailleurs, une coordination des grands passages a été menée jusqu'en 2007 dans le Pas-de-Calais par l'Association régionale d'étude et d'action sociale auprès des Gens du Voyage (AREAS). Mais la personne qui assurait ce poste est partie et il n'a pas été reconduit faute de moyens (maintien de la part du conseil général mais pas de la préfecture). A force de rencontrer des problèmes communs et ressentant un désengagement de l'Etat sur ces questions, élus et techniciens ont décidé de créer une cellule « gens du voyage ».

« C'était la coordination qui manquait. Ici, nous essayons de la mettre en place sur le littoral. [...] Nous avons mis nos efforts en commun pour qu'on puisse avoir une vue sur le littoral. Comment pratiquer sur le littoral avec des collectivités indépendantes les unes des autres ? Le seul moyen, c'était le Syndicat mixte de la côte d'Opale. Il a fallu travailler pendant un an pour convaincre les responsables du SMCO de monter cette affaire et ensuite faire un appel d'offres pour savoir qui allait mener l'étude »⁶⁵⁴.

Afin d'obtenir des pistes de réflexion sur la façon dont pourrait être envisagé l'accueil des gens du voyage sur ce territoire et les modalités de participation de chacun, une commande a été passée pour mieux saisir les besoins du territoire. Concernant les grands passages, il s'agit de voir comment une meilleure coordination peut se mettre en place et dans quelles conditions. C'est l'AREAS qui l'a décrochée par appel d'offre.

La commande de ce rapport témoigne également de la volonté de cerner les enjeux d'un « nouveau territoire » qu'il faut justifier. En effet, les limites du SMCO ne correspondent pas

⁶⁵³ Entretien avec un chargé de mission, EPCI du département du Nord, réalisé le 17 juin 2008.

⁶⁵⁴ Entretien avec un élu, EPCI du département du Nord, réalisé le 18 juin 2008.

nécessairement aux limites administratives qui régissent normalement l'accueil des gens du voyage :

« La coordination Littoral se justifie énormément. Les déplacements ici se font beaucoup sur le littoral. Les groupes de caravanes qui vont aller à Dunkerque vont forcément venir à Calais, à Boulogne, au Touquet, etc. Et ils iront rarement à Lille et à Arras. C'est plutôt un déplacement sur le littoral. Il fallait quand même se réunir et trouver une solution »⁶⁵⁵.

On peut d'ailleurs parler d'enjeu intégrateur : l'action publique vis-à-vis des gens du voyage permet de rassembler des communes qui se reconnaissent dans un problème commun. Ce périmètre d'action a donc été choisi par les acteurs pour deux raisons. D'une part, il existait préalablement à la volonté de coopérer sur la thématique de l'accueil des gens du voyage. Il représente donc un instrument propice à la mutualisation, avec des acteurs qui se connaissent déjà entre eux – tant les techniciens que les élus – et dont les vertus ont déjà été montrées. Il regroupe finalement une grande partie des avantages de l'intercommunalité et a l'intérêt de pouvoir développer ses champs d'action. D'autre part, et comme nous l'avons précédemment évoqué, il correspond à un espace géographique plus cohérent, à leurs yeux, en termes de fréquentation et de déroulement des grands passages. Les collectivités reterritorialisent une politique pour lui donner plus de sens par rapport aux configurations présentées par l'Etat, et pour responsabiliser chacune d'entre elles. Cependant deux problèmes se posent.

Le premier est lié au fait que cette « coordination Littoral » n'a encore pas vraiment pu voir le jour. Le gestionnaire privé VESTA⁶⁵⁶ des aires d'accueil et de grand passage dans de nombreux EPCI de la région Nord-Pas-de-Calais a donc proposé d'assurer la coordination des grands passages pour les étés 2008 et 2009. D'une part, l'entreprise est amenée à devoir coordonner elle-même ses activités pour la gestion des aires de grand passage et la médiation en cas de stationnement illicite qu'elle doit assurer. D'autre part, elle a souhaité proposer à

⁶⁵⁵ Entretien avec un chargé de mission, EPCI du département du Pas-de-Calais, réalisé le 23 juin 2008.

⁶⁵⁶ La SARL VESTA est une filiale de SORELI, Société d'Économie Mixte, créée en 1995 à Lille. En 1998, SORELI crée la SARL VESTA. Elle intervient aujourd'hui sur trois EPCI dans le Pas-de-Calais (Communauté de communes Opale Sud, Communauté d'agglomération du Calaisis, Communauté d'agglomération de l'Artois) et sur 5 EPCI dans le Nord (Lille Métropole Communauté Urbaine, Communauté urbaine de Dunkerque, Communauté d'agglomération du Douaisis, Communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole et Maubeuge Métropole). Pour une présentation détaillée de l'entreprise : www.vestagestion.com

ses clients de se joindre aux discussions pour pouvoir réfléchir aux problèmes et solutions à apporter collectivement. Les agents de VESTA ont donc mis au point un planning des déplacements des groupes selon les informations récoltées auprès des collectivités, un planning qui a envisagé la répartition sur les aires et les problèmes qui pourraient se poser. La délégation de services de gestion à des entreprises privées dans ce secteur est aujourd'hui chose courante. Ces dernières commencent d'ailleurs à assurer la coordination totale des aires de grand passage sur un territoire, à l'instar de la société ADOMA qui gère les grands passages aux côtés de la préfecture du Calvados. Par ailleurs, le territoire sur lequel elle intervient est différent de celui du SMCO, comme le souligne un chargé de mission :

« Nous pensons que c'est le SMCO qui doit nous fédérer, plutôt qu'un prestataire privé. Dans l'avenir, nous ne savons pas si ce sera toujours VESTA qui remportera [les appels d'offre]. Le Touquet fait partie du SMCO. Actuellement, ils n'ont pas d'aires de grand passage. Ils n'ont d'ailleurs pas d'aires du tout. Ils ne sont pas invités à ces réunions. Comme c'est VESTA qui les organise, et qu'ils n'ont pas de marché avec Le Touquet, vous avez une commune qui est zappée, tout comme Saint-Omer. Il faut que ce soit une collectivité qui coordonne et organise les choses»⁶⁵⁷.

En proposant ce service à ses clients, l'entreprise ne prend pas en compte toutes les collectivités concernées par les grands passages et qui seraient intéressées par une coordination à l'échelon départemental voire régional. Par ailleurs, VESTA ne souhaite pas continuer à assurer ce rôle, notamment parce qu'elle ne s'estime pas compétente pour cela, mais également parce qu'elle l'assure de façon temporaire et gratuite pour le moment. Pour les élus, VESTA ne doit donc pas se substituer à l'Etat, et encore moins aux communes concernées.

Cela renvoie au second problème : la place de l'Etat. Pour certains, cette « coordination Littoral » revient directement aux élus. Elle est en partie légitimée, pour les principaux intéressés, comme une réponse au manque d'action de l'Etat dans la prise en charge des grands passages. Mais elle est surtout revendiquée, dans ce cas précis, comme une prérogative des collectivités, justifiée par des arguments d'autonomie et de responsabilité de celles-ci face à l'Etat. Ainsi, la coordination des grands passages ne doit pas forcément passer par un coordinateur, comme le montre cet échange avec un élu :

⁶⁵⁷ Entretien avec un chargé de mission de la Communauté urbaine de Dunkerque, réalisé le 17 juin 2008.

« – Il y a eu un coordinateur départemental sur le Pas-de-Calais. Il y en a dans d'autres départements. Est-ce qu'un coordinateur à triple casquette (préfecture, conseil général, associations) vous semble une bonne solution ?

– Non. La solution passe par les collectivités. On leur a demandé beaucoup d'efforts. On leur a dit que les terrains seraient financés à 70 %. Mais d'une somme plafonnée ! La somme plafonnée est risible par rapport au coût de la place. Partant de là, ce sont bien les collectivités qui financent. Si les collectivités, qui paient, n'ont plus rien à dire, il y a quelque chose qui ne va pas. Les collectivités dirigent, organisent, se concertent, coordonnent. Mais elles travaillent en parfait accord avec l'Etat, avec le conseil général s'il a un pouvoir en la matière. A la communauté urbaine, nous avons fait ce que l'on appelle une réunion de rentrée. Nous savons que la saison est commencée. Etaient autour de la table : la sous-préfecture, le procureur de la République, la gendarmerie, la police nationale, les polices municipales des différentes collectivités, le gestionnaire (VESTA), tous mes collaborateurs de la communauté urbaine. Je présidais la séance. J'ai oublié les maires. Quelque part, il y a une action commune. Nous sommes soutenus. Nous ne nous sentons pas seuls. Et nous travaillons ensemble. Nous prenons les décisions ensemble. Il n'est pas question qu'une collectivité, sous prétexte qu'elle a payé, dise qu'elle va tout diriger. Par contre, c'est son devoir, pour son territoire, de pouvoir dire : " Voilà ce que j'ai fait et voilà pour quoi il doit servir". Je préfère cette solution qui est, à mon avis, la plus souple »⁶⁵⁸.

Le discours de cet élu illustre les modalités d'une action publique où les collectivités sont autonomes et créent, de façon plus ou moins obligée, et à leur propre initiative, des scènes fondées sur le partenariat et la coopération. L'Etat en fait partie mais au même titre que d'autres. Le cofinancement des politiques a pour conséquence logique la volonté d'affichage et de participation des collectivités, avec lesquelles le préfet doit nécessairement collaborer et qu'il doit inclure dans toutes les étapes de mise en œuvre des politiques publiques⁶⁵⁹. Pourtant, dans le cas de la réalisation des aires d'accueil, l'Etat, malgré les subventions qu'il octroie, investit finalement peu au regard de l'engagement de l'EPCI concerné, voire même de celui du conseil général. Dans ce dossier épineux, le soutien financier limité de l'Etat diminue considérablement son pouvoir d'influence sur les communes.

⁶⁵⁸ Entretien avec un élu, EPCI du département du Nord, réalisé le 17 juin 2008.

⁶⁵⁹ Renaud Epstein, « Le préfet-ajusteur », *Pouvoirs locaux*, mars 2000.

Si la constitution de cette cellule dédiée aux gens du voyage s'accompagne d'une faible présence de l'Etat, ce n'est pas aussi tranché sur tous les territoires⁶⁶⁰. Ce que nous soulignons ici, c'est l'implication aussi directe des collectivités dans la question de l'accueil des gens du voyage et *a fortiori* des grands passages.

Les configurations typiques de certains territoires et le portage personnel des politiques concernant l'accueil des gens du voyage – qu'il soit récent ou qu'il constitue un socle d'expériences pour les acteurs locaux aujourd'hui – représentent deux facteurs clés de la prise en charge de cette question au niveau local.

2.2.3 Portage personnel et configurations historiques locales : ressources pour la mise en œuvre

A travers l'ensemble des actions décrites dans les parties précédentes, le cas de l'accueil des gens du voyage est illustratif du portage personnel de l'action publique et peut constituer une des raisons d'une mise en œuvre disparate ; que ce soit la capacité des préfets à animer les schémas départementaux, la volonté politique de réaliser des aires d'accueil, l'existence de postes de coordinateurs départementaux, l'implication plus ou moins importante de certaines DDE, la construction de connaissances de certains EPCI et administrations déconcentrées. Comme on l'observe dans de nombreuses politiques, *le traitement du dossier de l'accueil des gens du voyage reste fortement dépendant des personnes qui en ont la charge, d'autant plus qu'il est considéré comme problématique et peu glorifiant.*

Selon les départements, la volonté de certains individus à porter ce dossier est souvent liée aux degrés d'avancement de la mise en œuvre de la loi Besson. Ces engagements marquent alors historiquement les configurations territoriales. On peut prendre l'exemple du département du Nord ou celui de l'Ille-et-Vilaine, où les élus se sont emparés de cette question dès les années 1980, à l'époque où les districts existaient encore, et qui sont parmi les rares départements à avoir réalisé un premier schéma départemental d'accueil des gens du voyage dès l'article 28 de la loi du 31 mai 1990. Ce contexte est alors favorable à des études approfondies lors des seconds schémas départementaux. Dans le cas de l'Ille-et-

⁶⁶⁰ La place du Syndicat mixte des gens du voyage au sein de Lille Métropole Communauté urbaine est complètement différente.

Vilaine, l'histoire de l'accueil des gens du voyage est ancrée dans des actions associatives auprès des gens du voyage qui seront relayées par la municipalité. Les configurations électorales aidant, certaines personnes suivent donc ce dossier depuis plus de 25 ans. Chez les élus de Rennes Métropole, on parle souvent d'une « culture d'agglomération » sur les thématiques de l'habitat, auxquels les gens du voyage sont rattachés. Forts de cette expérience, de la prise en compte de cette problématique à l'échelle de l'agglomération puis de la communauté urbaine – c'est-à-dire que l'EPCI est compétent – les élus ont même inscrit l'accueil des gens du voyage comme une obligation relevant du Plan local de l'habitat (PLH). La volonté d'inscrire dans le schéma départemental le poste de coordinateur procède alors de l'accord d'élus rattachés au Conseil général et d'administrations déconcentrées déjà plus que sensibilisées à ces questions et qui ont déjà travaillé ensemble. Par ailleurs, le fait que ce poste soit financé à la fois par le conseil général et l'Etat est assez rare pour être de nouveau souligné et montre l'investissement des chargés de mission et préfets de l'époque. Cette configuration historique est assez similaire avec celle de la ville de Lille. Dès 1986, un syndicat intercommunal des terrains d'accueil des nomades (SITAN) marque la volonté d'aborder cette question problématique au niveau intercommunal, mais en le traitant de façon indépendante. Le SITAN est alors créé pour prendre les compétences de création et de gestion des premiers terrains d'accueil des gens du voyage. Suite aux modifications de statut de l'EPCI, le syndicat se transforme en syndicat mixte à qui la communauté urbaine ne délègue plus que la compétence de gestion des terrains. Aujourd'hui cette gestion a été déléguée à la société VESTA. Le SITAN a donc permis d'anticiper le problème de gestion et de favoriser la création du syndicat mixte. On voit ici à quel point la question de l'accueil des gens du voyage est inscrite sur le territoire de la communauté urbaine de Lille. Le dernier schéma départemental du Nord est lui aussi révélateur de la volonté de faire adhérer les communes à l'obligation d'accueil, et répond à une organisation tripartite de la prise de responsabilités : les communes pour la désignation des terrains, la communauté urbaine de Lille pour la réalisation et l'aménagement des aires et enfin le syndicat mixte pour la gestion des terrains.

On pourrait multiplier les exemples du portage de ce dossier par des élus qui ont ainsi permis de le mettre à l'agenda local et d'anticiper son traitement, donnant *de facto* une longueur d'avance à leur collectivité. A Poitiers, c'est un élu qui a permis la création de

l'Association départementale d'accueil et de promotion des gens du voyage (ADAPGV) au début des années 1990, afin d'impulser une véritable politique d'accueil de cette population et d'en confier la gestion et l'accompagnement social des familles à celle-ci. Ce partenariat entre commune et association historique a souvent permis le développement d'une politique officielle d'accueil des gens du voyage, à Lyon par exemple. L'exemple du SMCO est également assez révélateur des dynamismes insufflés par des personnes afin de faire avancer les choses. Ces situations étudiées dans les communes se retrouvent également dans les EPCI, notamment dans les administrations déconcentrées. Nous avons déjà parlé du couple DDE-DDASS du Nord qui interagissait avec un ensemble d'acteurs dont un chargé de mission en préfecture très impliqué dans la coordination des actions, les négociations avec les élus et la participation personnelle à l'accueil en personne des groupes. On pourrait également aborder le rôle de certains sous-préfets qui accompagnent les communes de très près sur ces thématiques afin de leur obtenir un maximum de financements.

Le suivi particulier des dossiers, cette « culture de l'accueil », l'investissement personnel de certains fonctionnaires, l'ancienneté du partenariat et de ce que Jean-Pierre Gaudin appelle les « relations inter-personnelles »⁶⁶¹ peuvent expliquer en partie une mise en œuvre plus rapide et plus importante dans ces territoires. Ils permettent d'envisager comment ces territoires peuvent servir de modèle pour d'autres qui balbutient face à leur première aire d'accueil.

Cependant, cette personnalisation poussée des politiques a des conséquences évidentes sur la gestion des dossiers. Tout d'abord, le départ d'une personne en charge de ce dossier peut stopper l'action en cours. C'est le cas du couple DDE-DDASS du Nord puisque leurs postes n'ont pas été reconduits. C'est le problème du changement constant de poste dans l'administration préfectorale et de la priorité accordée par les personnes aux dossiers. L'accueil des gens du voyage n'est pas le seul sujet à pâtir d'équipes investies qui ne restent pas en place suffisamment pour qu'un projet aboutisse. Un chargé de mission peut avoir sensibilisé ses services à ce dossier mais en cas de départ, rien n'assure qu'il soit remplacé (son dossier sera donc transmis à un collègue qui a d'autres missions) ou que son successeur s'implique autant. Par ailleurs, le cas des gens du voyage est *a priori* peu prisé par les

⁶⁶¹ Gaudin, *Gouverner par contrat...*, *op. cit.*, p. 46.

fonctionnaires⁶⁶² et le suivi du dossier se fait de façon aléatoire. La pérennisation des équipes permet de mettre en œuvre sur le long terme une politique partenariale difficile à négocier. Ainsi le défaut majeur de la personnalisation, outre le fait que cela contribue à une mise en œuvre totalement différenciée territorialement, c'est sa fragilité :

« En même temps, c'est fragile. Il y a un petit côté sous-marin. Ce sont quand même des configurations très curieuses, dans lesquelles il peut y avoir de très bons acteurs. C'est très fragile parce que, si on change un chef, le truc se casse la gueule. Ce n'est pas normal. Il n'y a pas beaucoup de politiques comme ça. Cela veut dire qu'il n'y a pas de reconnaissance des modes d'action, pas d'officialisation. Il n'y a pas de consensus sur la manière de faire évidemment. Un chef peut prendre sur lui de démolir quelque chose et personne ne lui dira rien. Je ne sais pas s'il y a d'autres sujets comme ça. Il doit y en avoir. Mais, à ce point-là... C'est un fonctionnement bizarre. Je crois que c'est culturel aussi. Ce sont des modes d'action qui ne sont pas classiques. Ils ont une efficacité sur ce sujet que n'ont pas d'autres modes d'action, mais ce n'est pas repéré par la hiérarchie, par la culture du chef »⁶⁶³.

Aussi il n'y a pas, de manière générale, de mémoire de l'action publique concernant cette thématique⁶⁶⁴. Les connaissances développées par des services d'EPCI ou d'administrations déconcentrées ne sont pas répertoriées, les relations qui ont été établies peuvent s'écrouler si un acteur particulièrement impliqué disparaît. Il faut alors recommencer un travail de longue haleine entrepris parfois depuis de longues années : remotiver les communes à réaliser des aires d'accueil, négocier le soutien des administrations déconcentrées. Il n'y a donc pas non plus forcément de continuité dans l'action publique sur ce sujet aussi sensible.

Par ailleurs, les communes sont confrontées à deux phénomènes majeurs, issus de la mise en œuvre de la loi Besson de 2000, qui viennent interroger les façons de faire du local et qui nécessitent la mise en œuvre de nouveaux dispositifs pour les régler.

⁶⁶² S'occuper d'un tel dossier n'apporte aucune reconnaissance particulière ni dans l'institution ni auprès de ses partenaires. C'est un sujet très rarement valorisé, que beaucoup de chargés de mission traitent de façon périphérique parce qu'il faisait partie de leur fiche de poste mais pour lequel ils montrent très rarement de l'intérêt.

⁶⁶³ Entretien avec un chargé de mission au nouveau ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, réalisé le 23 avril 2007.

⁶⁶⁴ Il est alors très compliqué de procéder à un historique de cette politique, car depuis l'élaboration des schémas départementaux, beaucoup ne sont plus au même poste. Sur ces questions de mémoire dans les pratiques de gestion publique, voir Patrick Gibert et Jean-Claude Thoenig : « La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie », *Politiques et Management Public*, n°1, 1993, p. 2-23.

3 Ce que le central n'a pas prévu

Au-delà des relations qu'ils établissent avec leurs partenaires, les communes et EPCI doivent également affronter d'autres « défis » générés par la mise en œuvre de la loi Besson de 2000. Ces derniers interrogent la capacité d'adaptation des communes à de nouvelles problématiques mais également à créer de nouveaux instruments pour y répondre.

Il s'agit tout d'abord de faire front aux vagues d'opposition des riverains, que l'on qualifiera de phénomène Not in my backyard (NIMBY) et qui constitue un effet classique de la mise en œuvre de la loi Besson de 2000. En effet, les mécontentements des riverains sont légion au moment d'une implantation d'une aire d'accueil, voire même de l'arrivée d'un groupe de caravanes. Les collectivités sont mises à l'épreuve de deux façons. D'abord, elles s'interrogent sur la nécessité d'impliquer les riverains lors de l'implantation d'une aire d'accueil. Ensuite, elles ne savent comment gérer l'opposition de leurs administrés. Contrairement aux principes de fonctionnement de la démocratie locale, cette thématique est rarement abordée avec la population⁶⁶⁵ (3.1).

Le second effet de la loi auquel sont confrontées les communes est celui de l'habitat des gens du voyage. On peut le qualifier d'« effet pervers » de la mise en œuvre de la loi : les aires existantes sont quasiment pleines et les familles s'installent de plus en plus longtemps, ne permettant pas de turn-overs sur des aires destinées, *a priori*, à des itinérants. La fixation des gens du voyage et leurs besoins en habitat mettent à l'épreuve les communes qui doivent envisager, avec des partenaires du logement et de l'insertion, de trouver des solutions viables qui ne remettent pas en cause le principe d'accueil (3.2).

3.1 Les riverains contre les aires d'accueil : gérer le NIMBY

Une grande partie des projets d'implantation d'aire d'accueil donne lieu à des réticences, plus ou moins institutionnalisées, des riverains : de la simple pétition à la constitution d'une

⁶⁶⁵ Certains expliquent que, compte tenu du sujet sensible qu'est l'accueil des gens du voyage, la concertation avec les habitants ne changerait en rien leurs réactions hostiles. Elle permet cependant aux élus d'avoir un argument supplémentaire pour la réalisation de ces équipements : les riverains ont par exemple pu être associés pour trouver le terrain le plus adéquat et ne peuvent donc pas s'opposer objectivement à la réalisation du dispositif. Les élus peuvent également légitimer leur action en montrant qu'ils n'ont pas mis les habitants devant le fait accompli mais ont essayé de les intégrer à cette politique.

association de défense d'un quartier, en passant par l'interruption de séances du conseil municipal. Ces réactions sont illustratives du phénomène Not in my backyard (NIMBY) qui désigne l'opposition des populations locales à l'installation d'équipements collectifs « pour cause de nuisances diverses, attestées, plausibles, ou simplement craintes, inacceptables pour elles, mais parfaitement acceptables (pour elles) partout ailleurs où ces mêmes nuisances ne pourraient les toucher directement »⁶⁶⁶. Si cette notion est utilisée dans les premières études nord-américaines à propos de projets d'implantation d'équipements polluants⁶⁶⁷, elle s'est étendue, en France, à un ensemble de projets d'infrastructures telle que la construction d'autoroutes, d'aéroports ou de lignes de train à grande vitesse (TGV)⁶⁶⁸. Ces réactions concernent également la future installation de dispositifs destinés à accueillir des groupes sociaux considérés comme indésirables, tels que les centres d'accueil pour les sans-abri ou les usagers de la drogue⁶⁶⁹, les centres de rétention, ou encore les Centres éducatifs fermés pour jeunes délinquants⁶⁷⁰.

Dans le contexte du développement des logiques participatives⁶⁷¹ et de la plus grande transparence de la gestion de la vie locale⁶⁷², les communes tendent de plus en plus à associer

⁶⁶⁶ Danny Trom, « De la réfutation de l'effet NIMBY considérée comme une pratique militante », *Revue française de science politique*, vol.49, n°1, 1999, p. 37.

⁶⁶⁷ Michael Dear, « Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome, *Journal of the American Planning Association*, vol.58, n°3, 1992, p. 288-300.

⁶⁶⁸ Sur la constitution des collectifs et associations face aux décisions nationales des grands projets d'infrastructures, à propos des autoroutes, voir Véronique Catherin, *La contestation des grands projets publics ? Analyse microsociologique de la mobilisation des citoyens*, Paris, L'Harmattan, 2000 ; à propos des TGV, voir Jacques Lolive, *Les contestations du TGV-Méditerranée*, Paris, L'Harmattan, 1999 et Stéphanie Sauvé, *Mobilisation contre les infrastructures d'intérêt général. Cas du projet TGV Ouest*, Paris, L'Harmattan, 2000.

⁶⁶⁹ Gwenola Le Naour, *L'action publique entre conflits et coopérations : la fabrique heurtée d'une politique de réduction des risques liés à l'usage de drogues à Marseille*, Thèse de doctorat, Université Aix-Marseille 3, 2005.

⁶⁷⁰ Marie Bidet, Loïc Lafargue et Carole Thomas, « Le danger à sa porte ? La représentation des gens du voyage, des raveurs et des mineurs délinquants chez les riverains », in Paul Mbanzoulou, Hélène Bazex, Olivier Razac, et Joséfina Alvarez (dir.), *Les nouvelles figures de la dangerosité*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 239-249.

⁶⁷¹ Voir les travaux de référence de Loïc Blondiaux et notamment : *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil, 2008 ; « Publics imaginés et publics réels : la sollicitation des habitants dans les politiques locales », in Daniel Cefaï et Dominique Pasquier, *Les sens du public. Publics politiques et publics médiatiques*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, p. 313-328 et Loïc Blondiaux, Gérard Marcou et François Rangeon (dirs.), *La démocratie locale, Représentation, participation et espace public*, Paris, Presses universitaires de France, 1999.

⁶⁷² Rappelons que la notion de « démocratie locale » apparaît pour la première fois dans la loi d'orientation du 6 février 1992 pour l'administration territoriale de la République. Cette loi confirme le droit de la population à l'information et à la consultation des dossiers municipaux. La loi du 27 février 2002 (dite loi Vaillant) relative à la démocratie de proximité vise à permettre une meilleure association des citoyens aux décisions locales, en renforçant la démocratie participative avec notamment la création des conseils de quartier (obligatoires pour les

les habitants aux décisions politiques⁶⁷³. Pourtant, l'implantation d'une aire d'accueil ne s'insère pas dans les logiques de communication des élus et fait apparaître l'ambiguïté de l'action locale (3.1.1.). Par ailleurs, lorsqu'un mouvement de contestation naît, il est complexe de saisir les objectifs de ses participants. Se côtoient à la fois des comportements de rejet, empreints d'intérêts égoïstes et racistes, et des revendications de participation à la vie locale (3.1.2).

3.1.1 La démocratie locale à l'épreuve des gens du voyage

Une arrivée de caravanes déclenche très généralement chez les riverains un sentiment d'insécurité, qui se traduit assez régulièrement par des appels en mairie ou en gendarmerie. Les gens du voyage ne sont pas les bienvenus et font peur. Les riverains ne souhaitent pas partager le territoire qu'ils se sont appropriés – de leur maison à la vie de leur quartier – avec de nouveaux entrants dont le mode de vie ne correspond pas au leur : un constat renforcé quand il s'agit de gens du voyage. La ville, et plus précisément le territoire, fait souvent l'objet de conflits entre « les tenants de la place, citoyens de droit, et les populations venues d'ailleurs, étrangers provisoires ou durables qui en sont accueillis que dans les limites institutionnellement définies »⁶⁷⁴. Les riverains ne veulent ni du dispositif d'accueil qui viendrait dénaturer l'environnement, ni, et surtout, de la population devant s'y installer. En effet, les gens du voyage sont considérés comme des étrangers : ils sont *de facto* exclus de la

villes de plus de 80 000 habitants). La démocratie locale est aussi renforcée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui instaure notamment un droit de pétition pour les citoyens et la création d'un référendum local décisionnel.

⁶⁷³ Ce sont essentiellement des textes en rapport avec l'environnement et l'aménagement puis le développement durable qui reconnaissent le principe de participation du public et de sa nécessaire concertation en amont du projet. On peut citer la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques qui réforme l'enquête publique (informer le public et recueillir ses suggestions et contre-propositions) ou la Déclaration de Rio en juin 1992 sur l'environnement et le développement durable. La circulaire Bianco du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures prévoit une procédure de concertation sur l'opportunité des grands projets qui sera renforcée par la loi Barnier du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement qui pose le principe de participation du public pendant la phase d'élaboration des projets. Cette dernière est assurée par la création de la Commission nationale du débat public (CNDP). La loi Voynet du 25 juin 1999 relative à l'orientation pour l'aménagement et le développement durable prévoit un régime de concertation en amont du processus de planification, lors de la phase de conception du projet d'infrastructure et d'urbanisme.

⁶⁷⁴ Anne Gotman citée par Anne Querrien et Pierre Lassave, « Bienvenue dans mon jardin », *Annales de la recherche urbaine*, n°94, 2003, p. 4. Cette analyse rejoint celle de Georg Simmel selon lequel l'étranger se trouve toujours dans une relation marquée par l'asymétrie et la dépendance quand il n'appartient pas à la communauté dans laquelle il arrive. Voir Georg Simmel, « Digressions sur l'étranger », in Yves Graifmeyer et Joseph Isaac, *L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Paris, Flammarion, 2004 [1^{ère} éd. : 1974], p. 53-61.

communauté nationale mais aussi de tout échelon territorial (quartier, ville etc.). Par ailleurs, les gens du voyage sont considérés comme des déviants⁶⁷⁵. Leur itinérance tout d'abord est stigmatisée, comme nous l'avons démontré dans le chapitre 1 : celui qui se déplace est forcément coupable d'un fait illégal qui le pousse à fuir. L'origine de leurs biens matériels (voitures, caravanes etc.) et de leurs revenus est systématiquement remise en cause. Leur mode de vie, souvent fantasmé, est fréquemment critiqué comme signe de marginalisation assumée de la part des gens du voyage : scolarisation présumée discontinue des enfants, vie en caravane et sur les routes, soumission des femmes. Enfin, ils sont vus comme « naturellement orientés » vers la délinquance : vols, arnaques, commerces illégaux etc. Cette population est largement assimilée non seulement à la marginalité mais aussi à la précarité. Vivre en caravane témoigne pour beaucoup de personnes d'une grande précarité⁶⁷⁶. On peut d'ailleurs souligner que les aires d'accueil sont désormais comptabilisées comme faisant partie des logements sociaux⁶⁷⁷.

On comprend mieux pourquoi accueillir des gens du voyage représente, pour certains maires, un défi vis-à-vis de leur population locale, jusqu'à constituer un enjeu électoral très lourd. Les réactions des riverains à l'égard de l'implantation d'une aire d'accueil sont craintes, mais rarement anticipées, et constituent pour certains un argument pour ne rien faire. Certains maires expliquent qu'ils ne peuvent réaliser un équipement collectif si la majeure partie de leur population est contre. Certains avertissent même la population d'un éventuel emplacement pour susciter manifestations et pétitions avant même que la décision ne soit officielle, décourageant tous les entrepreneurs du projet. L'ensemble de nos terrains de recherche laisse voir la farouche opposition de nombreux élus à communiquer avec la population locale en amont du projet :

⁶⁷⁵ Les dernières études anglo-saxonnes sur l'actualité et l'évolution des préjugés sur les Tsiganes sont particulièrement intéressantes, tout comme leur empreinte dans les images collectives. Voir : John Coxhead, *The last bastion of racism. Gypsies, Travellers and policing*, Trentham Books Ltd, 2007 et Joanna Richardson, *The Gypsy Debate. Can discourse control?*, Imprint academic, 2006.

⁶⁷⁶ Ce phénomène est cependant réaliste pour les personnes qui n'ont pas choisi de vivre en caravane mais le font faute de moyens financiers en s'installant à l'année dans des campings. Cette population paupérisée en périphérie des grandes villes ne peut obtenir un logement traditionnel et se tourne vers la caravane comme solution temporaire. Ces personnes n'ont aucun rapport avec les gens du voyage. Voir Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France*, rapport annuel, 2009.

⁶⁷⁷ Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (articles 1, 65 et 89).

« C'est impossible de communiquer en amont sur les gens du voyage. C'est une bombe nucléaire. C'est perdu d'avance, personne n'en veut. Alors on préfère essuyer les plâtres après »⁶⁷⁸

Si les dispositifs participationnistes (réunion de concertation, réunion publique par exemple) se multiplient et semblent amorcer un renouvellement des formes de participation politique, ils ne sont pas mobilisés en amont dans le cadre de l'accueil des gens du voyage. Cette question sensible pour les élus représente un sujet tabou. Cependant ils peuvent l'être en aval, rendant les rapports tendus entre les pouvoirs locaux et les riverains.

En effet, les populations locales ont toujours l'impression de « découvrir » l'emplacement d'une aire d'accueil et estiment que si on leur a caché un tel dispositif, c'est parce qu'il est nécessairement nuisible et dangereux. Les riverains découvrent généralement ces projets dans les bulletins municipaux d'informations ou leurs promenades en apercevant un panneau de permis de construire, ou encore lors d'une analyse un peu plus poussée d'un Plan local d'urbanisme (PLU) qui révèle une zone spécifique à l'accueil des gens du voyage.

Dans le cas d'un phénomène NIMBY que nous avons plus particulièrement étudié en 2005 à Châtellerault (Vienne), les élus se sont résolus à organiser une réunion publique devant l'ampleur du mouvement des riverains et parce que ces derniers exigeaient des explications et une plus grande transparence de la part de la municipalité. Comme le note Arthur Jobert, « la contestation des projets d'aménagement n'est pas réductible à des questions d'intérêt. Elle reflète aussi une aspiration démocratique de citoyens refusant, pour reprendre les expressions les plus fréquentes, d'être "mis devant le fait accompli", devant les dossiers "bouclés" »⁶⁷⁹. Les réunions publiques concernant les aires d'accueil sont violentes : les riverains sont exaspérés par le fait qu'on ne les ait pas « prévenus » mais également parce que les infrastructures concernent les gens du voyage. Ces rencontres ont une double fonction. D'une part, c'est un lieu d'expression de doléances : les riverains viennent exprimer leurs craintes, leur mécontentement et leurs aspirations. De l'autre, c'est un moyen pour les élus de pouvoir expliciter leur projet de façon « pédagogique » – expliquer la loi qui « impose » ces décisions, le choix des lieux retenus, le rôle de chaque acteur impliqué dans la gestion du

⁶⁷⁸ Entretien avec un élu de la région Poitou-Charentes.

⁶⁷⁹ Arthur Jobert, « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n°42, 1998, p. 67-92.

projet etc. – et, parfois, de modérer l’hostilité des populations locales en les sensibilisant à la situation des gens du voyage – par le biais de la présence de certains d’entre eux ou d’associations militantes – et en relativisant les conséquences néfastes de leur accueil.

D’autres communes font le choix d’intégrer les habitants à leur réflexion, mais toujours après avoir annoncé leurs décisions. C’est le cas de Montluçon dans l’Allier, où l’annonce de la construction d’une aire d’accueil avait déclenché plaintes, pétitions et création d’une association de riverains. Ils ont finalement été partie prenante des réflexions sur les disponibilités des terrains, sur les coûts relatifs aux équipements, ou sur l’éloignement des habitations de ces dispositifs pour choisir le moins onéreux et, finalement, celui qui était initialement prévu. D’autres riverains ne participeront pas aux réflexions et s’afficheront en contrepoids des municipalités, en tentant d’annuler leurs projets par des démarches juridiques.

3.1.2 Associations de riverains : entre dénonciation d’un manque de concertation et rejet assumé des populations

Ce cas particulier de l’accueil des gens du voyage, et l’opposition qu’il suscite, nous interroge sur la réalité du phénomène NIMBY. Pour certains, ce terme serait employé comme acronyme de « disqualification »⁶⁸⁰. En effet, le NIMBY qualifierait négativement les raisons de mobilisation des riverains opposés à certains projets d’aménagement. Pour le dire autrement, le NIMBY ne doit pas uniquement faire penser à des riverains égoïstes qui chercheraient uniquement à défendre leur quartier ou un espace naturel par exemple. Ces mouvements d’opposition entraîneraient également une transformation des modes de régulation des conflits : les décideurs publics ne peuvent plus imposer leurs projets et doivent prendre en compte les avis des populations qui vivent à proximité ou se sentent concernées. C’est un des objectifs de la CNDP qui consacre les dispositifs de débat public⁶⁸¹ et qui peut être saisie pour des projets à partir d’un coût de 150 millions d’euros ou de 20

⁶⁸⁰ Jobert, *ibid.*

⁶⁸¹ LA CNDP a été instaurée par la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l’environnement, dite loi Barnier. Sur les origines du CNDP, sa saisine et les différents cas abordés, voir : Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Hérard Dubreuil et Rémi Lefebvre (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, 2007.

kilomètres d'autoroute⁶⁸². Différentes enquêtes montrent comment les riverains se saisissent de ces questions pour légitimer et pérenniser leur mouvement. Ainsi, en s'organisant, ils deviennent progressivement des experts des questions qu'ils défendent et *de facto*, des interlocuteurs incontournables pour les pouvoirs publics⁶⁸³. Leurs stratégies consistent également à légitimer leurs actions en montrant qu'ils ne défendent pas des intérêts égoïstes mais bien un intérêt général : ils ne se battent pas contre le TGV mais pour la préservation de la faune et de la flore⁶⁸⁴. Ils sont finalement des ressources pour l'action publique⁶⁸⁵, à la fois en tant que militants et qu'experts des questions abordées.

A l'inverse, pour d'autres, essentiellement des urbanistes et des géographes, ces oppositions ne font que traduire un égoïsme territorial contraire à l'idée de bien commun⁶⁸⁶. La prise en compte de ces mouvements d'opposition ralentit les projets mais surtout en augmente considérablement le coût, alors même que certains doivent impérativement être validés par différentes instances pour respecter lois et cahier des charges existants⁶⁸⁷.

Pour les opposants à une aire d'accueil, le discours ne peut pas être directement orienté contre les gens du voyage, sous peine d'être taxé de raciste. Ils doivent donc, eux aussi, utiliser différents registres d'action. Le premier consiste ainsi à se doter « d'une identité collective [qui] exige l'élaboration d'une argumentation sur le projet cohérente avec l'image de citoyens soucieux des affaires publiques »⁶⁸⁸. Et l'un des premiers arguments consiste à pointer du doigt le manque de concertation préexistant pour l'implantation de l'équipement

⁶⁸² Les champs de compétence de la CNDP ont été étendus par la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002.

⁶⁸³ Trom, *op. cit.*

⁶⁸⁴ Voir Jacques Lolive, « La montée en généralité pour sortir du Nimby. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée », *Politix*, vol.10, n°39, 1997, p. 109-130.

⁶⁸⁵ Gwenola Le Naour, « La qualification de plaintes de riverains en savoirs utiles : une géométrie variable », in Le Bianic Thomas, Vion Antoine (dir.), *Action publique et légitimités professionnelles*, LGDG, Paris, 2008, p. 223-239.

⁶⁸⁶ Philippe Subra, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris, A. Colin, 2007.

⁶⁸⁷ Sur le coût des oppositions des riverains à des projets d'aménagement, qui sont désormais pris en compte dans le budget (suspension de travaux et coûts inhérents) et l'agenda (extension des délais de réalisation) prévisionnels, voir : Philippe Subra, « A quoi sert le débat public ? », *Hérodote*, La Découverte, n°110, 3ème trimestre 2003, p. 149-165.

⁶⁸⁸ Cécile Blatrix, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, n°57, 2002, p. 79-102.

que constitue une aire d'accueil. Pourtant, il nous semble un peu simpliste de s'en tenir à cette explication et de ne voir, derrière la constitution d'associations de riverains, que l'illustration idéaliste d'une participation à la vie de la cité. Comme le souligne Stany Grelet⁶⁸⁹, les analyses précédentes ont la particularité de ne pas nécessairement s'intéresser à l'objet au cœur de la mobilisation. Nous tenons en effet à souligner la particularité de l'objet et les différences que l'analyse devrait spécifier : nous ne sommes pas face à un dispositif technique mais bien à une population. Les ressorts du NIMBY semblent donc différents et difficilement comparables. Tandis que les oppositions aux centrales nucléaires ou autoroutes sont qualifiées de luttes écologiques, les ressorts de la mobilisation contre une aire d'accueil sont différents. Certes la légitimité de ces dispositifs est remise en cause de façon générale, mais elle ne repose pas sur les mêmes arguments. Les centrales nucléaires ne doivent pas exister car, selon ses opposants, on doit investir dans des énergies propres et durables. Si les aires d'accueil ne doivent pas être réalisées c'est parce que l'on ne reconnaît aucune légitimité à ces populations à venir s'installer. Aux yeux des opposants, l'Etat et les communes supportent l'accueil d'une population « qui ne le mérite pas » ou qui n'a qu'à se conformer au modèle majoritaire si elle veut être accueillie. Par ailleurs, le NIMBY envers des populations est caractérisé par les seconds registres d'argumentation qui viennent contrebalancer ceux qui reposent sur la volonté d'une meilleure gestion de la cité. Les riverains ne souhaitent pas partager leur territoire et leur quartier, rencontrer ni croiser cet étranger, cohabiter avec lui : c'est pourquoi Stany Grelet parle de « NIMBY résidentiel » pour désigner ces oppositions, qui sont davantage dirigées vers les populations elles-mêmes que vers les dispositifs techniques censés les accueillir. De façon générale, il est complexe de qualifier une association dont les membres brandissent des banderoles « non au danger, non à l'aire d'accueil » ou « non aux gens du voyage » sans caractériser ses actions d'exclusion voire de racisme. Cela n'enlève rien au fait qu'elle permet de mettre à jour le débat sur les ambiguïtés de la démocratie participative, mais elle ne peut se dédouaner de son opposition

⁶⁸⁹ Stany Grelet, « Une pierre dans le jardin : ce que les NIMBY nous apprennent de l'hospitalité... sur l'(in)hospitalité urbaine », *Vacarme*, n°38, 2007, p. 32-35.

à une population problématique dont elle ne veut pas et de son affichage de sa conception du « vivre chez soi »⁶⁹⁰.

Comme le souligne Pierre Lascoumes, la pérennité de l'association est un signe de ses objectifs et motivations : « plus une association semble avoir été créée en réaction à une mesure ponctuelle, plus grande sera la tentation de ne voir dans son action que l'expression d'intérêts égoïstes, plus l'association est permanente dans le temps, défend des intérêts diversifiés et spatialement étendus, plus elle présentera un visage désintéressé, celui de l'intérêt général et de l'altruisme »⁶⁹¹. Sur les mouvements observés contre la réalisation des aires d'accueil, seul un s'est fédéré en association. Cette dernière, qui visait officiellement à protéger le quartier, a perdu son procès et arrêté toutes ses actions avant le verdict : l'aire d'accueil ne devait en effet plus être installée à proximité de ses membres.

3.2 Ces gens du voyage qui ne voyagent plus

Un autre problème est rencontré par les communes qui ont mis en place une aire d'accueil quotidienne : les dits « gens du voyage » ne voyagent plus et se fixent de plus en plus longtemps sur les aires, ne laissant pas de disponibilités de stationnement pour les itinérants. L'absence de turn-over peut alors déboucher sur des stationnements illicites faute de places sur les aires. Ce problème empirique est un effet pervers de la loi Besson de 2000 dans la mesure où, d'une part, il a lieu suite à la mise en œuvre du dispositif d'accueil (sans en être nécessairement une conséquence directe) et, d'autre part, il n'est quasiment pas abordé par la loi (3.2.1). Les communes sont alors confrontées à un problème complexe qu'elles n'envisageaient pas et qu'elles essaient, ou non, de solutionner avec leurs partenaires (3.2.2). Le décalage entre les textes et la réalité repose notamment sur le fait que ces gens du voyage ont toujours été perçus comme des itinérants qui n'auraient pas besoin de se fixer et ne rencontreraient pas de problème d'habitat, puisqu'ils se déplacent avec (3.2.3).

⁶⁹⁰ Voir notamment les analyses sur la vie « entre soi » des urbanistes tels que : Eric Charmes, *La vie périurbaine face à la menace des gated communities*, Paris, L'Harmattan, 2005.

⁶⁹¹ Pierre Lascoumes, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994, p. 229.

3.2.1 Une thématique faiblement abordée par la loi

Les communes et gestionnaires rencontrent ainsi un problème récurrent : les aires d'accueil sont pleines, voire surpeuplées à certaines endroits (région parisienne, Bordeaux etc.). Ce fait se caractérise par exemple par une file d'attente devant l'aire d'accueil avant son ouverture. Ce problème fait écho à un besoin d'habitat des gens du voyage qui ne correspond pas uniquement aux solutions que peuvent offrir les aires d'accueil, mais qui n'a pas été envisagé par la loi Besson de 2000.

Comme nous l'avons précédemment expliqué, Louis Besson souhaite avant tout régler l'urgence du stationnement spontané et réorienter les gens du voyage au maximum sur des mesures de droit commun pour tous les autres domaines qui les concernent (citoyenneté, droits sociaux etc.). Le cas de familles se sédentarisant et les problèmes d'accès au logement sont connus à l'époque de la rédaction mais sont aussi renvoyés au droit commun :

« Il y avait une demande très forte des associations, à l'époque de l'élaboration de la loi de 2000, d'élargir la loi sur les gens du voyage aux sédentarisés ou aux futurs sédentarisés alors qu'elle ne concernait que les gens itinérants. Il y a eu un long débat et une longue réflexion pour savoir si on le ferait ou pas et il a été décidé de ne pas le faire. En fait on avait deux options. La première c'est que à partir du moment où les gens voulaient se sédentariser, il n'y avait pas de raison qu'ils ne rentrent pas dans le lieu commun, dans le tronc commun des mesures spécifiques aux personnes plus modestes ou défavorisées et donc il n'y avait plus de raison de les stigmatiser ou de les flécher gens du voyage alors qu'ils voulaient se sédentariser. C'était une première option très forte de Besson. La deuxième c'était que la sédentarisation pouvait être progressive avec les gens du voyage, le ministre en était conscient, la sédentarisation ne pourrait se faire que de façon apaisée par les collectivités locales une fois qu'on aurait enlevé la plus grosse épine du pied : la zone de tension énorme que provoquaient les installations sauvages. Donc l'objet de la loi a d'abord été d'enlever cette épine du pied à tout le monde pour pouvoir traiter plus sereinement dans un deuxième temps la sédentarisation »⁶⁹².

Malgré la présence du terme « habitat » dans la loi, il n'est pas prévu en tant que tel, notamment aussi parce que cette loi s'adresse aux seuls itinérants⁶⁹³. La loi Besson de 2000 introduit cependant, dans son article 8, l'article L.443-3 au code de l'urbanisme. Il prévoit l'aménagement de terrains bâtis ou non pour permettre l'installation de caravanes

⁶⁹² Entretien avec un membre du cabinet de Louis Besson, réalisé le 4 mai 2006.

⁶⁹³ Voir le chapitre 3.

constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs. Ces terrains dits familiaux sont réalisés pour le compte d'une collectivité et ne peuvent être considérés comme des équipements collectifs, contrairement aux aires d'accueil classiques, mais plutôt comme des opérations d'aménagement à caractère privé. C'est pourquoi il n'existe aucune subvention tant pour la création que pour la gestion. Finalement, cette notion est néanmoins développée dans la circulaire de mise en œuvre de la loi de 2001 au travers des terrains familiaux (Titre IV.4) pour préciser que la solution de terrains familiaux – qui permettent de réunir une famille élargie – doit être recherchée dans le cadre de mesures générales telles que les PDALPD.

Les communes se retrouvent donc paradoxalement face à des gens du voyage qui ne voyagent plus et à des aires d'accueil qui ne permettent plus d'assurer leur fonction première, à savoir accueillir les itinérants. Dans le même temps, on leur recommande de créer des terrains familiaux mais sans aucun soutien financier. Il serait cependant erroné de croire que ce problème naît avec la mise en place des aires d'accueil⁶⁹⁴. Les diagnostics préalables aux schémas départementaux font déjà apparaître des populations ancrées localement et installées de façon permanente sur des terrains privés ou public, avec ou sans autorisation. Néanmoins, l'installation préexistante de familles sur le territoire d'une commune ne laisse pas présager d'une fixation plus importante d'autres familles et ne représente généralement pas la priorité des communes. Celles-ci tentent dans un premier temps de se conformer au schéma départemental qui traite d'abord des aires d'accueil.

3.2.2 Expérimentations locales de l'habitat pour les gens du voyage

Pourtant l'échelon central doit gérer ce problème, notamment en favorisant l'émergence de solutions véritablement adaptées aux modes de vie des familles.

Tout d'abord, on remarque que de très nombreux règlements intérieurs d'aires d'accueil sont contournés pour permettre aux familles de rester plus longtemps, c'est-à-dire généralement le temps de la scolarisation des enfants. Certains gestionnaires d'aires restent convaincus que les familles ne doivent pas rester plus de trois mois sur une aire d'accueil pour qu'on les considère comme itinérantes. Si le raisonnement n'est pas totalement faux, deux problèmes

⁶⁹⁴ La scolarisation des enfants sur un lieu fixe, le coût du voyage mais aussi l'évolution des pratiques (on peut continuer à être très mobile sans nécessairement se déplacer en caravane) ou encore le manque de dispositifs d'accueil sont quelques éléments qui encouragent les familles à se fixer pour un moment.

se posent. Il faut en effet interroger d'autres solutions en matière d'habitat qui ne semblent pas encore suffisamment courantes. D'autre part, certaines communes font le choix d'avoir des aires surchargées mais de scolariser les enfants. Il s'agit également d'éviter les stationnements illicites, uniquement parce qu'on aurait demandé à une famille de partir alors qu'elle ne se déplace pas à ce moment-là.

Les communes et leurs partenaires sociaux (associations militantes, DDE, DDASS, conseil général etc.) mettent en place des réponses très différentes et pas uniquement à destination des seuls occupants des aires d'accueil. Certains acteurs locaux travaillent avec les familles pour connaître leurs besoins et la façon dont elles veulent vivre leur fixation : habitat en dur classique, volonté de conserver l'habitat-caravane, préserver son groupe familial ou vivre en communauté réduite (c'est-à-dire quelques familles). Les solutions apportées peuvent donc aller de l'habitat adapté ou mixte – combinaison des habitats classique sédentaire (maison) et « traditionnel » (l'habitat caravane) – à une orientation des familles vers les HLM. D'autres cherchent à favoriser l'accession des familles à la propriété par le biais de prêts Sociaux location accession (SLA) ou des Programmes locaux pour l'habitat (PLH) afin de bénéficier de ces mesures. Certains vont plutôt opter pour la réalisation de solutions spécifiques d'habitat en fournissant des terrains familiaux aménagés, ou encore en créant des pavillons individuels permettant de conserver la caravane au-devant et de la conserver comme lieu de vie (généralement utilisée comme chambre à coucher). Enfin, certaines communes, notamment dans le cadre de leur Plan local d'urbanisme (PLU), décident de reconnaître l'habitat des gens du voyage en redéfinissant des zones inconstructibles comme constructibles. En effet, des familles ont acheté des terrains situés en zone non-constructibles et s'y sont établies pendant plus de 10 ans, faisant naître quelques cabanons en dur, sans se voir opposer d'interdiction. Certains envisagent donc de reconnaître ces terrains pour des familles locales malgré des coûts importants de raccordement et de voirie. Pour d'autres, c'est l'expulsion, avec, ou non, une proposition de relogement. Pour certaines communes enfin, l'habitat adapté, qui correspond au fait de pouvoir conserver sa caravane tout en se fixant, n'est pas envisageable car considéré comme un habitat spécifique. Si fixation il y a, ce sont aux gens du voyage de rentrer dans les dispositifs de droit commun et non l'inverse.

La prise en compte de l'habitat-caravane donne également lieu à des arrangements locaux. Ainsi les terrains familiaux n'étaient pas financés jusqu'à la circulaire de 2003 relative aux terrains familiaux locatifs⁶⁹⁵ qui attribue aux communes des subventions afin de financer ces dispositifs au même titre que les aires d'accueil prévues par le schéma départemental. Mais afin de comparer l'absence de soutien financier, certaines communes ont détourné le nom de « terrain familial » en « aire d'accueil familiale ». Ils ont ainsi pu obtenir des financements pour une aire d'accueil classique alors même que son fonctionnement et son aménagement ont été conçus pour accueillir une seule famille et favoriser son accession provisoire au terrain. Tout un accompagnement social a également été mis en place pour favoriser le départ de l'aire d'accueil vers ce terrain monofamilial disposant d'une petite maison en dur (une cuisine, un petit salon et des sanitaires) et un large espace pour les caravanes qui serviront de chambres.

Les communes sont en effet plus généralement favorables à accueillir des gens du voyage s'ils se fondent dans les dispositifs existants de logement social, ce qui, *a priori*, exclut toute tentative d'habitat mixte. Le schéma départemental du Nord permet ainsi aux communes qui le souhaitent ou qui n'auraient pas suffisamment de foncier de réaliser des logements pour les gens du voyage, à raison d'un logement pour quatre places de caravanes initialement prévues. C'est une association qui est en charge de la prospection de logements à réhabiliter et qui accompagne les familles en partenariat avec l'AREAS le temps de s'habituer au logement. Cette spécificité lilloise – aucune autre mesure de ce type n'existe en France – interroge sur les réels besoins des gens du voyage : si une évaluation a été réalisée par rapport au passage, il paraît incohérent de la modifier pour la transformer en besoin de logement fixe. Pourtant, les délais de réhabilitation et le faible empressement des communes permettent à ces deux associations de trouver quelques familles qui se sont totalement détachées de l'habitat-caravane, pour des raisons d'ordre médical la plupart du temps.

⁶⁹⁵ Circulaire n°2003-76/IUH1/26 du 17 décembre 2003 relative aux terrains familiaux permettant l'installation des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

3.2.3 La difficile appréhension d'une population présumée itinérante

Ces quelques exemples de bricolages locaux⁶⁹⁶ mettent en lumière la façon dont de nouveaux partenariats autour de l'habitat des gens du voyage se construisent mais également une orientation des politiques d'accueil des gens du voyage contraires à leurs pratiques du voyage.

La loi Besson de 2000, par la place qu'elle accorde aux acteurs locaux, leur permet d'adapter leur politique d'accueil à leurs besoins territoriaux particuliers. Un des objectifs de Besson visait en effet à pouvoir faire évoluer le texte. Si le problème de l'habitat permanent était beaucoup moins visible au moment de l'élaboration de la loi, le secrétaire d'Etat estimait que les schémas départementaux et le partenariat entre institutions permettraient de pallier ces problèmes. Comme nous l'avons précédemment expliqué, il voulait conserver la thématique de l'habitat des gens du voyage dans le droit commun et ne voulait pas créer un droit spécifique supplémentaire. De la même façon, il souhaitait encourager les communes à faire l'apprentissage des problèmes concernant l'accueil des gens du voyage et à créer des solutions adaptées. Les politiques d'habitat font finalement naître de nouveaux partenariats, différents de ceux existants pour le stationnement. Ils reposent en grande partie sur des acteurs spécialisés dans l'action sociale tels que le conseil général, la région ou encore les associations militantes. De la même façon que pour les aires d'accueil, le recours au privé est une pratique qui tend à se répandre. Dans le domaine de l'habitat social, la société ADOMA est particulièrement mobilisée. Ex-SONACOTRA, elle est spécialisée « pour ceux qui ne trouvent pas leur place dans le logement social traditionnel » et propose ainsi des solutions adaptées aux gens du voyage ainsi qu'un réseau de connaissances sur les besoins et pratiques des gens du voyage au regard de l'habitat. En effet, communes mais également bailleurs sociaux, DDE ou conseils généraux n'ont pas l'habitude de concevoir de l'habitat adapté ni même de penser les gens du voyage dans une forme d'habitat fixe.

Cette question illustre les problèmes d'appréhension des acteurs locaux des différents usages de l'habitat-caravane. Si les gens du voyage sont restés exclus de nombreux dispositifs de droit commun relatifs à l'habitat, c'est notamment parce que l'on croyait que le schéma

⁶⁹⁶ Pour une analyse détaillée et illustrée de multiples exemples, voir Robert, *Eternels étrangers...*, *op. cit.*, p. 167 et s.

départemental d'accueil en prévoyait les modalités ; alors même que ce dernier est fait pour les itinérants. De même, les acteurs locaux n'arrivent pas à dissocier la mobilité – c'est-à-dire le fait de se déplacer pour différentes activités tout en conservant des points fixes de vie – de l'itinérance qui consisterait à être en permanence sur la route. De la même façon, la possession de l'habitat-caravane est systématiquement assimilée à une vie itinérante, alors que dans de nombreux cas, elle représente d'abord un habitat, qu'il reste fixe ou qu'il se déplace. Ainsi la mobilité n'est pas incompatible avec l'itinérance, dans la mesure où de nombreux voyageurs se considèrent toujours d'un lieu (ville, région) comme le serait n'importe quel sédentaire. Par ailleurs, ils sont de plus en plus nombreux à faire des allers-retours entre le point fixe que représente leur terrain privé ou l'aire d'accueil pour aller travailler.

Conserver l'habitat-caravane est enfin généralement un choix qui ne correspond pas nécessairement à une itinérance constante. Au contraire, la caravane est présente dans le jardin, devant la maison ou sert de chambre, mais la mobilité peut être quasiment nulle. L'aménagement d'un lieu de vie est ici confondu avec un mode de vie. Comme nous l'avons démontré dans le chapitre 1, l'action publique a toujours été orientée en référence au nomadisme de ces groupes : la « société majoritaire »⁶⁹⁷, comme le disent eux-mêmes les principaux intéressés, n'est donc pas nécessairement capable ni encline à reconnaître des usages différenciés de cet habitat⁶⁹⁸. De la même façon, les politiques ne sont plus adaptées aux pratiques des populations cibles, au contraire. On continue à encourager le développement d'aires d'accueil alors même que les besoins en habitat des familles sont de plus en plus importants. Les gens du voyage qui circulent encore beaucoup, ainsi que des associations militantes ayant saisi la mesure des enjeux sociaux et économiques de l'itinérance, redoutent d'ailleurs que la loi soit totalement mise en œuvre : une fois

⁶⁹⁷ Cette expression est régulièrement utilisée par les populations tsiganes et les associations militantes. Elle désigne les *Gadge* en général et insiste donc sur le fait que les groupes se perçoivent eux-mêmes comme une minorité face à une société fondée sur un fonctionnement sédentaire.

⁶⁹⁸ Il faut noter que la caravane n'est pas reconnue comme habitat et ne donne donc pas droit aux allocations logement. De la même façon, il n'est pas possible d'emprunter à une banque comme pour un logement : il faut le faire par le biais de prêts coûteux à la consommation. Cette non-reconnaissance a également des incidences en termes d'assurance. Les compagnies n'assurent pas la caravane comme un logement, quand bien même elle sert de résidence permanente, mais comme un bien de loisir : le prix étant beaucoup plus élevé dans le second cas et les garanties beaucoup moins importantes.

l'ensemble des aires réalisées, elles seront toutes occupées et pleines si aucune solution d'habitat n'est envisagée.

Actuellement les communes optent pour deux attitudes différentes. Soit elles décident de laisser les aires pleines et tolèrent quelques cas de stationnement illicite, faute de pouvoir les accueillir. Elles estiment qu'elles ont rempli leurs devoirs et qu'elles n'ont pas à favoriser un habitat spécifique plutôt qu'un autre et que, de façon plus générale, le niveau central devrait intervenir soit pour prendre en main ces questions d'habitat, soit pour refaire une nouvelle loi redéfinissant les priorités en habitat des populations. C'est ce à quoi sont censées servir les révisions des schémas départementaux, à partir du moment où un réel travail de prise en compte de l'habitat des familles a lieu. Soit elles essaient de mettre en place des réponses adaptées aux familles, quitte à opter pour le cas par cas. Mais ces démarches sont longues, coûteuses et très mal perçues par les populations sédentaires locales qui, elles aussi, souhaiteraient également accéder à la propriété et posséder un terrain privatif.

La loi Besson de 2000 est un texte « peu bavard », notamment parce que les rédacteurs voulaient le voir évoluer sous l'influence des collectivités. A l'instar de Gaston Defferre avec les lois de décentralisation, Louis Besson souhaitait que les communes fassent l'apprentissage des problèmes relatifs à l'accueil des gens du voyage et s'en saisissent afin de proposer des réponses adaptées. Bien que cela n'apparaisse pas nécessairement évident aux yeux des élus, il ancrerait ainsi sa loi au cœur de la décentralisation, en favorisant le développement du partenariat local. Mais toutes les collectivités ne réagissent pas de la même façon. Ces dernières, confrontées à un manque de soutien financier et à un manque de connaissances techniques, cherchent d'abord à mettre en œuvre ce qu'il leur est demandé en créant leurs propres registres d'action sur ce domaine particulier. Les rapports entre « ministères-mères » et services déconcentrés sont quasi inexistantes et ces derniers se retrouvent, eux aussi, à bricoler des solutions faute de plateforme d'échange et de mutualisation des connaissances. Les contrastes territoriaux de la mise en œuvre de la loi sont renforcés par le traitement variable du sujet par les préfetures. Les partenariats qui existent entre les communes, les services déconcentrés et la préfeture illustrent finalement très souvent l'investissement

important, ou non, des parties en présence ainsi que l'expérience des acteurs d'un territoire. Plus les acteurs en place sont impliqués personnellement et plus l'accueil des gens du voyage est ancré historiquement sur un territoire, plus sa mise en œuvre est facilitée par des partenariats solides et dynamiques.

Dans cette deuxième partie, nous avons donc pu saisir toutes les ambiguïtés existant entre les niveaux local et central dans la mise en œuvre de la loi. Cette dernière repose en effet sur la conception d'un Etat fort, dans la mesure où il garantit la mise en œuvre par des mesures encourageantes et contraignantes. Pourtant, on assiste à un retrait de l'Etat au niveau central sur ces questions, suivi, au niveau local, d'un rôle amoindri des préfets. Au final, l'accueil des gens du voyage est laissé à la libre appréciation des acteurs locaux (élus, associations et services déconcentrés).

Cependant, le cas spécifique des grands passages représente un enjeu d'ordre public pour le niveau central. Afin d'organiser ces événements et de limiter les stationnements problématiques de grands groupes, l'Etat va « revenir dans le jeu » en faisant appel aux gens du voyage, jusqu'à présent absents de la mise en œuvre de la loi Besson de 2000. Tandis que l'Etat institutionnalise certains leaders (essentiellement pentecôtistes), ces derniers profitent de plus en plus de cette reconnaissance pour s'imposer comme référents aux niveaux national et local. Cependant, cette cooptation ne semble pas produire les résultats escomptés pour le niveau central qui n'arrive pas à trouver de solution durable au traitement de la mobilité. Plus largement, l'intégration de ces populations tsiganes dans la communauté nationale demeure un véritable enjeu. Quand bien même ces dernières revendiquent leur citoyenneté française, force est de constater que leur situation est traitée comme celle d'étrangers à intégrer. C'est ce que nous allons démontrer dans notre troisième et dernière partie.

Partie 3. Le nomadisme : une affaire d'Etat ?

Les rapports entre niveaux central et local restent ambigus. Alors que les collectivités locales demandent toujours l'intervention de l'Etat pour régler le problème de l'accueil des gens du voyage, ce dernier se retire de l'accueil « quotidien » pour se concentrer sur les grands passages. L'accueil « quotidien » ne représente plus d'enjeux en termes d'ordre public pour le central. A l'inverse, les grands passages présentent des menaces potentielles : l'incertitude des déplacements et des stationnements de groupes importants interrogent l'Etat. Il lui faut donc les contrôler afin de limiter l'incertitude⁶⁹⁹ liée à ces mouvements. Pour cela, il va tenter de « coproduire »⁷⁰⁰ la gestion de ce problème avec les gens du voyage.

Face à une mise en œuvre différenciée, le niveau central se met aujourd'hui en retrait : il ne cherche ni à évaluer ces écarts, ni à les rééquilibrer, ni même à se porter garant de la bonne application de la loi. Le stationnement spontané ne constitue plus l'urgence locale du milieu des années 1990. Les communes, même si elles tardent, réalisent de plus en plus d'aires d'accueil. A partir du moment où les communes sont dotées d'aires d'accueil, des règles de droit ont été mises en place afin de résoudre les cas de stationnement illicite. Autrement dit, le local est désormais censé disposer de tous les outils pour pouvoir accueillir en dépit des limites déjà soulignées quant aux modalités de mise en œuvre.

La fixation de plus en plus importante des gens du voyage crée de nouveaux besoins en habitat pour le niveau local mais, paradoxalement, elle rassure le niveau central sur la mobilité limitée de ces individus, bien qu'ils restent une catégorie plus surveillée que d'autres. Tandis que l'Etat laisse l'accueil « classique » aux collectivités, il se concentre sur les grands passages qui concentrent des questions de sécurité plus importantes à ses yeux.

⁶⁹⁹ Comme l'expliquent Bruno Jobert et Pierre Müller, l'incertitude fait partie de l'action publique : elle la complexifie (choix à faire, nature des rapports de pouvoir, dans la mise en œuvre...), tandis que les acteurs tentent de la réduire. Voir Bruno Jobert et Pierre Müller, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 1987 et plus particulièrement le chapitre II « Les incertitudes de l'Etat en action », p.35-50.

⁷⁰⁰ Sur la coproduction de la sécurité publique, l'exemple des raves-parties a été étudié par Loïc Lafargue, « Gérer les risques avec les jeunes. Etat, cultures jeunes et (in)civilité », *Lien social et politiques. Revue internationale d'action communautaire*, n°57, printemps 2007, p. 141-150. Sur l'exemple de l'organisation des grands rassemblements humains, voir Frédéric Diaz, « "Coproduction" de la sécurité : une nouvelle forme de l'interventionnisme étatique pour une meilleure sécurité du public ? (le cas de grands rassemblements de populations en France) », *Déviance et Société*, vol.27, n°4, 2003, p.429-458.

Pour cela, l'Etat, et plus particulièrement le ministère de l'Intérieur, a décidé de se rapprocher des mouvements tziganes pentecôtistes⁷⁰¹ – représentés essentiellement par Vie et Lumière⁷⁰² et l'Association nationale et internationale tzigane (ASNIT)⁷⁰³. Ces derniers sont aujourd'hui les principaux demandeurs d'aires de grand passage afin que leurs missions puissent s'y arrêter. Ils apparaissent donc comme les interlocuteurs idéaux qui sont en capacité d'organiser les grands passages mais aussi de contrôler leurs « troupes » afin d'éviter les problèmes de stationnement illicite. Coopérer avec les pentecôtistes correspond alors d'une part, à la possibilité de réguler nationalement un problème local qui se pose à l'ensemble du territoire français. D'autre part, cette institutionnalisation permet de les reconnaître⁷⁰⁴ comme interlocuteur responsable. Les relations entre le ministère de

⁷⁰¹ Sur le pentecôtisme tzigane, voir notamment : Jean Baubérot, « Changements socio-religieux et restructuration identitaire : le protestantisme pentecôtiste et les tziganes », in Nicole Belmont et Françoise Lautman (dir.), *Ethnologie des faits religieux en Europe*, Actes du colloque national de la Société française d'ethnologie à Strasbourg du 24 au 26 novembre 1988, Paris, CTHS, 1993, p. 427-432. Voir également les travaux pionniers de Patrick Williams : « Questions pour l'étude du mouvement religieux pentecôtiste chez les Tsiganes », in *Ethnologie des faits religieux en Europe, ibid.*, p. 433-445 ; « Le développement du pentecôtisme chez les Tsiganes en France : mouvement messianique, stéréotypes et affirmation d'identité », in Association française des anthropologues, *Vers des sociétés pluriculturelles : études comparatives et situation en France*, Actes du colloque international de l'AFA du 9 au 11 janvier 1986, Paris, ORSTOM, 1987, p. 325-331 et « Pour une approche du phénomène pentecôtiste chez les Tsiganes », *Etudes Tsiganes*, n°2, 1984, p. 49-51.

⁷⁰² L'association Vie et Lumière, filiale de la Mission Evangélique Tzigane, a été fondée en 1952 par le pasteur Clément Le Cossec, un non-tzigane (*Gadgo*) décédé en 2001. Aujourd'hui dirigé par Georges Meyer (depuis 1973), elle revendique 1500 pasteurs, 107 délégués départementaux et 22 régionaux, 204 lieux de culte et plus de 120 000 fidèles. Il s'agit d'une église tzigane, protestante, appartenant au mouvement des pentecôtistes et membre de la Fédération protestante de France depuis 1975.

Elle possède sa propre école de formation biblique qui se situe aujourd'hui à Nevoy, ville où la Mission s'est installée en 1988 sur un domaine de 123 hectares en implantant bureaux et salles de cours. L'association y organise un grand rassemblement chaque année fin avril-début mai rassemblant 25 000 à 30 000 tziganes. A l'issue de ce rassemblement, des groupes de 50 à 200 Tsiganes parcourent la France, encadrés par des pasteurs dans le cadre des « missions d'été » dites « tournées d'évangélisation ». A la fin du mois d'août, les groupes se rejoignent pour la Convention mondiale évangélique : un grand rassemblement, regroupant 6 000 caravanes et environ 40 000 Tsiganes, sur un terrain mis à disposition par l'Etat depuis 1988. La mission évangélique tzigane Vie et Lumière est représentée dans 40 pays où elle finance diverses actions culturelles et sociales (lieux de cultes, orphelinats etc.).

⁷⁰³ L'association a été fondée le 5 novembre 1975 sous l'intitulé ASET. (Action Sociale Evangélique Tzigane) devenue ASNITE. (Association Sociale Nationale Internationale Tzigane Evangélique) par des pasteurs de la Mission évangélique tzigane « Vie et Lumière ». Le 16 avril 1999, l'ASNITE se laïcise : le « E » d'Evangélique disparaît pour devenir l'ASNIT. L'association de type loi 1901 possède un conseil d'administration entièrement tzigane mais son président est un *Gadgo*. Elle assure des missions d'action sociale et emploie pour ce faire des travailleurs sociaux dans ses neuf antennes départementales existantes. Elle représente l'œuvre sociale du mouvement évangélique Vie et Lumière. Ce dernier lui a par ailleurs confié l'organisation des grands passages c'est-à-dire la gestion des missions en période estivale.

⁷⁰⁴ Sur la reconnaissance de groupes stigmatisés, voir Erving Goffman, *La mise en scène de la vie quotidienne, 1. La présentation de soi*, Paris, Les Editions de Minuit, 1973. Voir également Alain Battégay et Jean-Paul Payet, *La reconnaissance à l'épreuve*, Paris, Septentrion, 2008 et plus particulièrement, l'article de Shirley Roy qui montre

l'Intérieur et les leaders pentecôtistes illustrent finalement les relations entre l'Etat et un groupe d'intérêt dans un système de « néocorporatisme sociétal »⁷⁰⁵.

On voit bien comment L'Etat tente ici de gérer les stationnements illicites et spontanés de grands groupes mais également de contrôler ces déplacements. Il le fait dans l'optique centralisatrice d'un Etat régalién qui protège l'ordre public tout en adoptant une posture plus territorialisée dans le mesure où les problèmes ont lieu à l'échelle locale. L'Etat articule donc deux problèmes avec deux logiques et à deux échelles différentes⁷⁰⁶. Cette attitude révèle ainsi l'importance accordée au territoire et à sa sécurité.

En effet, aujourd'hui, l'Etat souhaite à nouveau gérer lui-même l'organisation des grands passages. Devant la relative faiblesse de son partenariat avec les pentecôtistes, il entend prévoir les grands passages de la même façon qu'il le fait pour les *rave-parties*⁷⁰⁷. Il est donc bien ici question de pouvoir anticiper la mobilité pour s'assurer de la sécurité publique d'un

comment la reconnaissance et la considération, chez un groupe stigmatisé, ici les SDF, influent la capacité à agir de ces groupes : Shirley Roy, « Itinérance et non-reconnaissance : le rapport social à l'action », *in*, Bategay et Payet, *ibid.*, p. 201-208. Voir également les travaux : Axel Honneth, *La Lutte pour la reconnaissance*, Paris, Cerf, 2000 (1^{ère} traduction de la version allemande de 1992).

⁷⁰⁵ Dans ce système, l'Etat détermine ses politiques en s'appuyant sur différents groupes d'intérêts. Utilisé traditionnellement pour décrire les relations entre le gouvernement et les syndicats, nous l'utilisons ici pour montrer la capacité d'institutionnalisation, voire de création, de groupes par l'Etat afin de les contrôler socialement, comme le définit Schmitter : « *system of interest intermediation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, non competitive, hierarchically ordered, and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and support* ». Voir Philippe C. Schmitter, « Modes of interest intermediation and models of societal change in western Europe », *Comparative Political Studies*, vol.10, n°1, 1977, p. 9. Sur le néocorporatisme sociétal, voir également: Janine Goetschy, « Néo-corporatisme et relations professionnelles dans divers pays européens », *Revue française des affaires sociales*, n°2, 1983, p. 66-79. Sur le débat de l'utilisation de ce concept et de ses usages raisonnés en science politique, voir Michèle Ruffat, « A quoi sert le néocorporatisme », *Vingtième Siècle*, vol.13, n°1, 1987, p. 95-104.

⁷⁰⁶ Voir le modèle de « régulation conjointe » : Jean-Daniel Reynaud, *Les Règles du jeu : L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 1997.

⁷⁰⁷ Ou *free-parties*. Ces fêtes, à l'origine clandestines, réunissent de nombreuses personnes en plein air pour danser sur la musique techno diffusée par le biais de *sound-system* (ou « son »). Ce dernier correspond à l'ensemble du matériel sonore nécessaire pour diffuser de la musique. Généralement les participants étaient prévenus par téléphone au dernier moment par les organisateurs de l'événement afin de pouvoir occuper un site sans que les autorités ne l'apprennent. Sur ce sujet, de façon générale, voir : Renaud Epstein et Astrid Fontaine, « La ville des raves », *in* Anne Bruston (dir.), *Des cultures et des villes*, La Tour d'Aigues, L'aube, 2005, p. 151-165 ; Anne Petiau, « L'expérience techno, des raves aux free-parties », *in* Béatrice Mabilon-Bonfils (dir.), *La fête techno. Tout seul et tous ensemble*, Paris, Autrement, 2004, p. 28-42 et Laurent Tessier, « Musiques et fêtes techno : l'exception franco-britannique des free-parties », *Revue française de sociologie*, vol. 44, n°1, janvier-mars 2003, p. 63-91.

territoire. Finalement mobilité et ordre public sont appréhendés comme deux phénomènes qui ne peuvent pas cohabiter.

Les Etats se sont construits progressivement en délimitant leur territoire et en contrôlant les déplacements de leurs citoyens. Les gens du voyage constituent *de facto* une population qui pose problème par sa mobilité. Avec la loi du 3 janvier 1969, on leur a permis d'acquérir les droits relatifs à la domiciliation, mais de façon détournée : ils ont accès à ces droits mais sous condition. Citoyens français depuis des siècles, ils sont pourtant administrativement stigmatisés à défaut de posséder un domicile fixe. Au-delà de la mobilité réelle ou supposée de ces groupes, c'est bien leur mode de vie qui est également rejeté, faute de correspondre au modèle dominant. Ayant conservé une partie de leur culture, tout porte à croire qu'ils n'ont pas « bien » été intégrés et que s'ils veulent faire partie de la communauté nationale, ils doivent « devenir » comme les autres. Leurs particularités ne sont pas reconnues par le système républicain français. Si des demandes prennent appui sur leur mobilité ou leur mode de vie (habitat spécifique, scolarisation adaptée...), elles sont donc rejetées la plupart du temps et perçues comme une dérogation au droit commun. Malgré cela, les populations tsiganes sont bien ancrées à leur identité nationale, et la revendiquent comme telle. Le territoire, dans sa globalité, est donc ici porteur d'une conception politique qu'est l'identité.

Pour l'Etat, la gestion du nomadisme passe essentiellement par l'organisation des grands passages. Pour cela, l'Etat a fait appel aux pentecôtistes tsiganes qui semblaient en capacité de l'aider à gérer ces problèmes. Les grands passages ont ainsi représenté pour les pentecôtistes l'opportunité de s'institutionnaliser et d'apparaître comme le porte-parole unique des gens du voyage (chapitre 6). Cependant, l'Etat est en train de reprendre en main l'organisation de ces déplacements guidé par une vision unique du territoire et de l'ordre public qui laisse peu de place à la mobilité. Cette gestion du nomadisme témoigne ainsi de l'importance du territoire comme marqueur politique et fondement d'une identité française qui semble ici déniée à cette population trop « insaisissable » pour être conforme (chapitre 7).

Chapitre 6. Régler les grands passages : la solution pentecôtiste

Les grands passages représentent de multiples enjeux pour les pouvoirs publics. Ravivant la grogne des élus, ils se rapportent à la fois à des questions de circulation de groupes sur le territoire et d'ordre public. Afin de régler ce problème complexe, l'Etat est en quête de « relais »⁷⁰⁸, qu'il va trouver auprès des associations tziganes pentecôtistes – à savoir Vie et Lumière et l'ASNIT⁷⁰⁹ – principales organisatrices de ces déplacements. L'Etat et ces associations cherchent à régler la question des grands passages et à limiter les conflits. D'un côté, les gens du voyage souhaitent être accueillis et éviter les expulsions et de l'autre, le ministère de l'Intérieur désire préserver l'ordre public et limiter les remontées négatives des élus et des préfetures.

L'expansion du mouvement pentecôtiste chez les Tsiganes a donné un nouvel élan aux déplacements de leurs membres sous la forme de groupes menés par un pasteur, appelés « missions » ou « grands passages ». Il faut ici distinguer les grands rassemblements, déjà organisés par l'Etat, qui rassemblent des milliers de caravanes à un moment bien précis comme les Saintes-Maries-de-la-Mer, le pèlerinage de Lourdes ou la convention internationale évangélique etc. Les grands passages, eux, s'échelonnent de mai à fin septembre et sont motivés par des raisons tant culturelles, que familiales (retrouver le groupe familial élargi pour la période estivale), économiques (marchés, travaux du BTP, travaux saisonniers etc.) ou encore, événementielles (mariage, baptêmes, chasse etc.). Ces motivations peuvent évidemment être liées les unes aux autres. Ainsi, lors des déplacements des missions pentecôtistes, l'activité professionnelle est poursuivie et/ou adaptée selon les territoires parcourus⁷¹⁰. La majeure partie de ces grands groupes appartient donc au

⁷⁰⁸ Grémion, *op. cit.*

⁷⁰⁹ Association sociale nationale et internationale tzigane.

⁷¹⁰ Régis Laurent, *Sociologie d'une entreprise de conversion. Analyse de la genèse et du processus de routinisation de la Mission évangélique tzigane de France*, Thèse de doctorat, Université de Paris III, 2008, p. 208.

mouvement pentecôtiste, mais d'autres groupes laïcs existent également et se déplacent de la même façon l'été.

« Vie et Lumière », principale association culturelle pentecôtiste tzigane, revendique, en 2008, 120 000 membres et 80% des grands groupes de gens du voyage qui se déplacent sur le territoire entre mai et septembre. Elle a confié l'organisation des grands passages – c'est-à-dire le déplacement de ses missions – à l'ASNIT. Cette dernière coordonne aujourd'hui la totalité des itinéraires des pasteurs et de leurs groupes et veille au bon déroulement de ceux-ci dans les communes françaises.

Pour être reconnues et voir leurs revendications entendues dans les sphères politiques nationales, ces associations pentecôtistes doivent présenter des caractéristiques qui intéressent les pouvoirs publics. Dans le cas des gens du voyage, il faut tout d'abord obtenir le label de représentativité⁷¹¹ des pouvoirs publics, c'est-à-dire apparaître comme un porte-parole unique. Forts de leur nombre d'adhérents, les pasteurs occupent une place de plus en plus importante et revendiquent cette représentation. Leurs positions coïncident d'autant plus avec les attentes de l'Etat qu'ils exercent une véritable autorité sur leurs « troupes ». Organisés, ils peuvent ainsi apporter une plus-value à cette coopération, dans la mesure où ils sont porteurs de la solution face aux stationnements illicites et spontanés de grands groupes. Ils tirent leur légitimité des actions structurées qu'ils sont capables d'entreprendre. *Les grands passages symbolisent donc l'opportunité, pour les pentecôtistes, de se faire reconnaître et d'affirmer leurs revendications.* Mais, si on leur reconnaît alors une légitimité, on attend d'eux des résultats qui nécessitent une action structurée.

Afin de contrecarrer l'image traditionnelle d'un groupe marginalisé, les pentecôtistes vont se conformer aux standards politico-administratifs. En tant que mouvement social, ils doivent être représentatifs, dotés de porte-parole, organisés et ouverts à la négociation. Leur capacité d'expertise à organiser les grands passages, tant en amont que pendant leur déroulement, est susceptible de séduire les niveaux local et central (1). Tandis que le premier a tendance à favoriser la venue des groupes pentecôtistes sur son territoire, le second relaie ses prérogatives. Cependant, si l'Etat institutionnalise les pentecôtistes parce qu'ils lui

⁷¹¹ Yves Mény, « La légitimation des groupes d'intérêt par l'administration française », *Revue française d'administration publique*, n°39, 1986, p. 483-494.

permettent de régler le problème des grands passages, cela représente également pour lui un moyen de mieux maîtriser ce mouvement en plein développement. Cette place de quasi-monopole des pentecôtistes auprès du ministère de l'Intérieur présente cependant des limites. Cette expertise acquise sur la maîtrise de l'organisation des grands passages efface toute approche différente des questions concernant les gens du voyage en France. Il peut s'agir tant des façons différentes de voyager – d'autres grands groupes moins organisés et laïcs, dits « groupes familiaux », demandent également à bénéficier d'aires de grand passage – que de thématiques plus générales comme le droit de vote ou encore les besoins en habitat. *Autrement dit, la reconnaissance de la mobilisation des gens du voyage n'a lieu qu'au travers du prisme des grands passages – souci majeur du niveau central par rapport à l'accueil quotidien – et n'est valorisée que par rapport au modèle des pentecôtistes.* Le risque est de dévaloriser les revendications des autres associations tsiganes et laisse entrevoir un rapport de domestication des pentecôtistes qui dessert la mobilisation collective des gens du voyage dans leur ensemble (2).

1 Le label contre le stigmatisme

L'enjeu pour les pentecôtistes est d'être reconnu par les pouvoirs publics. Comme le souligne Lilian Mathieu, il s'agit de « contester l'image défavorable qui imprègne les représentations ordinaires et de lui substituer une image plus positive, à même de susciter davantage de tolérance de la part de la majorité »⁷¹². Pour les gens du voyage, il faut donc aller à l'encontre d'une non-reconnaissance sociale pour un groupe fortement stigmatisé, doublée d'une non-reconnaissance institutionnelle compte tenu de l'absence d'organisations représentatives structurées⁷¹³.

Pour être reconnu par les pouvoirs publics, il faut prouver que l'on peut être un interlocuteur qui correspond aux standards politico-administratifs attendus de la société majoritaire. L'enjeu consiste donc à se défaire d'une image traditionnelle d'un groupe sans porte-parole représentatif (1.1.). De la même façon, les pentecôtistes doivent témoigner

⁷¹² Lilian Mathieu, *Comment lutter ? Sociologie et mouvements sociaux*, Paris, Textuel, 2004, p. 141.

⁷¹³ Sur les nouvelles formes de mobilisation des « exclus » qui essaient d'avoir accès à la représentation et les façons dont ils s'organisent pour atteindre leurs objectifs. Daniel Mouchard, *Etre représenté, Mobilisations d'« exclus » dans la France des années 1990*, Paris, Economica, 2009.

d'une organisation et d'une structuration interne qui montrent leur capacité à se mettre en conformité avec les attentes des autorités, de façon à être institutionnalisés et reconnus comme interlocuteurs privilégiés (1.2).

1.1 D'une représentation problématique à la problématique de la représentation

Les pouvoirs publics se plaignent régulièrement de l'absence de représentants chez ceux qu'ils appellent gens du voyage⁷¹⁴. Ce manque d'interlocuteurs identifiés et représentatifs ne permettrait pas de mettre en œuvre des projets à long terme car les porte-parole varient et/ou ne défendraient que des intérêts personnels⁷¹⁵ limités.

Pour mieux comprendre la place d'interlocuteur privilégié que les pentecôtistes occupent auprès des pouvoirs publics, il faut revenir sur la thématique de la représentation chez les Tsiganes en France afin d'en saisir les enjeux. Par ailleurs une connaissance détaillée de leur progressive structuration en tant que groupe social permet de nuancer l'image caricaturale de groupes qui ne voudraient ni porte-parole ni représentant direct. Ils cherchent plutôt à s'émanciper d'associations militantes de travailleurs sociaux qui servaient souvent d'intermédiaires entre eux et les pouvoirs publics. Ils souhaitent désormais parler en leur propre nom (1.1.1). Cette volonté d'auto-représentation est typique du mouvement pentecôtiste tsigane. Fort de ses 120 000 membres et favorisant une dimension identitaire, il se dit, aujourd'hui, être le seul en mesure de représenter les gens du voyage (1.1.2).

1.1.1 Une représentation « partagée »

La représentation des gens du voyage renvoie aux difficultés d'expression directe de cette minorité et aux conditions de son exercice dans le contexte culturel de la République. Pendant longtemps, elle a davantage été assumée par des associations intermédiaires (ou

⁷¹⁴ Sur la question de la représentation, on peut se reporter aux travaux pionniers de Jean-Pierre Liégeois, *Mutation Tsigane : la révolution bohémienne*, Paris, PUF, 1976. Voir également les travaux plus récents mais aussi riches de Claire Cossée et notamment sa thèse : Claire Cossée, *Tsiganes et politiques : vers quelle représentation ? Représentation politique et mouvements minoritaires en France et en Hongrie*, Thèse de doctorat, Université Paris 8, 2004. On se référera également, sur la place du mouvement international rom, aux travaux de Morgan Garo, *Les Rroms, une nation en devenir ?*, Paris, Syllepse, 2009.

⁷¹⁵ Patricia Ferté, Jean-Pierre Liégeois et Alain Reyniers, *Nomades, le voyage et la halte : vers un accueil adapté*, Paris, Comité interministériel pour les villes, 1988.

militantes) que par les gens du voyage eux-mêmes : ces associations assuraient finalement plus un rôle de délégation. Alors même qu'elles n'étaient pas directement désignées pour cela, leur travail auprès des gens du voyage leur permettait de faire valoir leurs besoins auprès des pouvoirs publics. Ces derniers remettent en effet souvent en cause – notamment au niveau local – la représentativité⁷¹⁶ des rares représentants des gens du voyage existants, qui seraient incapables de défendre des intérêts généraux promouvant ceux d'un groupe parmi d'autres. Ils préfèrent d'ailleurs souvent faire appel à des associations « intermédiaires » qui travaillent auprès de ces populations. Il convient cependant de nuancer cette approche.

Deux problèmes majeurs se posent quant à la représentation des Tsiganes. Le mouvement associatif tzigane doit réussir à intégrer l'aide et la reconnaissance obtenues par les associations militantes de *Gadge*⁷¹⁷, sans que ces dernières ne soient prises pour des représentants des Tsiganes et/ou qu'elles ne se fassent passer pour tels. Le second problème est « classique » des questions de représentativité. Il interroge la capacité des leaders tziganes à être représentatifs à double titre : d'une part, cette population est fortement hétérogène et d'autre part, les écarts entre leaders et membres sont très importants. De ce fait, le mouvement tzigane est faiblement animé⁷¹⁸.

⁷¹⁶ On entend par représentativité « une capacité à dire sans encourir de démenti du groupe servant de fondement ou plutôt de l'ensemble des agents faisant parler cette base ou en parlant ou à fournir la preuve de l'assentiment des représentés “ voilà ce que pensent les ... ” » comme la définit Michel Offerlé. Voir, du même auteur, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 76.

⁷¹⁷ Rappelons que le terme *Gadge* signifie non-tzigane. Il sert à démarquer l'étranger, c'est-à-dire le sédentaire, du groupe des Tsiganes. Il se décline au singulier masculin, *Gadgo*, féminin, *Gadgi*, et pluriel *Gadge* ou *Gadgé*. Il est employé à la fois comme nom et comme adjectif. Synonyme : *payos*, *paysan*.

⁷¹⁸ Il serait d'ailleurs pertinent d'étudier le parcours de ces leaders par rapport à l'image traditionnelle donnée des gens du voyage. On pourrait ainsi analyser plus généralement la faible capacité du système français à former les franges de sa population et à favoriser, de façon explicite, ceux qui se responsabilisent à travers différents mouvements associatifs. La majeure partie des leaders tziganes se retrouvent aujourd'hui des exceptions face à une base en manque de scolarisation adaptée, de sensibilisation électorale et politique, qui ne se sent donc pas nécessairement concernée et ne s'implique pas dans ce mouvement associatif. Il faudrait pour cela établir des comparaisons avec la reconnaissance et la place donnée à cette minorité dans les pays d'Europe de l'Est ou encore dans les pays scandinaves. Par ailleurs, le contexte républicain tend à fragiliser cette mobilisation, dans la mesure où certains préfèrent s'engager dans des mouvements « généralistes » type Ligue des droits de l'Homme ou MRAP plutôt que dans des associations identitaires « fléchées ». Ce paradoxe est palpable au sein même des associations tziganes. Alors même qu'elles revendiquent représenter les gens du voyage, elles expliquent ne pas défendre les droits des Tsiganes en particulier. Ces derniers souhaitent, au contraire, avoir les mêmes droits que les autres citoyens français et ne pas lutter pour une identité spécifique. La plupart revendiquent donc une certaine invisibilité qui ne mettrait pas en exergue leurs particularités. C'est ce qui différencie nettement le mouvement

On notera tout d'abord que l'expression « gens du voyage » vient conforter l'image d'un groupe unifié. Or les populations tsiganes forment un ensemble hétérogène qui peut être difficilement représenté de façon unique, comme pour de nombreux autres groupes sociaux. Par ailleurs, il est faux d'affirmer que la représentation des gens du voyage n'existe pas ou qu'elle a été uniquement assurée par des associations « intermédiaires ». La naissance et l'évolution d'un mouvement tsigane en France (voir l'encadré n°5) contredit en effet l'absence d'organisation de ces groupes ou son absence de contacts avec les pouvoirs publics.

Estimer qu'il n'y a pas de représentant de ces groupes revient finalement à minimiser leur capacité à s'organiser comme groupe social pour revendiquer des droits et défendre leurs intérêts. Cela constituait pourtant un des objectifs de la Communauté mondiale tsigane (CMT) qui entame par exemple des démarches auprès du gouvernement allemand dès 1960 pour obtenir des dédommagements de guerre et, plus généralement, faire reconnaître le génocide tsigane. Les organismes qui lui succèdent souhaitent généralement devenir des interlocuteurs des pouvoirs publics et participer de façon active aux politiques les concernant.

Encadré n°5 – La représentation en jeu : entre auto-organisation et milieu associatif Gadge. Repères chronologiques⁷¹⁹

1959 Création en France de la *Communauté mondiale tsigane* (CMT) par un Roumain ayant migré en France. Elle est dissoute en 1965 par la préfecture de Paris.

Années 1960 Promotion des « nomades » par le biais des associations travaillant auprès d'eux : le *Comité national d'action et d'information sociales pour les gens du voyage et les personnes d'origine nomade* (CNIN) et les *Etudes Tsiganes*. Dans les années 1970, ces associations se professionnalisent et substituent des travailleurs sociaux aux anciens bénévoles.

1962 Création de l'*Association des Gitans et Tsiganes de France*.

1967 Les fondateurs du CMT créent le *Comité international tsigane* (CIT).

tsigane français de ceux d'autres pays, notamment d'Europe de l'Est, qui revendiquent l'existence d'une minorité et d'une nation rom. La situation actuelle française est donc complexe. D'un côté, les Tsiganes français ne se reconnaissent pas comme appartenant à une même nation rom mais comme Français. De l'autre, les leaders tsiganes, notamment ceux qui siègent au niveau du Forum européen, reconnaissent que la mise en avant de leur minorité peut permettre de mettre à jour les problèmes et discriminations qu'ils connaissent.

⁷¹⁹ Cet encadré repose en très grande partie sur deux publications de Claire Cossée. Voir Claire Cossée, « Emergence d'un mouvement tsigane », *Etudes Tsiganes*, n°23-24, 2005, p. 219-232 et « Tsiganes, "Gens du voyage" et construction d'une parole publique », in Claire Cossée, Emmanuelle Lada et Isabelle Rigoni (dir.), *Faire figure d'étranger. Regards croisés sur la production de l'altérité*, Paris, Armand Colin, 2004, p. 239-260. Cette chronologie repose également sur l'article de Jean-Pierre Liégeois, « Naissance du pouvoir tsigane », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n°3, 1975, p. 295-316.

1968

Création de l'*Association nationale des Tsiganes de France*

8-12 avril 1971

1^{er} congrès mondial tsigane à Londres, organisé par plusieurs Tsiganes originaires d'Europe de l'Est et vivant en France. Un drapeau, un hymne et le 8 avril comme journée nationale des Roms sont adoptés. Le CIT devient le *Comité International Rom*.

Années 1970

Apparition du *Bureau Tsigane* qui tente d'unir deux branches du mouvement tsigane :

- les associations de voyageurs français, liées aux associations « amies » laïques et catholiques
- la branche internationaliste, dont les représentants sont généralement liés aux groupes roms et aux pentecôtistes

Années 1980

Apparition de la *Fédération Tsigane de France* composée du *Comité Rom de France*, de l'*Action sociale évangélique tsigane* (ASET) et du *Comité national d'Entente des gens du voyage*.

Parallèlement, expression de groupes minoritaires :

- les associations de Voyageurs français : revendication de l'ethnonyme Tsiganes et reconnaissance en tant que minorité culturelle
- la branche internationaliste : revendication de la reconnaissance du peuple rom par l'Etat

Janvier 1983

Création de l'*Office national des affaires tsiganes* (ONAT) par des responsables du Comité national d'entente des gens du voyage et du CNIN : il s'agit de faire travailler ensemble les Tsiganes et les non-Tsiganes. Cet office a pour objectif de devenir un interlocuteur de l'Etat et lui propose notamment des projets sur la politique d'accueil.

1984

Le CNIN change de nom pour l'*Union nationale des institutions sociales d'action pour les Tsiganes* (UNISAT). Ce nom fait apparaître son rôle fédérateur et fait disparaître les termes « gens du voyage » et « d'origine nomade ». Est alors précisé que le CNIN ne représente pas les Tsiganes mais que ce sont aux organisations tsiganes de défendre des revendications, avec ou sans les associations *Gadge* militantes et composées de travailleurs sociaux.

1988

Aucune association tsigane ne dépose sa candidature au Conseil d'administration de l'UNISAT. Le CIR, le Centre culturel Rom, le Comité Rom de France, l'ONAT et le nouveau Centre culturel gitan estiment qu'il n'est pas possible d'exercer un pouvoir de contrôle politique tant que les associations tsiganes n'auront pas une condition de majorité. L'UNISAT affiche qu'elle et les associations militantes membres de son réseau ne cherchent ni à représenter, ni à récupérer les Tsiganes.

Juillet 1991

Création du *Mouvement confédéral tsigane* (MCT) avec le *Comité national d'entente des gens du voyage*, l'ONAT, le *Centre culturel Rom*, le *Centre culturel gitan*, l'UNISAT et les *Etudes Tsiganes*. Volonté de devenir des interlocuteurs reconnus, notamment au niveau des associations européennes. Création d'un journal d'information, *Tambour tsigane*. Il s'agit de mettre fin à la séparation Tsiganes – sédentaires.

Mars - mai 1992

La création du MCT doit être officialisée à l'AG de l'UNISAT du 14 mai 1992. Mais un texte de Bernard Provot, directeur de l'UNISAT, distribué à ce moment-là, va venir interroger le MCT mais aussi le fonctionnement de l'UNISAT qui se scindera en deux :

- Bernard Provot souligne les limites de la non-reconnaissance des Tsiganes en tant que minorité dans le cadre juridique français (se référant au mouvement minoritaire européen à travers l'Union Romani, successeur du Comité international rom). Par ailleurs, il pointe les limites d'un traitement social spécifique des Tsiganes comme le font les travailleurs sociaux des associations membres de l'UNISAT.
- Jean-François Tourtelier, vice-président de l'UNISAT et représentant la délégation Ouest, était favorable au MCT mais critique un texte non concerté qui remet en cause la représentativité de l'ONAT notamment par rapport à l'ensemble des Tsiganes. Inversement, l'UNISAT entend les critiques sur la représentativité du MCT et sur sa possible mise en concurrence par les associations locales évangélistes, en vain.

21 janvier 1993 Création de l'Union régionale des associations pour les gens du voyage (URAGEV) devenue nationale (UNAGEV) en 1996.

Septembre 2004 Création du collectif national dit « Collectif du 24 septembre » en opposition au projet de loi sur la sécurité intérieure. Il regroupe des associations tant tsiganes que militantes dont l'Association nationale des gens du voyage catholiques (ANGVC), *Arpomt*, *Artnf*, *ASDT*, *Centre culturel gitan*, *Etudes tsiganes*, *Les Français du voyage*, *ONAT*, *Regards*, *Unisat*, *Uravif*.

Décembre 2004 Naissance de la Fnasat-Gens du voyage (*Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage*) de l'union entre l'association Études Tsiganes et les fédérations d'associations UNISAT et de l'UNAGEV. La FNASAT-GDV regroupe aujourd'hui plus de 80 associations.

Novembre 2005 : Création d'un collectif contre la taxe sur les résidences mobiles instituée par l'article 92 de la loi de finances 2006 instituant la taxe d'habitation pour les résidences mobiles. Il regroupe des associations tant tsiganes que militantes dont l'Association des familles des gens du voyage d'Ile de France (AFGVIF), l'Association sociale nationale et internationale tsigane (ASNIT), l'ANGVC, *La Vie du Voyage*, la FNASAT-GDV, *Goutte d'eau*, *SOS Gens du voyage* etc.

Aujourd'hui Continuité du mouvement « autonome » tsigane que Claire Cossée distingue en 3 mouvements :

- quelques intellectuels Roms sont ancrés en France et sont très investis dans les enjeux européens et internationaux car ils sont très proches de la branche internationaliste. On peut citer l'association française *La Voix des Roms* par exemple ;
- la *Mission évangélique tsigane* (MET) et ses 1 500 pasteurs, ainsi que l'ASNIT se sont largement développées et sont reconnues comme les principaux interlocuteurs des pouvoirs publics ;
- enfin les associations françaises et laïques connaissent de nouvelles évolutions. De nouvelles générations font leur apparition, motivées par le contexte politique (l'adoption de la Loi sur la sécurité intérieure en 2003) ou encore la transmission d'un militantisme des « anciens », développé et renforcé par une scolarité développée etc. On peut citer pour exemple l'association *Regards*.

Certains représentants évangélistes et membres du mouvement national sont membres de la dernière CNINGDV.

29 mars 2008 Création du *Collectif national des gens du voyage*, rebaptisé aujourd'hui *Fédération nationale des gens du voyage*, qui regroupe 24 associations de tsiganes dont *Regards*, l'Association nationale des gens du voyage (ANGVC), *Liberté Voyage*, *Les Gitans de France*, l'Association régionale des gens du voyage d'Ile-de-France, *Latcho Drom* etc.

Il est vrai que cette organisation est complexe et progressive et qu'elle n'a pas le même poids que dans les pays d'Europe de l'Est notamment⁷²⁰. Mais il convient alors de tenir compte des raisons historiques et nationales françaises (intégration des minorités culturelles, politiques

⁷²⁰ Sur l'émancipation politique des Roms dans les pays de l'Est, voir notamment : Zoltan D. Barany, « Nobody's Children: The Resurgence of Nationalism and the Status of Roma in Post-Communist Eastern Europe », in Joan Serafin (ed.) *East-Central Europe in the 1990s*, Boulder, Westview Press, 1994 et du même auteur, « Ethnic mobilization and the state », *Ethnic and racial studies*, vol. 21, n°2, 1998, p. 308-327 ; Dimitrina Petrova, « The Roma: Between a Myth and the Future », *Social Research*, vol. 70, n°1, 2003, p. 111-161 et Derdak Tibor, « Elite tsigane, politique tsigane, politique de l'élite », *Etudes Tsiganes*, vol. 2, n°2, 1993, p. 110-113.

de valorisation des élites, libre reconnaissance des minorités etc.) qui expliquent un tel particularisme.

En France, la représentation des Tsiganes a longtemps été « partagée » avec des associations, composées essentiellement de travailleurs sociaux et de *Gadge*. Cherchant dans un premier temps à aider ces populations, elles ont très rapidement été désignées par les pouvoirs publics comme interlocuteurs représentant les intérêts des Tsiganes. Elles possédaient en effet des connaissances sur ces populations, puisque travaillant à leurs côtés, et pouvaient donc faire part des avis des populations qui ne souhaitaient pas nécessairement s'impliquer. On distingue plusieurs types d'associations qui travaillent au contact des groupes et qui se sont plus ou moins retrouvées en prise avec la question de la représentation des groupes tsiganes :

- les associations caritatives : majoritairement catholiques, elles ont souvent été les premières à porter assistance aux Tsiganes, mais cette activité a progressivement disparu ;
- les associations « historiques » ou dites « militantes » qui sont issues soit d'un petit groupe d'individus sensibilisés à la situation des Tsiganes au début des années 1980, soit d'une volonté municipale de prendre en charge la question de l'accueil des gens du voyage. Les premières se sont plus ou moins professionnalisées tandis que les secondes ont recruté des professionnels (travailleurs sociaux) sensibles à ces groupes. Elles se répartissent alors selon l'idéal type de Claire Cossée⁷²¹ en deux genres :
 - o les associations qui se considèrent strictement comme des « professionnels » des gens du voyage et qui sont mandatées par les pouvoirs publics pour les prendre en charge ;
 - o les associations qui se veulent plus militantes et qui vont favoriser une participation accrue des Tsiganes en leur sein.

⁷²¹ Claire Cossée range les associations militantes et celles directement issues des Tsiganes dans la même catégorie. Ayant créé une distinction spécifique dans notre typologie, nous modifions quelque peu celle établie initialement dans les travaux de cette chercheuse. Voir Claire Cossée, *op. cit.*, p. 230.

Certaines associations, que nous avons désignées comme « militantes » ou « historiques », concilient souvent ces deux rôles. On peut citer les exemples de l'Association régionale des Tsiganes et de leurs Amis Gadjé (ARTAG) dans le Rhône (69) ou de l'Association départementale pour l'accueil et la promotion des gens du voyage (ADAPGV) dans la Vienne (86).

- les associations de Tsiganes issues directement des groupes concernés. Elles tiennent généralement à ne pas avoir de *Gadge* dans leur conseil d'administration, par souci d'auto-représentation, mais certains sont membres de l'association. Par ailleurs, des actions conjointes peuvent avoir lieu avec d'autres associations non-tsiganes sur des thématiques où elles se rejoignent (défense des droits de l'homme, solidarité, culture etc.). On distingue généralement les associations évangélistes d'un côté et les catholiques et laïques de l'autre.

Malgré l'existence d'associations ou de comités dès les débuts des années 1960 et qui continuent leurs actions au long des années 1980 – 1990, les Tsiganes ne semblent pas parvenir à construire un collectif uni avec des porte-parole permanents⁷²². L'action collective est naissante mais les pouvoirs publics ne lui accordent pas de crédit. Le cas de l'Office national des affaires tsiganes (ONAT) dans les années 1980 est symptomatique : malgré des demandes répétées, il ne sera jamais labellisé par les pouvoirs publics comme interlocuteur privilégié. Par ailleurs, il est toujours difficile de mobiliser les membres de ces mouvements et donc les familles tsiganes. Ce sont souvent les associations militantes présentes sur le terrain qui servent de relais avec les pouvoirs publics, font part des demandes des Tsiganes et/ou militent pour la défense de leurs droits à cette même occasion.

⁷²² En cela, on peut comparer ce manque de structuration de l'action collective avec celle des sans-papiers. Johanna Siméant explique en effet comment les porte-parole de ce mouvement doivent dans un premier temps s'organiser et lutter contre l'image négative qui leur est assignée. Bien que les revendications des sans-papiers et des gens du voyage soient évidemment différentes, il est également intéressant de s'attarder sur le processus de justification des uns et des autres pour « obtenir le droit à » revendiquer. Dans les deux cas, il faut prouver sa respectabilité, donner des gages de sérieux et démontrer que l'on est des citoyens car cela n'est pas acquis en amont. Il existe enfin des similitudes dans les difficultés rencontrées par les porte-parole qui doivent prouver leur représentativité par rapport à une base très hétérogène bien que conçue comme une entité par les pouvoirs publics. Voir : Johanna Siméant, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998. Sur la difficile organisation d'un groupe social, de ses revendications et de ses représentants, on peut également se rapprocher de l'analyse de Gérard Noiriel sur les immigrés. On sera surpris des rapprochements possibles entre ces derniers et les gens du voyage qui apparaissent finalement comme des étrangers et sont perçus comme tels, bien que français depuis des générations. Voir *Le creuset français : histoire de l'immigration, XIX^e –XX^e*. Paris, Seuil, 1992.

Ces associations refusent très généralement d'être considérées comme représentantes des gens du voyage. Pourtant les pouvoirs publics les considèrent comme telles par défaut, parce qu'elles sont présentes dans toutes les réunions en rapport avec cette population. Par ailleurs, il est plus aisé pour les autorités de se fier à elles que de chercher un représentant direct qui ne représentera que son groupe. Finalement, ces associations assurent le rôle d'une « représentation-figuration »⁷²³ qui produit une identité aux groupes tsiganes. Cependant, on ne peut pas parler de « représentation-mandat » qui donnerait alors un pouvoir légitime aux associations, pouvoir octroyé par les Tsiganes eux-mêmes. Les problèmes majeurs qui vont entraîner d'importantes remises en cause dans ces associations reposent plutôt sur la nature du dispositif de délégation du représenté au représentant. La légitimité de la représentativité de ces associations oscille donc en fonction de la reconnaissance que leur attribuent les pouvoirs publics mais aussi en fonction de la population qu'elles sont censées défendre.

Au niveau national, l'Union nationale des institutions sociales d'action pour les Tsiganes (UNISAT) – aujourd'hui Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les gens du voyage (FNASAT- GDV) – a connu un problème équivalent dans les années 1990 : les associations issues des Tsiganes critiquaient la faible place qui leur était faite dans le conseil d'administration et la façon dont certains parlaient en leur nom.

Ces problèmes liés à la représentation des gens du voyage sont illustrés par leur absence lors de l'élaboration de la loi Besson du 5 juillet 2000⁷²⁴. Il serait ainsi excessif de dire que les gens du voyage ont été écartés de la production de la loi Besson du 5 juillet 2000 pour des simples raisons de contrôle social. Dans sa volonté de concertation, le législateur fait appel à des associations « intermédiaires » et des associations généralistes spécialisées (Fondation Abbé Pierre, Ligue des droits de l'homme etc.) face à l'absence d'associations représentatives des gens du voyage. Les membres du cabinet de Besson ont bien reçu des Tsiganes mais ils estiment, à l'époque, que l'on ne peut pas parler d'associations représentatives ni de mouvement réellement unifié tant dans leurs discours que par rapport à leur représentativité. On leur reproche alors de ne représenter que certaines mouvances

⁷²³ Voir Pierre Rosanvallon, *Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998 et François d'Arcy (dir.), *La représentation*. Paris : Economica, 1985.

⁷²⁴ Bidet, « *Les gens du voyage sans place...* », *op. cit.*

économiques (le commerce itinérant, les forains etc.) ou culturelles (notamment par la place occupée par les évangélistes). Ceux qui participent aux négociations ne maîtrisent pas encore les modalités de fonctionnement de leurs partenaires institutionnels ni de la force de mobilisation qu'ils peuvent représenter dans une politique qui les concerne.

Aujourd'hui les associations tsiganes existantes siègent à la CNGCV et les représentants des groupes sont invités à participer aux CDCGV. Néanmoins, ce sont les évangélistes qui s'imposent tant au niveau national que local, dans la mesure où ils sont plus facilement sollicités par les pouvoirs publics que d'autres associations existantes, qui, elles, ont un ancrage plus local. L'organisation interne même des pentecôtistes ainsi que le nombre d'adhérents sont régulièrement mis en avant pour légitimer leur représentativité.

1.1.2 Les pentecôtistes, une représentation identitaire ?

La volonté actuelle d'auto-représentation des Tsiganes français consiste à se démarquer des associations historiques et/ou militantes présentées précédemment. Certains reconnaissent le travail qu'elles ont réalisé jusque-là en assurant un rôle d'intermédiaire entre les populations et les pouvoirs publics. Mais les Tsiganes revendiquent aujourd'hui leur volonté de parler directement, en leur nom propre, afin de défendre leurs intérêts. Le mouvement pentecôtiste a toujours été présent dans les prémisses de l'organisation politique tzigane (voir partie précédente). Il connaît aujourd'hui un essor important (voir encadré 6) et s'insère, en France, dans cette tendance d'auto-représentation, et ce à plusieurs titres.

Tout d'abord le pentecôtisme favorise la hiérarchie et l'organisation. Chaque membre est censé et/ou se voit confier des responsabilités au sein du mouvement. On y revendique le fait de s'assumer soi-même, de ne pas dépendre de l'autre, et *a fortiori* des *Gadge*, mais aussi de s'investir dans le mouvement afin de le pérenniser. Le mouvement pentecôtiste tzigane vise également à valoriser l'identité des membres des groupes : il faut être fier de ses racines et revendiquer son mode de vie, le voyage. Appartenir au mouvement signifie d'ailleurs le défendre. La légitimité d'une auto-représentation repose, à leurs yeux, sur le fait que ses membres – fidèles et pasteurs – sont tous du monde du voyage et donc conscients des problèmes et préoccupations de chacun. Les membres du mouvement, la base, savent que leurs représentants sont « comme eux » : ils sont donc légitimes à parler en leur nom dans la mesure où ils partagent les mêmes conditions sociales et les mêmes valeurs, notamment celle

du voyage. Pour l'extérieur – pouvoirs publics et *Gadge* – ces mouvements apparaissent légitimement représentatifs car directement issus du milieu du voyage.

Encadré n°6 – Le développement du mouvement pentecôtiste chez les gens du voyage

On parle aujourd'hui d'« hémorragie catholique » car une majeure partie des gens du voyage auraient quitté cette religion pour se convertir au protestantisme évangélique qui apparaît au début des années 50, à la suite de la guérison d'un jeune manouche de Lisieux par le pasteur *gadgo* Clément Le Cossec. En 1952, il fonde la Mission évangélique tzigane de France (METF). En 1975⁷²⁵, elle devient membre de la Fédération protestante de France (FPF), après avoir été rattachée aux Assemblées de Dieu (ADD). A la fin des années 1970, la MET⁷²⁶ prend un essor conséquent. En 2005, c'est le mouvement religieux le plus influent⁷²⁷ en France chez les gens du voyage avec entre 60 000 et 110 000 fidèles et entre 1 000 et 1 500 prédicateurs⁷²⁸ ou pasteurs.

Après la Seconde Guerre mondiale, l'Eglise catholique se préoccupe de l'évangélisation des familles du voyage pour deux raisons : l'aide de certaines d'entre elles fournie au prêtre Fleury dans l'assistance aux Juifs internés dans le camp route de Poitiers⁷²⁹ et la diffusion d'une nouvelle expression de la foi à travers les Assemblées de Dieu (ADD). En créant l'aumônerie nationale des gens du voyage en 1950⁷³⁰, les pères Fleury et Barthélémy souhaitent déjà faire face au pentecôtisme qui commence à toucher les gens du voyage. C'est dans ce même cadre que se met en place le pèlerinage de Lourdes⁷³¹.

Si l'évangélisation des familles semble s'être faite au même moment, tant du côté catholique que protestant, de nombreux catholiques choisissent de se convertir. Le rapport à Dieu est direct chez les pentecôtistes, alors que chez les catholiques la hiérarchie ecclésiastique peine à valoriser les gens du voyage et à les responsabiliser au sein de l'Eglise. Par ailleurs, le prêche des pentecôtistes est plus valorisé dans des groupes où la culture orale est fondamentale.

⁷²⁵ En 2000, la FPF est composée de 16 Eglises ou Unions d'Eglises et 60 associations. Elle représente 1 120 paroisses, 1 940 pasteurs (dont 200 femmes), 900 000 fidèles (80% du protestantisme français), selon la FPF.

⁷²⁶ Neuf Eglises ou unions d'Eglises pentecôtistes sont aujourd'hui membres de la Fédération protestante de France : l'Eglise apostolique, l'Eglise de Dieu en France, La Mission évangélique tzigane (120 000 membres), l'Union des Eglises Evangéliques de Réveil, l'Union d'Eglises chrétiennes évangéliques, l'Eglise évangélique de Rochefort ainsi que, depuis 2006, la Communion des Eglises de l'Espace francophone, l'Union d'Assemblées protestantes en Mission et l'Union des Eglises protestantes Foursquare-France.

⁷²⁷ Depuis les années 1960, le courant protestant évangélique est en essor en France et plus particulièrement la sensibilité pentecôtiste. Sur l'histoire du protestantisme évangélique, voir Sébastien Fath, *Du ghetto au réseau. Le protestantisme évangélique en France, 1800-2005*, Genève, Labor et Fides, 2005.

⁷²⁸ Voir Patrick Williams, « Le miracle et la nécessité : à propos du développement du pentecôtisme chez les tsiganes », *Archives de sciences sociales des religions*, 1991, p. 81-98 et Patrick Williams, « Une langue pour ne rien dire: glossolalie des Tsiganes pentecôtistes », in Yves Delaporte et Colette Pétonnet, *Ferveurs contemporaines*, Textes d'anthropologie urbaine offerts à Jacques Gutwirth, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 111-125.

⁷²⁹ Voir Peschanski, *op. cit.*, et Sigot, *op. cit.*

⁷³⁰ Cf. leur rôle également dans la participation de l'aumônerie des gitans dans le pèlerinage des Saintes-Maries-de-la-Mer : voir Bordigoni, *op. cit.*, p. 494.

⁷³¹ A titre d'exemple, le 52ème pèlerinage « gitan et des gens du voyage » de Lourdes aurait rassemblé en août 2008 près de 7 000 pèlerins.

Un des points de discorde entre les catholiques et les évangélistes se situe au niveau du baptême. Pour les seconds, le baptême des enfants n'est pas acceptable car les croyants doivent être libres et conscients de leur futur engagement dans la foi. Cependant les évangélistes sont régulièrement accusés de « prosélytisme ». Les catholiques remettent en cause leur lecture de la bible, trop rattachée, selon eux, aux peurs et aux superstitions des gens du voyage, pour mettre en avant des phénomènes extraordinaires de guérisons miraculeuses⁷³². Tout en admettant le manque d'espaces de parole pour ce groupe ainsi que sa difficile acceptation, l'Eglise catholique redoute également l'influence communautariste que pourrait développer le pentecôtisme.

Fin avril – début mai se déroule un grand rassemblement de pentecôtistes tsiganes, à Nevoy (Loiret), où plus de 25 000 personnes et près de 4 000 caravanes se rendent sur les terrains de l'association Vie et Lumière, filiale de la Mission Evangélique Tsigane. Des baptêmes et des mariages y sont généralement célébrés. C'est le point de départ des grands groupes, ou missions, qui vont sillonner la France et s'établir de ville en ville avec leurs chapiteaux – c'est une partie de ce que l'on nomme grands passages – dans le but de prêcher et d'évangéliser. Plus de 80 groupes composés de plusieurs dizaines de familles parcourent ainsi la France de juin à fin août pour rejoindre la convention mondiale évangélique – cet événement est un grand rassemblement organisé par l'Etat – qui s'est déroulée en 2008 sur la base militaire de l'OTAN à Toul-Rosières en Lorraine, et qui a réuni entre 20 000 et 25 000 participants. Deux pasteurs français siègent notamment au Forum Européen des Roms et des Gens du Voyage à Strasbourg. La MET dispose par ailleurs d'un solide réseau à l'international et développe de nombreuses actions humanitaires dans les pays de l'Est. Dans d'autres pays, telle que la Suède, les pentecôtistes sont très influents dans la représentation et les revendications des Roms par rapport aux pouvoirs publics.

Le pentecôtisme véhicule donc un fort besoin de reconnaissance et de valorisation de la communauté et, plus généralement, de l'« identité tsigane ». L'adhésion à ce mouvement permet donc de créer un lien entre les différents groupes, de les réunir pour en faire un groupe plus homogène derrière une valeur religieuse commune⁷³³. Il induit *de facto* une forte représentation communautaire, affirmant ainsi l'identité des Tsiganes⁷³⁴.

Cet aspect identitaire est également renforcé chez les Tsiganes grâce à leurs réunions : qu'il s'agisse des conventions mondiales réunissant des milliers de caravanes – dits grands rassemblements pour les pouvoirs publics – ou que ce soit les missions, qui correspondent

⁷³² Voir la place des témoignages lors des célébrations où la rencontre avec la religion marque une véritable rupture avec leur passé. Le changement doit être radical et ces témoignages visent à faire prendre conscience de l'impact positif de la religion dans la vie de tous les jours avec un discours ponctué de « avant je » et « mais maintenant ».

⁷³³ Richard Glize, « Pentecôtistes, catholiques, aspects des pratiques religieuses », *Etudes tsiganes*, n°2, 1988, p. 35-43.

⁷³⁴ Voir notamment l'analyse des textes de Patrick Williams réalisé in Jean-Yves Blum Le Coat et Christine Catarino, *Bilan critique des études et documents concernant les « gens du voyage »*, PUCA, Avril 2003, p. 116.

aux grands passages. Ces réunions de grands groupes témoignent du dynamisme et de l'unité des groupes. Le nombre de plus en plus important de familles rejoignant les missions – Vie et Lumière revendique 1 500 pasteurs et plus de 100 000 membres – va dans le sens d'une plus grande activité. De la même façon, le fait que tous les membres ne soient pas nécessairement convertis témoigne de l'unité que permet ce mouvement mais aussi, et surtout, du fait qu'il leur garantit le voyage. En effet, toutes les personnes membres ne sont pas nécessairement de fervents croyants et pratiquants mais elles s'adaptent au fonctionnement du mouvement car il leur garantit la possibilité de pouvoir voyager en groupe dans le cadre des missions. Finalement le mouvement pentecôtiste apparaît ici comme un « distributeur de biens »⁷³⁵ : le fait de pouvoir continuer à voyager motive ses membres à s'engager un peu plus pour le faire perdurer.

L'association Vie et Lumière, filiale de la MET, est en effet très active lors des grands passages dont elle a déléguée l'organisation à l'Association sociale nationale et internationale tsigane (ASNIT). En amont, cette dernière prévoit les itinéraires, les demandes d'autorisation de stationnement auprès des autorités, s'assure de la conformité des terrains et une fois sur place, elle négocie avec les pouvoirs publics et devient un médiateur (qu'il s'agisse de payer le droit de place ou le départ d'un emplacement non-autorisé). Elle assure donc aux familles les conditions possibles pour voyager et stationner : elles vivent « plus sereinement leur itinérance que lorsqu'elles voyagent en groupe restreint »⁷³⁶. Ces missions permettent de conserver une cohésion sociale entre les membres d'un même groupe, tandis que l'interface avec les pouvoirs publics est assurée par les pasteurs tant au niveau local que national :

« Ces pasteurs, quand ils se déplacent avec cent cinquante à deux cents caravanes, ne représentent pas seulement les évangéliques du groupe. Le groupe n'est pas forcément constitué uniquement de gens de confession évangélique. Certains ne sont pas pratiquants mais ce sont des familles qui vivent ensemble, et qui se déplacent, et qui s'organisent en acceptant que ce soit un pasteur qui les représente. Ils reconnaissent, même s'ils ne sont pas évangéliques, que le pasteur va bien les défendre »⁷³⁷.

⁷³⁵ Mancur Olson *Logique de l'action collective*, Paris, Presses universitaires de France, 1978 [éd. originale : 1971].

⁷³⁶ Gaëlla Loiseau, « Les "grands passages". Une forme d'itinérance alternative à la spatialisation des gens du voyage », *Le sociographe*, n°28, p. 13-26.

⁷³⁷ Entretien avec un membre de l'ASNIT, réalisé le 29 avril 2008.

Le fait de se regrouper permet également de rappeler le poids de la stratégie de groupe : le groupe devient plus fort et donc moins facilement expulsable. La garantie du voyage, qu'il soit organisé dans le meilleur des cas ou illicite, dans le pire, attire d'ailleurs d'autres groupes, qui « rejoignent les MTI [Mission Tsigane Itinérante] par défaut, parce que les institutions légitimes ne proposent pas de dispositifs légitimes afin que les "gens du voyage" puissent librement se rassembler l'été »⁷³⁸.

Forts de leur légitimité qu'ils tirent de leurs membres, les responsables des mouvements pentecôtistes s'affirment donc représentants des gens du voyage auprès des autorités, réclamant de ce fait une participation accrue aux politiques les concernant :

*« C'est vrai que la communauté des gens du voyage nous a véritablement reconnus comme association pour nous permettre d'avoir de véritables dialogues avec les autorités, avec les ministères. Eux aussi, ils ont aujourd'hui la même façon de penser que nous avons depuis quelques années, à savoir qu'il est aujourd'hui important d'avoir une grande lettre ouverte, avec les ministères ou avec le président, pour trouver des solutions afin que la vie du voyage continue, mais dans le calme et la sérénité, en essayant de rencontrer le moins possible de situations difficiles. Ils se servent de l'ASNIT en nous disant que **nous sommes leur voix**, que **nous devons dire au gouvernement ce qu'ils veulent**, ce qu'ils attendent, ce qu'ils croient. **L'ASNIT, c'est la voix de la communauté des gens du voyage**, mais la voix en essayant d'avoir un véritable discours constructif. Jamais ça ne sera constructible si la loi se fait sans qu'il y ait eu auparavant un véritable dialogue. Il faut un dialogue. Il faut une conversation. Il faut une entrevue avec eux s'ils veulent savoir ce qu'est la communauté. Jusqu'à aujourd'hui j'ai toujours entendu dire que personne ne savait qui sont les gens du voyage, ce qu'ils pensent, ce qu'ils veulent, ce qu'ils croient. Maintenant on peut **le savoir au travers de quelques personnes seulement**, c'est-à-dire au travers de l'ASNIT. **Nous sommes la voix de la communauté des gens du voyage** »⁷³⁹.*

Le poids numérique – tant dans le nombre de membres affiché que dans le type de déplacement qu'ils pratiquent – semble conforter les évangéliques dans leur place privilégiée auprès des pouvoirs publics et légitimer, aux yeux des gens du voyage, le fait qu'ils s'associent à ce mouvement. La reconnaissance par les pouvoirs publics de ce groupe dépend certes de sa représentativité avérée mais également de son organisation interne et, comme

⁷³⁸ Laurent, *op. cit.*, p. 291.

⁷³⁹ Entretien avec un membre de l'ASNIT, réalisé le 24 mai 2008. Nous soulignons les marques de représentativité que revendiquent l'ASNIT et Vie et Lumière, s'auto-désignant porte-parole d'une communauté.

nous l'avons vu dans cet entretien, de sa volonté de ne pas s'opposer frontalement aux autorités – position traditionnellement attribuée aux gens du voyage – mais de coopérer.

1.2 Se conformer au modèle *gadgé*

La recherche de « labellisation » auprès des pouvoirs publics passe par la nécessité de donner une image positive du groupe organisé, structuré, transparent dans ses activités et responsable. Posséder des compétences bureaucratiques, savoir s'exprimer, être prêt au dialogue et à la négociation participent d'une « mise en conformité » des organisations pentecôtistes face au fonctionnement administratif et représentatif traditionnel des institutions sédentaires.

Afin d'être légitimées, elles se sont donc conformées au fonctionnement de la population sédentaire en s'institutionnalisant. Elles démontrent ainsi qu'elles sont des partenaires solides et aptes à la négociation (1.2.1). Elles cherchent alors à crédibiliser leur mouvement en se montrant responsables et conciliantes : les registres d'argumentation qu'elles mobilisent et les garanties qu'elles donnent leur confèrent une plus grande légitimité à devenir des partenaires incontournables (1.2.2).

1.2.1 S'organiser et se structurer

Les pentecôtistes, pour être reconnus par l'Etat, doivent d'abord apparaître comme un mouvement organisé et structuré. Par ailleurs, l'organisation d'un mouvement détermine souvent sa pérennité, ce qui est d'autant plus important pour les Tsiganes qui n'ont pas une tradition de représentation. Cette structuration touche plusieurs pans de l'association : sa présentation, ses moyens matériels, ses façons d'interagir avec ses partenaires. Mais elle se déroule également en interne. D'un côté, l'ASNIT réussit progressivement à devenir un lieu de formation de ces cadres, parmi les nombreuses fonctions qu'elle assure, à l'instar du fonctionnement des partis politiques décrit par Merton⁷⁴⁰. De l'autre, les pasteurs doivent montrer qu'ils ont autorité sur leurs membres et qu'ils tirent leur légitimité de leurs membres.

⁷⁴⁰ Robert K. Merton, *Eléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris, Armand Colin, 1997 [éd. originale : 1949].

La volonté de changer l'image négative des gens du voyage passe par le fait de démontrer que le groupe peut fonctionner de façon autonome et posséder des compétences organisationnelles proches des institutions des sédentaires. Il s'agit avant tout de casser l'image traditionnelle de Tsiganes pauvres, désorganisés et coupés de la société. On notera que les associations tsiganes ne construisent pas l'« exclusion » qu'elles peuvent connaître (scolaire, politique, civique, juridique etc.) comme représentation dominante. Elles visent davantage à la dénoncer pour demander des droits égaux. Elles ont très bien intériorisé le fait que les populations qu'elles représentent apparaissent soit comme des privilégiés, soit comme des « misérables », et qu'adopter la terminologie d'« exclus » les victimisent trop. Du moins, elles jouent sur ce registre avec parcimonie. Il n'est donc pas dans leur intérêt d'ajouter des clichés à ces caricatures mais, au contraire, de montrer qu'elles ont bien une vie conforme à la norme sédentaire établie (enfants scolarisés, travail « réel » etc.) et que leur mobilisation ne vise pas à enrichir une communauté ou vivre « sur le dos des contribuables ». Avant de pouvoir envisager des revendications, les associations tsiganes doivent d'abord montrer leur légitimité et leur bonne volonté⁷⁴¹. Les pentecôtistes démontrent qu'ils maîtrisent les techniques de communication actuelles (informatique, internet, etc.) mais aussi les formes plus conventionnelles pour les sédentaires que sont les comptes-rendus écrits, les bilans d'activité etc. Le passage à l'écrit n'est pas courant chez les gens du voyage et demande donc un investissement important de formation⁷⁴². Ces compétences apparaissent notamment lors des réunions que les pentecôtistes organisent de leur propre initiative. Cet événement typique du fonctionnement administratif est ici maîtrisé : invitations, animation de la séance selon un ordre du jour, bilan, rien ne manque. Soulignons que ces démarches ne sont pas courantes. Non pas qu'elles soient nouvelles – les premières organisations tsiganes se sont toujours réunies – mais elles se déroulent

⁷⁴¹ Un exemple marquant est relatif aux indemnités concernant les survivants des camps de concentration pendant la Seconde Guerre mondiale. Si des associations ont entamé les demandes de dédommagement auprès du gouvernement allemand dès les années 1960, les leaders français actuels ne souhaitent pas continuer cette démarche, de peur qu'on les associe à nouveau à l'image de « voleurs ». Ils préfèrent œuvrer pour le travail de mémoire et la reconnaissance des camps d'internement en France. Par ailleurs, et contrairement aux mouvements d'exclus choisis, les mobilisations des pentecôtistes ne visent pas l'Etat : ils cherchent plutôt à s'intégrer qu'à le contester (d'autres associations tsiganes ne suivent cependant pas cette ligne de conduite).

⁷⁴² On peut noter ici le rôle considérable du « Ministère » de Vie et Lumière (centre de formation interne des pasteurs) qui permet aux jeunes qui s'engagent de devenir pasteur ; une formation écrite et orale conséquente, à la fois pour l'étude de textes religieux mais aussi pour assurer les prêches.

différemment, avec des personnes extérieures invitées et de façon policée et structurée. En organisant ce type d'événements, les pentecôtistes donnent à voir leurs compétences.

Par ailleurs, la maîtrise de ces codes institutionnels va de pair avec la maîtrise de soi. La prise de parole en public représente une des dernières formes à maîtriser : il ne s'agit pas tant de parler, mais de « bien parler » selon les interlocuteurs présents, notamment dans le cadre de réunions des commissions départementales consultatives des gens du voyage, dans lesquelles ils souhaitent de plus en plus intervenir directement. La grande compétence des pasteurs consiste à pouvoir s'exprimer sur deux registres différents : ils sont aussi à l'aise avec leurs membres qu'avec les représentants des pouvoirs publics. Ce qui demande de pouvoir comprendre et « décrypter » le discours de chaque partie. L'expression et la présentation de soi, aussi futiles puissent-elles paraître, donnent une image de personnes propres ; sociables et bien élevées, c'est-à-dire maîtrisant les codes d'une société dont on les pense trop facilement exclues.

Comme nous l'avons souligné, cette mise en conformité demande des investissements financiers et de formation permanents aux pentecôtistes. Ces derniers ont d'ailleurs tendance à valoriser les jeunes dans cette prise de parole active. Ayant généralement suivi une scolarisation plus poussée que leurs anciens, ils maîtrisent mieux certains codes et s'expriment plus facilement à l'oral. Ils prennent progressivement la responsabilité de négocier avec les autorités (locales et nationales) mais aussi de représenter les autres membres de la communauté. De façon plus générale, les jeunes hommes ont tendance à réinvestir le rôle de défense de la communauté transmis par leurs aînés, mais de façon parfois plus affirmée dans la mesure où ils possèdent plus de compétences et d'outils :

« [...] le mouvement évangélique se développe. Il se structure et il y a de plus en plus de Tziganes et de pasteurs, de jeunes pasteurs, vous le voyez au niveau de l'équipe, qui veulent s'engager à construire eux-mêmes l'avenir de la population des gens du voyage. Ces pasteurs responsables évangéliques, qui sont beaucoup plus jeunes, sont aussi très actifs. Ils commencent à utiliser des ordinateurs portables et l'écrit. Ce qui fait que la donne se modifie. Ils sont aussi de plus en plus formés à prendre la parole, à se porter responsables, à dialoguer avec des autorités, des techniciens. Autrefois, il y avait une certaine frilosité des anciens, une plus grande méfiance vis-à-vis des structures. On n'osait pas trop. On gardait le masque. Maintenant le masque est complètement tombé en disant qu'on joue le jeu, qu'on explique qui on est, ce que l'on veut, comment

l'organiser, comment l'améliorer. C'est quand même relativement récent »⁷⁴³.

La structuration du mouvement passe également par la maîtrise de connaissances théoriques essentiellement liées au droit. Maîtriser l'ensemble des textes qui réglementent le quotidien des gens du voyage permet ainsi à la fois de comprendre les partenaires institutionnels mais aussi de pouvoir se défendre : le droit apparaît alors comme une ressource non-négligeable, bien que difficilement appréhendable par la majeure partie des membres. L'ASNIT a d'ailleurs créé en 2008 un guide juridique des grands passages donnant des éléments clés aux responsables des groupes pour le bon déroulement des missions. Ce document témoigne de la prise en compte du droit à la fois comme instrument de défense du groupe mais aussi comme le produit d'une somme de connaissances acquises. Par ailleurs, la récente inscription d'un des pasteurs dans une formation de droit témoigne également de la volonté de mieux maîtriser cette discipline. La formation n'est pas perçue dans le but unique de connaître précisément chaque loi relative au voyage mais de détenir des rudiments afin d'apparaître comme un interlocuteur compétent, et de s'insérer *de facto* plus aisément dans les négociations avec des autorités :

« [...] Puisque j'ai repris des cours de droit, qui ne sont pas très sophistiqués, des cours de capacité en droit sur des bases générales de droit, pour devenir justement conseiller juridique de l'association puisque nous rencontrons des problèmes de plus en plus importants et de plus en plus difficiles vis-à-vis de la législation française, pour essayer de s'adapter, pour essayer de rentrer dans les normes et dans le cadre. Notre rôle, les points d'action que nous menons, c'est la défense des pasteurs, la défense des Eglises et la défense des missions, des groupes de missions d'été qui tournent sur les places de grands passages. Ce sont les trois départements dans lesquels nous essayons de mener des actions efficaces. En ce moment, je suis à un stade de formation en ce qui concerne l'action juridique pour travailler ensuite à mieux coordonner nos efforts pour ne plus avoir des conflits, en fait pour régulariser toutes les situations, que ce soit au niveau des stationnements mais aussi au niveau individuel et des actions commerciales que chacun peut mener, des activités commerciales plutôt. Nous voulons régulariser aussi ces situations pour avoir une meilleure insertion au niveau de la société et être de moins en moins en conflit vis-à-vis des autorités quelles qu'elles soient »⁷⁴⁴.

On peut noter que l'ASNIT a également fait appel à une avocate qui donne des conseils aux familles gratuitement, notamment sur les procédures d'expulsion en cas de stationnement

⁷⁴³ Entretien avec un membre de l'ASNIT, réalisé le 29 avril 2008.

⁷⁴⁴ Entretien avec un membre de l'ASNIT, réalise le 29 avril 2008.

illicite mais également sur tous leurs problèmes courants. Malgré l'investissement dont témoignent les pentecôtistes face au droit, on peut difficilement parler d'une importante mobilisation du droit⁷⁴⁵, ou du moins, pas pour le moment. En effet, dans le cas de ce groupe, on se situe plus dans une période d'apprentissage : on sait qu'il faut se servir du droit mais on ne possède pas encore tous les outils pour le faire. La formation que suit ce jeune pasteur correspond à une première année de droit à l'université. Il faudra donc encore du temps pour que les pentecôtistes puissent revendiquer des experts juridiques en leur sein. Ceci s'explique aussi par le niveau scolaire des membres qui ne permet pas, pour le moment et pour la plupart, de prétendre à mobiliser le droit. Au contraire, ces personnes s'en sont souvent méfiées. On ne parlera donc pas pour les pentecôtistes de « minorité saisie par le droit » parce qu'il n'est pas mobilisé comme instrument principal pour revendiquer des droits particuliers ou défendre sa cause⁷⁴⁶. La place des pentecôtistes est d'ailleurs intéressante dans la mesure où s'ils veulent se servir du droit⁷⁴⁷, c'est pour faire reconnaître leurs droits de citoyen et non pas se faire reconnaître comme minorité devant disposer de statut particulier⁷⁴⁸.

⁷⁴⁵ Sur le droit, comme ressource politique pour les minorités, voir : Michael W. McCann, « Legal mobilisation and social reform movements : notes on theory and its application », *Studies in Law, Politics and Society*, vol. 11, 1991, p. 225-254 et du même auteur, *Rights at work. Pay equity reform and the politics of legal mobilization*, Chicago, University of Chicago Press, 1994. Voir également : Pierre Noreau et Elisabeth Vallet, « Le droit comme ressources des minorités nationales : un modèle de mobilisation politique du droit », in Pierre Noreau, et José Woehrling, (dirs.), *Diversité des appartenances culturelles et réaménagement des institutions politiques et de la citoyenneté*, Montréal, Wilson Lafleur, 2004.

⁷⁴⁶ On n'assiste pas, par exemple, à une saisie permanente des tribunaux pour revendiquer tel droit. Les personnes même n'ont pour le moment pas tendance à faire appel ou à se défendre d'elles-mêmes. De la même façon, aucun spécialiste du droit n'est encore venu à la rencontre des Tsiganes dans leur ensemble pour leur servir de soutien juridique dans leurs démarches. On est encore loin du modèle de cause lawyering notamment illustré dans les travaux suivants : Austin Sarat et Stuart A. Scheingold, *Cause Lawyers and Social Movements*, Stanford, Stanford Law and Politics, 2006. Voir également Brigitte Gaïti et Liora Israël, « Sur l'engagement du droit dans la construction des causes », *Politix*, dossier « La cause du droit », n°62, 2003, p. 17-30 et, plus particulièrement, Liora Israël, « Usages militants du droit dans l'arène judiciaire : le cause lawyering », *Droit et société*, n° 49, vol. 3, 2001, p. 793-824. Sur les choix stratégiques et l'utilisation du droit, entre action judiciaire d'un côté, et lobby législatif, des minorités pour légitimer leur reconnaissances et leurs revendications, voir : Anne Revillard, « Entre arène judiciaire et arène législative : les stratégies juridiques des mouvements féministes au Canada », in Jacques Commaille et Martine Kaluszynski (dir.), *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, 2007, p. 145-164.

⁷⁴⁷ Il serait intéressant d'analyser les registres d'argumentation pour montrer les motivations des pentecôtistes à se servir ou non du droit, ainsi que ce qu'il représente pour eux dans la perspective des travaux sur le *legal consciousness*. Pour une revue de littérature détaillée, voir : Jérôme Pelisse, « A-t-on conscience du droit ? Autour des Legal Consciousness Studies », *Genèses*, 2005, n°59, p. 114-130.

⁷⁴⁸ Nous reviendrons sur ce registre d'argumentation dans la sous-partie suivante.

Enfin, se structurer, c'est pouvoir témoigner et mettre en avant une organisation interne qui touche tant les leaders du mouvement que les membres de la communauté. Les responsables du mouvement affichent une hiérarchie entre les pasteurs, représentants et responsables des groupes, et les membres, c'est-à-dire toutes les personnes qui adhèrent à leur mouvement. Cette organisation est *a priori* très sectorisée, chacun des pasteurs ayant un rôle bien précis : président, trésorier, responsable des formations, chargé des relations avec les pays de l'Est, délégué local, délégué régional, etc.

Par ailleurs, lors de chaque mission ou chaque grand passage, on assiste à une répartition des rôles très précise entre les membres. Un système interne de régulation repose sur un groupe d'hommes en charge de différentes tâches : médiation, nettoyage des terrains, ramassage des déchets, ordre interne etc. Ces responsables sont choisis parce qu'ils sont respectés pour leur situation professionnelle, leur situation personnelle ou leur investissement dans la communauté. Se voir confier une responsabilité, *a fortiori* chez les pentecôtistes, incite également au respect du groupe. Pour ce que nous avons observé et d'après l'avis général des collectivités, ce système fonctionne et est apprécié. Il existe également une volonté d'encadrer les jeunes. L'ASNIT a donc créé un mouvement Jeunesse, certes destiné à l'évangélisation de ces derniers, mais qui joue aussi le rôle de canalisateur : en proposant des activités, en devenant un lieu de rencontres entre adolescents, il évite tout débordement lors des stationnements et surtout toute critique éventuelle quant à la surveillance exercée sur les enfants de manière générale. Ainsi, en rendant un terrain propre ou en évitant tout conflit, les pentecôtistes apportent des garanties à leur bonne volonté : ils sont organisés, savent gérer leurs groupes et sont respectueux de l'accueil fourni. A travers cette organisation interne à la communauté, les pasteurs montrent qu'ils sont à même de pouvoir « canaliser » leurs membres.

Pouvoir arborer une telle organisation, c'est tout d'abord montrer que l'on sait « se contrôler » mais que l'on est également capable de « contrôler », c'est-à-dire d'avoir suffisamment d'autorité sur ses pairs. Pour les pentecôtistes, c'est ainsi par exemple assurer que la venue d'un groupe ne posera aucun souci en termes d'ordre public, et à une échelle plus importante, que les groupes qui ne suivront pas leurs consignes seront « réprimandés ». Cette capacité est légitimée, de façon générale, si l'on arrive à montrer que l'on est

réellement représentatif et compétent pour que s'exerce un ordre au sein de la communauté. Mais il ne faut pas seulement montrer que l'on est irréprochable, il faut aussi le dire.

1.2.2 Représentativité et respectabilité : une relation ambiguë

Cette organisation permet aux pentecôtistes de « redorer le blason des Tsiganes » auprès des collectivités et des pouvoirs publics centraux. Ces actions les font passer pour des « Tsiganes différents »⁷⁴⁹ aux yeux des pouvoirs publics, dans la mesure où, justement, ils se différencient des stéréotypes associés, à tort, à cette population et qu'ils présentent des garanties importantes : on peut leur faire confiance. Par ailleurs, si les pentecôtistes tentent de faire changer le regard, ils se servent également de différents registres d'argumentation pour asseoir leur respectabilité ainsi que leur volonté de négociation, et non d'affrontement.

Montrer les gens du voyage sous un meilleur jour implique aussi de montrer qu'ils sont prêts au dialogue avec les autorités. Le discours, notamment des pasteurs, est donc très fortement et significativement axé sur la coopération : il faut « travailler en amont », « négocier », « discuter », « favoriser le dialogue ». Les pentecôtistes ont par ailleurs plusieurs arguments pour légitimer ces démarches et montrer qu'ils ne souhaitent pas, eux non plus, être confrontés à l'expulsion. La notion « d'utilité publique » est souvent avancée. L'organisation et la structuration des associations sont ainsi valorisées dans le sens d'une construction collective de l'action publique : un stationnement préparé, bien tenu et respecté évite des affrontements et dépenses de la collectivité dans des frais d'expulsions par exemple.

« Dix, vingt, cinquante ou cent expulsions, ont un coût financier. Une seule expulsion coûte déjà très cher. Il y a un gros effectif à mettre en place. Il faut préparer un certain nombre de personnels, qui sont déjà préparés mais qu'il faut mettre en place pour intervenir. Il y a aussi les véhicules. En tant que coordinateur, en tant que médiateur, essayer de trouver des solutions pour éviter ces situations et ces expulsions permet aussi qu'un maximum d'argent soit économisé »⁷⁵⁰.

⁷⁴⁹ Les pentecôtistes eux-mêmes jouent avec cette distinction en explicitant que, eux, ne sont pas des « voleurs de poules », qu'ils paient des impôts, qu'ils sont bien élevés, qu'ils ont un travail et qu'ils ne vivent pas des allocations familiales comme d'autres de leurs « frères ». Il est également important ici de prendre en compte la dimension religieuse de ces propos, où le pentecôtisme induit de travailler à la gloire de Dieu et donc de façon générale, de rentrer dans le droit chemin.

⁷⁵⁰ Entretien avec un membre de l'ASNIT réalisé le 24 mai 2008.

Enfin, les pentecôtistes n'essaient pas de revendiquer de droits particuliers, respectant ainsi l'universalisme républicain français. Au contraire, ils utilisent le registre d'argumentation « républicain » pour montrer qu'ils sont « des Français comme les autres » mais aussi pour s'attirer les grâces du niveau central : ils ne cherchent pas à imposer la minorité tsigane ni à lui donner plus de droits, ils veulent être pris en compte parce qu'ils sont français. Et pour cela, ils érigent le respect du droit en norme supérieure. Les pasteurs insistent souvent auprès des *Gadge* sur la reconnaissance des gens du voyage dans la société : « les gens du voyage sont une richesse de la diversité française », « le monde du voyage c'est le monde de la démocratie », il faut « prouver qu'on est des citoyens comme les autres »... Ils témoignent également de la volonté de respecter un Etat de « droits et devoirs », et plus concrètement de « rester dans le droit » :

« Mais le politique, c'est pour défendre la cause. On est beaucoup plus pris en considération quand on est représentant d'une association, on reçoit le préfet et le cabinet sous l'auvent. Je pense que c'est l'effet collectif, j'en suis certain. Rester dans le droit surtout, c'est important. Y'a pas que des moutons dans les gens du voyage. Si c'est des brûleurs, des bandits de grand chemin, on n'est pas tous comme ça »⁷⁵¹.

Ce discours va ainsi à l'encontre des images traditionnellement accolées aux gens du voyage assimilés à des personnes « au-dessus des lois » ou encore, désignant les lieux de stationnement comme des zones de « non-droit ». Au-delà des discours, les pentecôtistes tiennent souvent à planter un drapeau français, voire européen, sur les endroits où ils s'arrêtent. Ce symbole représente pour eux une sorte d'appropriation du territoire et de revendication de leurs origines : ils sont Français et, à ce titre, ont droit à un minimum de respect et d'égalité de traitement. Nous avons plusieurs fois assisté à des hurlements de riverains s'empressant de qualifier les grands passages de « refuges pour étrangers » ou « d'invasion de l'Est ». Les pasteurs les invitaient alors, avec la plus grande courtoisie, à les rejoindre en leur indiquant le drapeau français. Il faut toutefois noter que ces propos sont parfois poussés à l'extrême pour revendiquer une identité française qui viendrait effacer l'appartenance culturelle des gens du voyage, notamment pour séduire les autorités.

⁷⁵¹ *Idem.*

La construction d'une image positive, si elle vise la reconnaissance et la légitimation du mouvement pentecôtiste et de ses membres, tend néanmoins vers une banalisation : les gens du voyage doivent d'abord démontrer qu'ils ne sont pas un groupe uniforme (« on n'est pas comme les autres ») et qu'ils ne correspondent pas à l'image que l'on se fait d'eux pour pouvoir, dans un second temps, aspirer à être considérés comme des citoyens lambda et ensuite, éventuellement, être conviés à la table des négociations.

Pour reprendre différents types de « répertoires d'action »⁷⁵², l'attitude adoptée par les pentecôtistes est essentiellement axée sur la négociation. Alors qu'ils n'ont pas encore tous les outils pour passer à l'action juridique, ils ne préconisent pas l'action conflictuelle. Cependant, le stationnement spontané de grands groupes représente une stratégie d'action particulière. Il vise généralement à dénoncer l'absence d'aires de grand passage sur un territoire ou l'inorganisation des autorités qui se sont toutes renvoyées les courriers d'autorisation jusqu'à l'arrivée des groupes. Ce sont les deux principaux arguments avancés par les pasteurs lorsque les élus viennent les voir pour leur dire de partir : « nous sommes dans notre droit, vous n'avez jamais répondu et vous ne disposez pas d'aire de grand passage ». De la même façon, les stationnements illicites – c'est-à-dire qu'il existe bien une aire de grand passage – vise généralement à dénoncer l'état de l'équipement et son inadéquation (superficie, enrobage, localisation, etc.) à l'accueil d'un grand groupe. Pourtant, certains responsables restent partagés entre ce type d'action coup de poing – pour revendiquer leurs droits – et un travail en amont des grands passages pour ne pas voir se produire ce genre de problèmes. En effet, ces stationnements sont toujours très mal vécus par les riverains et les élus et viennent remettre en cause tout le travail de mise en conformité, de légitimité et de confiance élaboré au préalable.

Il ne faudrait pas voir non plus dans cette « mise en conformité » une soumission aux pouvoirs publics. Si ce sont bien les autorités publiques qui décident ou non de labelliser un acteur et de traiter avec lui, il n'en reste pas moins que cette structuration associative est un élément essentiel de la participation des gens du voyage dans l'espace public. L'organisation de mouvements des gens du voyage n'est pas nouvelle⁷⁵³. Cependant elle ne concerne que les

⁷⁵² Charles Tilly, *La France contestée, de 1600 à nos jours*, Fayard, 1986.

⁷⁵³ Liégeois, *op. cit.*, p. 295-316.

pentecôtistes. Elle instaure de fait une exclusivité avec les pouvoirs publics, qui dessert la mobilisation collective des gens du voyage dans leur ensemble.

2 Exclusivité et limites

D'un côté, l'Etat et les collectivités locales ont besoin d'interlocuteurs privilégiés pour gérer les déplacements incertains que représentent les grands passages. De l'autre, les gens du voyage ont besoin de s'arrêter et préfèrent stationner sans être menacés d'expulsion. Ces besoins réciproques sont illustratifs d'une logique classique d'interdépendance.

Les pasteurs évangéliques ont commencé leur travail de reconnaissance à travers les grands passages mais d'abord au niveau local, au moment de l'arrivée des caravanes. Ils ont finalement été reconnus progressivement comme interlocuteur unique et incontournable au niveau national par le gouvernement. Les pentecôtistes se retrouvent donc être des acteurs clé pour discuter des questions des grands passages avec l'Etat, et plus particulièrement le ministère de l'Intérieur. Celui-ci leur accorde une place de monopole vis-à-vis de la gestion des grands passages (2.1). Se crée *de facto* une situation de concurrence avec d'autres associations tsiganes qui défendent d'autres revendications et reprochent aux pentecôtistes de trop « jouer le jeu » de l'Etat (2.2).

2.1 Les pentecôtistes, experts des grands passages

Structurer les stationnements au niveau local est un gage de légitimité et de reconnaissance pour les groupes pentecôtistes. Organiser et coopérer, plutôt que s'imposer, est un discours qui séduit les communes (2.1.1).

Par ailleurs, la capacité d'expertise et de coordination des grands passages est progressivement reconnue par l'Etat qui institutionnalise le pentecôtisme tzigane en lui octroyant un rôle de référence. De façon parallèle, il s'impose comme l'interlocuteur unique des pouvoirs publics tant au niveau local que central (2.1.2).

2.1.1 Une légitimité locale

Le fait que les associations tsiganes pentecôtistes arrivent à organiser les stationnements de leurs groupes au niveau local leur ont octroyé une certaine légitimité auprès des

collectivités. En impulsant une organisation qu'elles revendiquent comme « responsable et sérieuse », elles ont réussi à faire accepter leurs groupes aux communes, d'habitude peu enclines à ce type d'accueil.

Le souhait d'organiser les grands passages plutôt que de s'imposer en arrivant sans prévenir séduit de nombreuses collectivités : « les administrations d'Etat comme de nombreuses communautés de communes ou communes qui ont compris comment fonctionnait une MTI [Mission tsigane itinérante], y voient un avantage certain : celui d'avoir des interlocuteurs avec lesquels ils peuvent discuter, les pasteurs. Comme disent certains agents de ces administrations : les MTI « canalisent les flux » et les rendent donc moins aléatoires, moins imprévisibles, plus rationnels selon leur conception »⁷⁵⁴.

Cette organisation s'articule en deux temps. En amont, l'ASNIT, et plus particulièrement son coordinateur national des grands passages, contacte les collectivités et établit les itinéraires des missions⁷⁵⁵ (cf. encadré 7). En aval, les responsables de chaque groupe s'engagent à ce que le stationnement se déroule au mieux. Les pentecôtistes manifestent ainsi leur volonté de travailler en partenariat avec les acteurs locaux. Cela constitue l'objectif principal du poste de coordinateur national, comme le souligne un pasteur :

« Quel est l'intérêt de ce dossier [du poste de coordinateur] ? C'est d'essayer d'éviter le maximum de situations conflictuelles, d'essayer d'apporter à toutes les collectivités, les préfetures, le maximum d'informations, pour leur permettre de préparer en amont des terrains, de façon à ce que l'on puisse accueillir la communauté des gens du voyage, quel que soit le nom qu'elle porte »⁷⁵⁶.

⁷⁵⁴ Laurent, *op. cit.*, p. 290.

⁷⁵⁵ Nous rappelons que les missions sont les noms donnés aux groupes de tsiganes pentecôtistes (entre 50 à 300) dont quelques pasteurs sont responsables. Ils partent de Gien (Loiret) pour sillonner la France par groupes de mai à août. Ils se rejoignent tous lors de la convention mondiale évangéliste fin août qui rassemble des milliers de caravanes et se déroule sur un terrain de l'Etat (puisqu'il s'agit d'un grand rassemblement). On parle également de « tournée » : les pasteurs parlent souvent de « tournée d'évangélisation ».

⁷⁵⁶ Entretien avec un membre de l'ASNIT réalisé le 24 mai 2008.

Encadré n°7 – Missions du coordinateur national des grands passages de l'ASNIT

Le poste de coordinateur national des grands passages de l'ASNIT a été créé en 2006 au sein de l'ASNIT et est assuré par un pasteur. Il intervient à deux moments de l'organisation des missions. Il travaille en amont, dès le mois de septembre, pour envisager les itinéraires de chaque groupe et les lieux d'arrêt de chaque mission. Il envoie des courriers officiels (lettre type) de demande de stationnement stipulant les dates, le lieu envisagé (si une aire de grand passage existe) et les conditions auxquelles le groupe s'engage (établissement d'une convention, dédommagement pour les fluides et les ordures ménagères etc.), les noms des responsables du groupe et ses propres coordonnées. En fonction des réponses obtenues, le coordinateur établit ensuite les itinéraires pour chaque groupe, veillant à ce que les communes en règle ne soient pas trop sollicitées et que plusieurs groupes ne soient pas présents au même endroit en même temps. Certains pasteurs organisent également directement leurs itinéraires en envoyant eux-mêmes leurs courriers.

Le coordinateur est également opérationnel pendant le déroulement des grands passages. Il doit être à disposition des groupes et des collectivités pour négocier les stationnements prévus, orienter les groupes dont l'itinéraire a changé. Il tente également de trouver des solutions pour les groupes qui ne trouveraient pas de terrains ou lors des stationnements problématiques pour « négocier » avec les élus. Son objectif essentiel consiste à éviter tout conflit impliquant une mission labellisée « Vie et Lumière ». Il est généralement contacté très rapidement par téléphone par les pasteurs dès qu'ils rencontrent un problème. Ces derniers ont en effet pour consigne de le faire intervenir dès qu'un désaccord se présente. Inversement, un territoire rencontrant des problèmes avec un groupe spécifique le contacte immédiatement.

Il représente donc un pivot dans les négociations. Il intervient de plus en plus auprès des élus, sur invitation de ces derniers ainsi que dans des rencontres techniques, pour expliciter sa démarche et la façon dont on peut accueillir les groupes. Compte tenu des sollicitations constantes dont il est l'objet, il est épaulé depuis 2007 par un jeune pasteur. Le président de Vie et Lumière assure également parfois ce rôle, mais uniquement pendant la durée du temps des grands passages. Le poste de coordinateur n'est pas financé : le pasteur bénévole est au service de la communauté.

Le souci d'associer les collectivités a également été institutionnalisé lors de la traditionnelle réunion annuelle pentecôtiste, qui se déroule à Gien en avril. A cette occasion, les associations Vie et Lumière et l'ASNIT convient l'ensemble des acteurs concernés par les grands passages (élus, associations, coordinateurs départementaux, préfectures etc.) à se rendre à une réunion afin de préparer les grands passages de la saison à venir. Ce moment est préparé avec de plus en plus de professionnalisme du côté des pentecôtistes qui souhaitent, comme nous l'expliquions précédemment, démontrer leur savoir-faire auprès des autorités : bilan des missions de l'été précédent, attentes des groupes, problèmes rencontrés et solutions envisagées, etc. Cette rencontre débouche par la suite sur des rendez-vous plus personnalisés entre les pasteurs et les responsables locaux afin d'ajuster les dates des tournées, sachant qu'elles ont été préalablement envoyées par le coordinateur voire par les responsables eux-mêmes dès septembre. Ce temps informel d'échanges est l'objet de

négociations sur la programmation des groupes entre les pasteurs et les acteurs locaux mais également entre responsables des missions, les uns devant parfois céder certaines dates aux autres, etc.

Ce travail de coopération avec les acteurs locaux se manifeste donc par l'inscription des démarches de l'ASNIT dans un modèle d'anticipation des missions, qui se fait essentiellement par écrit. L'utilisation de courriers officiels est porteuse d'un double intérêt. Aux yeux des collectivités, les pasteurs préviennent de leur arrivée et cherchent à éviter les conflits : une organisation est donc envisageable. Pour l'ASNIT, les courriers permettent d'inscrire leurs demandes dans la « légalité ». Si une commune déclare ne pas avoir été mise au courant, les pasteurs justifient leur présence par le courrier envoyé dont ils gardent une copie⁷⁵⁷. Comme le montre le tableau ci-dessous, le nombre de démarches officielles aurait quintuplé entre 2004 et 2007 tandis que celui de collectivités sollicitées et de groupes connaissent une augmentation quasi similaire.

Tableau 6 – Bilan de l'organisation des grands passages entre 2004 et 2007

	2004	2005	2006	2007
<i>Nombre de missions</i>	128	368	752	1040
<i>Nombre de familles</i>	960	2760	5640	7800
<i>Voyageurs suivis</i>	4800	13800	28200	39000
<i>Préfectures sollicitées</i>	40	72	95	
<i>Collectivités sollicitées</i>	<i>demandes</i>	128	368	540
	<i>réponses</i>	80	230	350
<i>Courriers envoyés</i>	248	670	1350	
<i>Communications téléphoniques</i>	<i>reçues (approx)</i>	250	700	3600
	<i>émises (approx)</i>	380	1100	4800
<i>Déplacements en préfectures et EPCI</i>	70	100	170	

Source : ASNIT⁷⁵⁸

⁷⁵⁷ Evidemment cela ne témoigne pas nécessairement du bon droit de certains groupes. En effet certains s'installent sur des communes de moins de 5 000 habitants, qui ne sont pas concernées globalement par l'accueil des gens du voyage (aires d'accueil classiques et aires de grand passage). Par ailleurs, les aires de grand passage sont parfois prévues sur des communes, qui ne les ont effectivement pas réalisées, mais les groupes s'installent sur les communes de l'EPCI ou environnantes. Néanmoins, dans d'autres cas, cela permet de mettre les élus devant le fait accompli de la non-réalisation de la structure ou de la non prise en compte de ses besoins avec leurs partenaires locaux.

⁷⁵⁸ Chiffres issus du document de travail « Journée nationale des gens du voyage », Réseau IDEAL 19 septembre 2006. Nous n'avons pu obtenir la totalité des chiffres concernant les grands passages de 2007 ni de 2008, faute d'autorisation de la part de l'ASNIT.

L'affichage martelé de la nécessaire coopération avec les collectivités pour le bon déroulement des grands passages prend également forme lors de la gestion même des grands passages. Comme nous l'avons préalablement expliqué, les registres d'argumentation mobilisés sur le sérieux des groupes sont matérialisés dans l'organisation interne des stationnements (service d'ordre interne, rassemblement des jeunes etc.). Il s'agit également de s'inscrire dans une logique de respect des équipements et des procédures existantes :

« Les gens du voyage veulent conserver leur mode de vie dans le respect de la loi. Pour répondre aux attentes des collectivités, ils doivent garder une discipline de groupe, le sens de la négociation avec les structures d'accueil [...] et par ailleurs ils ne doivent pas détériorer les équipements mis à leur disposition. Ils doivent laisser les terrains propres et en état après leur départ »⁷⁵⁹.

Mais les pasteurs vont généralement au-delà de ces principes en intégrant directement les acteurs locaux aux grands passages. Les différents groupes n'hésitent pas à inviter les acteurs locaux, essentiellement les élus, à venir découvrir le fonctionnement de leur mission. Cette coopération est d'ailleurs parfois scellée par une attestation de « bonne conduite » de la commune concernée envers le groupe reçu ; attestations qui seront par la suite adressées ou montrées à d'autres communes pour les convaincre de les accueillir.

On voit bien à quel point Vie et Lumière et l'ASNIT investissent en temps et en moyens dans les démarches préalables à leur venue dans les communes. En s'ouvrant, de façon pragmatique, aux élus lors de leur séjour, ils cherchent à légitimer leur mouvement, à le rendre crédible, mais aussi à démontrer qu'ils sont les seuls à pouvoir assurer de telles conditions d'organisation des grands passages. Ces qualités vont ainsi être plébiscitées par le niveau central :

« Eux [les ministres et le gouvernement] aussi, ont eu des remontées sur le terrain. Quand il y avait des conflits, ils ont vu, par leurs commandants de gendarmerie... Quand il y avait un stationnement avec un besoin de médiation, ils ont vu aussi que les responsables de l'ASNIT encadraient ces groupes et essayaient d'arranger les choses, essayaient d'éviter les conflits, se portaient responsables. Cela aussi est remonté. Au niveau de l'hygiène publique, quand ils partent ils veulent un terrain nickel, et ils essaient de le rendre nickel. S'il y a des jeunes ou des enfants qui ont posé un problème avec une alimentation ou un commerce, ils vont intervenir pour

⁷⁵⁹ Idem.

essayer d'arranger l'affaire, pour qu'elle ne s'envenime pas. C'est, à mon avis, tous ces éléments qui ont fait que cela a renforcé la crédibilité au niveau du gouvernement»⁷⁶⁰.

2.1.2 Labellisation nationale : un partenariat rapproché avec l'Intérieur

Hormis le fait que les pentecôtistes sont considérés comme des interlocuteurs qui permettent de prévoir les grands passages, ils sont également reconnus comme des experts de cette question par les dispositifs de coordination qu'ils développent. Cette organisation au niveau local a donc progressivement été reconnue par les autorités locales puis nationales.

« L'aura des pasteurs, au travers de cette représentation religieuse, a tout de suite été perçue par les préfets, et ensuite par les ministères, qui ont vu au sein de ce monde, enfin une organisation. Elle était religieuse, mais enfin cela en était une. Comme on l'attendait depuis très longtemps, on lui a ouvert un boulevard »⁷⁶¹.

La reconnaissance du niveau central vise deux « atouts » du mouvement tzigane pentecôtiste : leur capacité d'expertise des grands passages sur le plan organisationnel et celle à contrôler des groupes dont ils sont les représentants directs. Les pentecôtistes deviennent ainsi des « interlocuteurs privilégiés »⁷⁶² parce que l'Etat reconnaît qu'ils offrent des garanties d'organisation et des grands passages, que l'Etat souhaite prendre en compte face à l'incertitude et au poids numérique que représentent ces derniers. Les pentecôtistes sont reconnus parce qu'ils détiennent des informations permettant d'améliorer la gestion publique des grands passages⁷⁶³ :

« Nous réussissons quand même, de plus en plus, à encadrer les groupes, avec des responsables, avec des dates, des nombres de familles pris en compte. Nous identifions de mieux en mieux nos demandes et nos besoins

⁷⁶⁰ Entretien avec un membre de l'ASNIT réalisé le 29 avril 2008.

⁷⁶¹ Entretien avec un employé d'une association historique de défense et promotion des gens du voyage, réalisé le 18 août 2006.

⁷⁶² Morgan Garo, « Les Roms et les organisations évangéliques : entre culte religieux et stratégie « politique » ? », *Hérodote*, n°119, 4ème trimestre 2005, p. 86.

⁷⁶³ Sur la stratégie et la capacité de l'Etat à incorporer des groupes d'intérêts (voire à les créer), voir : Claus Offe, « The attribution of public status to interests groups: observations on the german case », in Suzanne Berger (ed.), *Organizing interest in Western Europe, pluralism, corporatism and the transformation of politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, p. 123-158. Ce dernier explique comment les groupes d'intérêts sont intégrés à l'action publique notamment en raison des informations qu'ils détiennent et de leur capacité d'expertise à régler un problème donné : « *representative organizations are absolutely indispensable for public policy, because they have a monopoly of information relevant for public policy and, most important, a substantial measure of control over their respective constituencies* » (p. 131).

pour les grands passages. Mais, en face, nous avons très peu de réponses. Quand on apporte ces éléments, au ministère de l'Intérieur notamment, ils sont très intéressés. Ils se rendent compte que nous sommes vraiment indispensables pour répondre aux besoins, encadrer les groupes, faire de la médiation aussi »⁷⁶⁴.

C'est notamment le rôle du coordinateur qui est apprécié. Ce dernier apparaît en effet comme la clé de voûte de l'organisation de ces grands déplacements et donc comme une source d'information indispensable :

« Au niveau des collectivités ou des représentants de l'Etat, ou même des ministères, le fait d'avoir un coordinateur donne un appui considérable. Aujourd'hui, chaque collectivité, sur le plan national, lorsqu'ils ont besoin d'informations sur les déplacements des groupes, lorsqu'ils veulent savoir le nombre exact de caravanes d'un groupe, lorsqu'ils ont besoin des numéros de téléphone des pasteurs responsables des groupes, ils appellent le coordinateur. [...] Avant que nous ne commencions à travailler étroitement avec le ministère de l'Intérieur, cela faisait déjà deux ans que nous faisons notre propre coordination en envoyant des courriers. Les mairies, les collectivités et les préfetures avaient déjà reconnu cette coordination. Nous avons montré aux ministères, à travers des dossiers, le bien-fondé de cette coordination. Il a été reconnu que ça ne pouvait apporter qu'une utilité publique. C'est une des raisons pour lesquelles, après avoir à maintes reprises rencontré le ministre, Nicolas Sarkozy, il a fait une des premières circulaires aux représentants de l'Etat, les préfets, notifiant la coordination de l'ASNIT, notifiant le bien-fondé de l'ASNIT et l'intérêt de cette coordination, ceci afin d'éviter les situations conflictuelles »⁷⁶⁵.

L'Etat, et plus particulièrement le ministère de l'Intérieur, institutionnalise ces acteurs comme des interlocuteurs uniques parce qu'ils constituent une ressource face à un problème complexe. Cette reconnaissance s'exprime de deux façons différentes. D'une part, les pentecôtistes de Vie et Lumière et de l'ASNIT deviennent des interlocuteurs uniques sur les grands passages : l'Etat leur attribue une place de monopole sur cette question. D'autre part, elle se matérialise par la publicisation des méthodes d'organisation de ces associations via une première lettre circulaire aux préfets en automne 2004⁷⁶⁶ pour signaler leur passage et

⁷⁶⁴ Entretien avec un membre de l'ASNIT réalisé le 29 avril 2008.

⁷⁶⁵ Entretien avec un membre de l'ASNIT, réalisé le 24 mai 2008.

⁷⁶⁶ Circulaire NOR/INT/D04/00114/C du 13 septembre 2004 relative aux réalisations ou réhabilitations des aires d'accueil et de grand passage des gens du voyage.

les prendre en compte. La circulaire du 15 février 2007⁷⁶⁷ fait quant à elle explicitement référence à l'ASNIT, indiquant même le type de lettre adressée aux maires par l'association.

Le ministère de l'Intérieur semble ainsi convaincu par ces gens du voyage organisés qui communiquent, montrent leur « bonne volonté » et ne présentent pas de revendications identitaires directes⁷⁶⁸. Alors que les pentecôtistes représentent un groupe fondé sur la religion, ils s'appuient sur un « registre républicain » pour se faire reconnaître. L'utilisation permanente de ce dernier séduit les autorités qui associent cette démarche à un laïcisme éclairé. Les pentecôtistes ont bien compris qu'ils ne servaient à rien de publiciser leur religion pour obtenir des privilèges, mais qu'ils devaient au contraire revendiquer leur citoyenneté.

La gestion des grands passages passe donc par la reconnaissance de cette minorité religieuse pour trois raisons. La régulation centrale est d'abord motivée par des raisons de sécurité : ce partenariat permet de limiter les troubles à l'ordre public⁷⁶⁹. Deuxièmement, l'expertise acquise par les pentecôtistes dans l'organisation des grands passages permet à l'Etat de se reposer sur une association compétente et qui souhaite travailler avec lui. Enfin, cela représente un moyen de contrôler ces groupes de deux façons. En passant par des leaders représentatifs, on s'assure qu'ils seront écoutés par leurs membres. Par ailleurs, la « domestication »⁷⁷⁰ d'une minorité permet de garder un œil sur elle : l'Etat, conscient de la

⁷⁶⁷ Circulaire n° NOR INT/D/07/00016/C du 15 février 2007 relative à la préparation des stationnements estivaux des grands groupes de caravanes des gens du voyage. Voir annexe.

⁷⁶⁸ Sur le choix de l'Etat de « bons représentants » religieux dans un contexte laïc et républicain, voir : Anne-Sophie Lamine, « Mise en scène de la « bonne entente » interreligieuse et reconnaissance », *Archives des sciences sociales des religions*, n°129, 2005, p. 83-96.

⁷⁶⁹ On peut rapprocher cette démarche de la reconnaissance de l'islam – bien que ce dernier concerne un nombre de pratiquants beaucoup plus important – par une action de régulation top-down décrite par Claire de Galembert dans ses différents travaux. Elle démontre que, notamment pour des raisons de sécurité publique, le central s'est finalement ressaisi de cette question – après qu'elle se soit manifestée en premier lieu au niveau local – en donnant une place aux leaders religieux. Voir Claire de Galembert, « Une action publique en quête de normes : la gestion publique de l'Islam », in Lionel Arnaud, Christian Le Bart et Romain Pasquier, *Idéologies et action publique territoriale, La politique change-t-elle les politiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007, p. 229-246 et, de la même auteure, « La gestion publique de l'islam en France et en Allemagne. De l'improvisation de pratiques *in situ* à l'amorce d'un processus de régulation nationale », *La revue internationale et stratégique*, n°52, 2003-2004, p. 67-78.

⁷⁷⁰ L'exemple de la « domestication » des minorités a été utilisé pour qualifier la création du Conseil français du culte musulman. Cette reconnaissance doit également être analysée dans le cadre du rapport particulier à la religion que Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, entretient. Voir : Malika Zeghal, « La constitution du CFCM : reconnaissance politique d'un islam français ? », *Archives de sciences sociales des religions*, n°129, 2005,

force d'action de ces grands groupes de caravanes ainsi que de l'expansion pentecôtiste, souhaite aussi maîtriser ce phénomène.

Cette reconnaissance nationale a eu deux conséquences importantes pour les pentecôtistes : « Les pasteurs ont su se servir de cette passerelle vers les responsables des ministères et du gouvernement pour, d'une part, se présenter comme des représentants des « gens du voyage » et, d'autre part, pour revendiquer leurs choix et leurs besoins »⁷⁷¹. Cette représentation s'opère tout d'abord au niveau local⁷⁷² où les pasteurs participent à près de 50 commissions départementales consultatives d'accueil des gens du voyage. En effet Vie et Lumière a élu parmi ses 1 500 pasteurs, 107 délégués départementaux et 22 régionaux⁷⁷³ : la liste a été envoyée aux préfetures pour que ces représentants soient directement intégrés dans ces commissions, afin d'émettre leurs avis sur la mise en œuvre des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage, et plus particulièrement sur les aires de grand passage⁷⁷⁴. Au niveau national, les pentecôtistes occupent une place importante au sein de la CNCGV où ils font généralement valoir leur pouvoir de lobbying. Cette activité se serait ainsi développée tant auprès du ministère de l'Intérieur que des parlementaires, avec qui ils entretiennent des liens étroits. En effet, cette activité ne vise qu'à promouvoir les aires de grand passage. La reconnaissance des grands passages équivaldrait à celle du droit de voyager, principale revendication du mouvement pentecôtiste :

« La reconnaissance des grands passages, c'est reconnaître la liberté de voyager et de se déplacer. C'est vraiment une garantie. [...] Le fait de démontrer à la communauté entière qu'on reconnaît des terrains de grand

p. 97-113 ainsi que Claire de Galember et Mustapha Belbah, « Le Conseil Français du Culte Musulman à l'épreuve des territoires », *French Politics, Culture & Society*, vol. 23. n°1. 2005, p. 76-86.

⁷⁷¹ Garo, *op. cit.*, p. 86-87.

⁷⁷² Cette place est confirmée par nos observations de réunions entre acteurs locaux et représentants pentecôtistes : les premiers demandent aux seconds de les soutenir face à l'Etat pour contraindre les communes récalcitrantes à agir. Les pentecôtistes apparaissent alors ici comme des intermédiaires entre le central et local.

⁷⁷³ Chiffres obtenus auprès d'un membre de l'ASNIT, entretien réalisé le 24 mai 2008.

⁷⁷⁴ Ce système de validation constitue une triple stratégie. D'une part, elle permet de faire pression sur les collectivités : une aire validée est synonyme de respect de cette dernière et donc, *a priori*, d'absence de stationnement illicite. D'autre part, elle questionne l'action de l'Etat à un double niveau : d'un coté, plus on évite la concentration excessive de caravanes, plus on structure les groupes en petites unités et plus il faut de lieux ; de l'autre, si les textes ne sont pas précis, que l'Etat ne garantit pas la mise en œuvre de la loi et ne s'investit pas dans ce dossier, les stationnements spontanés et illicites sont envisageables. Enfin, cette stratégie permet, encore une fois, de donner un rôle incontournable aux associations évangéliques pour que leurs besoins soient pris en charge par les collectivités mais aussi par l'Etat.

passage va prouver que le gouvernement est prêt à reconnaître le droit au voyage, par cette reconnaissance des grands passages »⁷⁷⁵.

La revendication de besoins spécifiques liés aux grands passages donne une image restrictive des besoins des gens du voyage. Pourtant c'est cet aspect qui est privilégié par l'Etat et qui occulte l'expression d'autres associations tsiganes.

2.2 Limites de l'exclusivité

Le monopole des pentecôtistes sur les grands passages a deux conséquences principales. Au niveau local, la programmation qu'ils mettent en place les favorise dans l'octroi des aires de grand passage (2.2.1). Au niveau central, leurs relations avec le ministère de l'Intérieur sont souvent perçues comme fondées sur une défense communautariste excessive et une soumission au pouvoir en place. Ce partenariat exclusif ne laisse pas de place aux revendications plus générales des autres associations tsiganes (2.2.2).

2.2.1 Grands passages : les pentecôtistes d'abord !

Les pentecôtistes sont favorisés par les collectivités dans l'octroi des aires de grand passage. La standardisation des grands passages, induite par l'organisation de l'ASNIT, pénalise les groupes moins structurés : ils n'ont pas encore un système de courrier aussi rôdé pour anticiper leurs venues et arrivent après les demandes de l'ASNIT. Les groupes de Vie et Lumière sont alors favorisés par rapport à des groupes familiaux *a priori* moins organisés et présentant moins de garanties pour les collectivités, notamment en termes d'ordre public.

Les pentecôtistes mettent deux éléments en avant pour convaincre les collectivités de les accueillir en priorité : ils promettent des conditions exemplaires de stationnement et établissent une programmation des grands passages qui permet aux acteurs locaux de s'organiser au préalable. En garantissant un stationnement sans heurts, l'ASNIT demande aux collectivités de privilégier leurs demandes sur celles des autres groupes.

Certains acteurs locaux se sont d'ailleurs calés sur le modèle des pentecôtistes : ils ont mis en place une « programmation » des missions sur leur territoire. Ces dernières sont connues longtemps à l'avance : un planning des départs et des arrivées des groupes est tenu à jour.

⁷⁷⁵ Entretien avec un membre de l'ASNIT, réalisé le 29 avril 2008.

Les garanties avancées par Vie et Lumière pour convaincre les communes de privilégier leurs groupes conduisent à un certain monopole de Vie et Lumière, sur les aires de grand passage, par rapport à d'autres groupes. La programmation favorise les groupes ayant adopté une logique institutionnelle telle que celle de Vie et Lumière.

« La programmation crée un monopole pour Vie et Lumière. C'est ce qu'ils cherchent d'ailleurs. Et c'est pour cela qu'ils s'inscrivent dans cette programmation. C'est pour cela qu'ils font des efforts quand on leur dit qu'on a déjà un groupe et qu'il serait bien qu'ils viennent une autre semaine. Mais, du coup, on transforme Vie et Lumière en seul organisateur, ce qui n'est pas forcément une bonne chose. A choisir entre une mission un peu mal organisée et une mission bien tenue, tout le monde choisira la deuxième. Si la deuxième est estampillée Vie et Lumière, tant mieux pour eux ! Ils arrivent à tenir leurs « troupes ». Ensuite ce sont des considérations personnelles. On est d'accord avec ça, ou pas »⁷⁷⁶.

Dans le cas des terrains tournants ; la mise à disposition des terrains dépend uniquement de la programmation préétablie de la venue des groupes et parfois même uniquement pour la durée d'une seule mission (exemple d'un terrain trouvé pour la première quinzaine d'août qui n'accueillera qu'un groupe sur toute la période estivale). Dans ce cas, d'autres groupes se présentant ne pourront trouver de places parce qu'ils ne sont pas prévus dans la programmation et parce que les terrains ne sont pas mis à disposition de façon illimitée.

L'accueil de groupes moins organisés est donc beaucoup plus délicat et complexe.

En effet, les pentecôtistes ne sont pas les seuls à devoir s'arrêter en groupes. D'autres, appelés « groupes familiaux », demandent à bénéficier des aires de grand passage. Il s'agit de groupes plus petits (groupes de 70 caravanes maximum) et souvent laïcs, qui voyagent pour des raisons économiques et familiales. Leurs itinéraires sont beaucoup plus variables, compte-tenu de leur nombre plus restreint mais aussi de l'état économique des territoires où ils sont amenés à s'installer ; ils ne peuvent donc pas s'organiser un an à l'avance pour prévoir leurs itinéraires. Il est dès lors parfois difficile de trouver des terrains adéquats ou de s'assurer que les aires de grand passage seront libres lors de leur venue. Lorsqu'ils s'annoncent en avance, les pentecôtistes sont généralement déjà passés. Pour certaines collectivités, il faudrait donc prévoir deux types de terrain : un pour les missions pentecôtistes organisées et programmées

⁷⁷⁶ *Idem.*

et un autre pour les groupes familiaux qui s'annoncent moins longtemps à l'avance et sont en général plus petits en termes d'effectifs. Cela permettrait à la fois d'être flexible et d'accueillir l'ensemble des grands groupes de la période estivale sans en privilégier un plus que l'autre. Certains collectivités ne souhaitent d'ailleurs pas privilégier les pentecôtistes, notamment en avançant des arguments laïcs, et essaient de privilégier d'autres associations. Cependant, beaucoup de communes fonctionnent au « premier arrivé, premier servi » : la maîtrise logistique de l'ASNIT leur donne directement le monopole des aires de grand passage. La programmation de l'ASNIT rassure beaucoup les acteurs locaux qui savent généralement qui va venir et à quelle période.

Si des points communs existent entre les pratiques de ces différents groupes tels que la signature d'une négociation, le paiement des fluides ou encore le bon entretien du terrain, les groupes fonctionnent différemment. Les pentecôtistes estiment que leur organisation est la meilleure. Ils ne comprennent pas par exemple pourquoi l'accueil devrait prendre différentes formes alors que les groupes appartiennent à la même population (sous-entendu les Tsiganes) et pourquoi ils ne se déplacent pas ensemble. Ils sont également très critiques à l'égard d'autres groupes moins organisés qui s'installent du jour au lendemain. Les pentecôtistes ont donc tendance à vouloir imposer leur modèle d'organisation à tous les groupes, expliquant qu'elle est la garante d'une bonne coopération avec les collectivités et d'une continuité du voyage :

« Dans les autres associations, nous disons tous qu'il faut penser l'accueil de différentes façons et pas sur un mode unique. Il faut penser aussi aux terrains familiaux. Nous passons notre temps à dire : « Et les terrains familiaux ? » et les autres disent que notre culture veut qu'on vive ensemble. Avant d'être emmerdé avec ça, c'était rarissime... Dans le temps, ponctuellement, il y a avait des grands rassemblements, d'une cinquantaine. Mais dans l'ensemble on était rarement plus de dix à voyager ensemble. Ce n'est pas culturel de voyager à cent cinquante »⁷⁷⁷.

L'appropriation du système de fonctionnement sédentaire par les pasteurs évangéliques fait que les autres groupes, moins institutionnalisés ou qui ne souhaitent pas s'inscrire dans un système « organisé et de contrôle des déplacements »⁷⁷⁸, ne sont pas forcément aussi bien vus

⁷⁷⁷ Entretien avec un membre de la Fédération nationale des gens du voyage, réalisé le 8 juillet 2008.

⁷⁷⁸ Entretien avec un membre du Collectif national des gens du voyage, réalisé le 8 juillet 2008.

par les pouvoirs locaux. Le monopole des pentecôtistes sur les grands passages au niveau local occasionne donc une concurrence vis-à-vis des autres groupes. En standardisant l'accueil des grands passages, les pentecôtistes ont donné une image uniforme des déplacements des grands groupes en période estivale. Tant par le nombre de missions existantes que par leur organisation, ils bénéficient d'une situation de quasi monopole sur les aires de grand passage.

Les pentecôtistes sont donc critiqués par la non-prise en compte des besoins des autres grands groupes dans leurs déplacements, mais également par rapport à la standardisation de l'organisation des grands passages qui favoriserait uniquement leur mouvement.

2.2.2 Entre représentation et exclusivité : une action collective fragilisée

La domination pentecôtiste est critiquée par les autres associations tsiganes qui défendent d'autres façons de voyager en groupe. Deux points achoppent particulièrement : la relative imperméabilité à la défense d'autres sujets plus larges concernant les gens du voyage, ainsi que les relations ambiguës avec le président de la CNCGV et le ministère de l'Intérieur. La Fédération nationale des gens du voyage (voir encadré n°8), regroupant plus de vingt associations issues directement des gens du voyage, partage ce point de vue.

Encadré n°8 – La Fédération nationale des gens du voyage

La Fédération nationale est d'abord née sous le nom de Collectif national des gens du voyage, le 29 mars 2008 à Clermont-Ferrand. Elle regroupe à sa création 22 associations uniquement de gens du voyage, aujourd'hui 24, dont notamment : l'Association nationale des gens du voyage catholiques (ANGVC), France Liberté Voyage, Regards, Les Gitans de France, l'Association régionale des gens du voyage d'Ile-de-France, Latcho Drom ou encore l'Association régionale des Tsiganes et de leurs Amis Gadjé (ARTAG). Elle est organisée en six groupes de travail : scolarisation, stationnement, mémoire, culture, discriminations et action sociale. Certaines associations membres siègent ou ont siégé à la CNCGV.

Cette Fédération témoigne de la volonté d'auto-représentation des gens du voyage par rapport aux associations militantes. De la même façon, il s'agit de mutualiser les efforts. Les associations membres existaient déjà auparavant, de façon éparpillée, agissant plus au niveau local de leur implantation avec des thématiques plus ou moins spécifiques : défense et promotion de la culture, action sociale, stationnement, mémoire, etc.

La volonté de créer ce collectif n'est pas nouvelle selon les créateurs du mouvement. L'idée repose sur quelques responsables d'associations dont France Liberté Voyage, l'ANGVC, Latcho Drom et Regards depuis quatre à cinq ans. Les relations tissées au fil des années, les rencontres et les réflexions sur les conditions de vie des gens du voyage les ont poussées à travailler ensemble sous la bannière unique d'un collectif. La création d'un autre collectif, le « Collectif du 24 septembre » regroupant des

associations tsiganes et militantes contre la loi sur la sécurité intérieure (LSI) en 2003 ou encore la mobilisation contre la taxe sur les résidences mobiles en 2006 a favorisé le rapprochement de ces différentes associations.

Pour les membres de cette Fédération, ce collectif représente également la possibilité de faire contrepoids aux pentecôtistes en élargissant les champs de réflexion et en inscrivant leur mouvement dans un courant laïc et culturel.

Tout d'abord, aux yeux des membres de la Fédération, les revendications des leaders pentecôtistes sont monocentrées sur le seul sujet des grands passages. Selon eux, ces derniers pourraient pourtant, compte tenu de leur position privilégiée, favoriser la prise en considération plus importante de sujets liés aux gens du voyage tels que l'habitat, la lutte contre les discriminations ou encore la reconnaissance de l'internement des Tsiganes en France. Les pentecôtistes travaillent et s'expriment sur ces sujets et se prononcent dessus lors des réunions et des travaux de groupes de la CNGV ou lors de manifestations officielles. Mais leur revendication prioritaire reste les grands passages. Lorsque les besoins prioritaires des gens du voyage dans leur globalité sont uniquement exprimés en termes d'aires de grand passage, ils ne reflètent pas la réalité et passent sous silence la thématique de l'habitat, et non de la poursuite du voyage, qui se fait de plus en plus actuelle. De même, les pentecôtistes s'opposent, notamment à la Fédération, sur des points visant l'accès des gens du voyage aux droits civiques. Ainsi, un des principaux points d'opposition repose sur la suppression des titres de circulation. Pour les pentecôtistes, ces derniers représentent un signe identitaire fort qu'ils ne veulent pas perdre, comme en témoigne ce pasteur :

« Je préfère garder mon carnet. S'il y avait un choix à faire... On ne peut pas nous interdire d'avoir une carte d'identité. Si ce carnet était reconnu comme une pièce d'identité, j'aurais mon carnet de circulation et pas une pièce d'identité. Je suis « gens du voyage » et mon carnet ne me dérange pas du tout. Il faut qu'il s'adapte de façon à pouvoir l'utiliser comme pièce d'identité, l'avoir dans la poche, et qu'il ne montre pas ma catégorie sociale. Sinon, cela ne me dérange pas du tout d'avoir un carnet »⁷⁷⁹.

⁷⁷⁹ Entretien avec un membre de l'ASNIT, réalisé le 24 mai 2008.

Pour les seconds, les titres de circulation ainsi que la loi du 3 janvier 1969⁷⁸⁰ qui les a créés, doivent être abrogés, allant dans le sens de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) ou d'associations de *Gadge* telles que la FNASAT ou la Ligue des droits de l'Homme (LDH). Le second point de tension concerne les relations privilégiées que les premiers entretiennent avec le président de la CNCGV et le ministère de l'Intérieur, et ce, sur trois points particuliers. Tout d'abord, les pentecôtistes feraient « cavalier seul » lorsqu'ils sont sollicités par les pouvoirs publics : ils n'inciteraient pas ces derniers à s'ouvrir aux autres associations. Aucune association de la Fédération n'a par exemple été consultée lors de la rédaction du rapport Hérisson de mai 2008, que ce soit sur la partie des grands passages ou sur celle de l'habitat. La place prépondérante accordée aux associations pentecôtistes, lors des rares réunions de la CNCGV, fait l'objet de nombreuses critiques de la part des autres associations de gens du voyage présentes mais également de celles présentes à titre d'expert. Les pentecôtistes n'ont ensuite pas réellement pris position lors de la proposition de l'article 12 ter du président de la CNCGDV, lors des discussions du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance en 2007. Il accorde la possibilité pour le préfet de procéder à l'évacuation forcée du terrain sous 24 heures sur sa seule décision administrative, en cas de stationnement irrégulier⁷⁸¹. Cette proposition a été vécue par certains membres de la CNCGDV comme une « trahison » et une « atteinte aux droits fondamentaux des gens du voyage »⁷⁸². Certaines associations et personnes qualifiées ont d'ailleurs vivement critiqué cette mesure lors des réunions de la CNCGDV mais aussi dans leurs activités « hors commission » via des communiqués de presse par exemple et l'étude

⁷⁸⁰ Il faut rappeler que la loi du 3 janvier 1969 a instauré la notion de « commune de rattachement », reprise par toutes les lois postérieures. Le droit de vote n'est accordé aux gens du voyage que trois ans après leur rattachement administratif à une commune. Ce délai est de six mois pour tous les autres citoyens, y compris pour les sans domicile fixe. Cette dérogation au droit commun a notamment été soulignée par une délibération de la HALDE qui en demande l'abrogation. Voir sa délibération n°2007-372 du 17 décembre 2007.

⁷⁸¹ Voir l'article 27 de la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et la circulaire du Ministère de l'Intérieur NOR INT/D/07/00080/C du 10 juillet 2007, concernant la procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée des occupants illicites d'un terrain.

⁷⁸² Voir la lettre ouverte sur la loi de la prévention et de la délinquance par rapport à l'amendement Hérisson du 17 novembre 2006 signée par de nombreuses associations dont l'ANGVC, la Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et Gens du Voyage (FNASAT), le Groupe d'information et de soutien aux travailleurs immigrés (GISTI), la LDH, ATD Quart Monde, le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP) ou encore le Syndicat de la magistrature.

juridique du texte⁷⁸³. D'autres ont même démissionné. Enfin, on reproche aux leaders pentecôtistes de « jouer le jeu » de l'Intérieur et de lui être soumis. Les associations tsiganes critiquent la façon dont la reconnaissance des leaders pentecôtistes sert à canaliser les gens du voyage pour le compte de l'Intérieur. Elles apprécient peu les prises de position et les déclarations en faveur du ministère de l'Intérieur ou, par exemple, de la loi sur la sécurité intérieure de 2003 qui a pénalisé le stationnement illicite comme d'autres délits tels que la conduite en état d'ivresse. Aujourd'hui les leaders pentecôtistes estiment que cette loi est normale dans une stricte logique des droits et des devoirs : si une commune a réalisé une aire d'accueil et que des caravanes sont en dehors, il faut les contraindre :

« C'est vrai que, sur le coup, la loi Sarkozy nous a fait peur. Après réflexion, nous nous sommes dit que le ministre, aujourd'hui président, n'avait peut-être pas tort. Dans certains domaines, il avait largement raison. Il faut le dire aujourd'hui, certains parmi les gens du voyage – en disant cela je n'en vise pas que deux – en faisaient trop »⁷⁸⁴.

Ce discours ne fait que renforcer la position légaliste adoptée vis-à-vis de l'Intérieur, qui lui sert de pivot de reconnaissance. Pour les autres associations, les leaders pentecôtistes desservent la mobilisation collective potentielle des gens du voyage dans leur globalité : l'attitude des pentecôtistes au moment de l'élaboration de la loi sur la sécurité intérieure en 2002 constitue un exemple frappant. En réponse au projet de loi sur la sécurité intérieure, le collectif national dit « Collectif du 24 septembre »⁷⁸⁵ est créé et regroupe des associations tsiganes et « amies-militantes ». Les pentecôtistes étaient absents du regroupement de l'ensemble de ces associations. Le 27 janvier 2003, plus de 5 000 personnes défilent. Cependant « le ministère de l'Intérieur avait convoqué une délégation composée presque exclusivement de leaders religieux [...]. Le collectif n'avait pas été prévenu de cette entrevue avec M. Sarkozy. Celui-ci, ce matin-là, a proposé aux leaders religieux la mise en place de rencontres mensuelles pour le suivi de l'application de la législation concernant les "gens du voyage". En même temps, le ministre aurait incité les responsables à exercer un certain

⁷⁸³ Voir les observations du service juridique de la Ligue des Droits de l'Homme (LDH) sur l'amendement Hérisson créant un article 12 ter et modifiant l'article 9 de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

⁷⁸⁴ Entretien avec un membre de l'ASNIT, réalisé le 24 mai 2008.

⁷⁸⁵ ANGVC, Arpomt, Artnf, ASDT, Centre culturel gitan, Etudes tsiganes, Les Français du voyage, ONAT, Regards, Unisat, Uravif.

contrôle sur la manifestation »⁷⁸⁶. Les pasteurs étaient chargés de veiller au bon déroulement de la manifestation et évitaient que certains panneaux associant l'Etat à Vichy n'apparaissent.

Malgré cette concurrence apparente et les points d'opposition importants, les gens du voyage n'emploient pas ce terme pour décrire leurs relations. Les pentecôtistes n'ont pas souhaité rejoindre la Fédération nationale en expliquant qu'ils représentent plus d'un tiers des gens du voyage : ils veulent donc garder leur position de monopole. Ils ne sont pas défavorables au travail de cette dernière qui contribue à la visibilité des gens du voyage. Pour la Fédération nationale, ce refus de participation n'est pas synonyme d'impossibilité de travailler ensemble. En entretien, on fait référence à la « solidarité entre voyageurs » et au fait que la voix des gens du voyage est plurielle. Néanmoins nos observations montrent que le monopole pentecôtiste empêche l'expression des autres associations qui souhaiteraient faire entendre leurs voix.

Les pentecôtistes possèdent des ressources militantes qui les ont rendus légitimes aux yeux de l'Etat. Leur organisation matérielle, le nombre important de leurs membres, leur discours fondé sur leur respectabilité et leur volonté de négocier en ont fait des interlocuteurs incontournables. La mise en conformité de leur mouvement avec les pratiques institutionnelles des acteurs publics a pour effet de rassurer communes et Etat qui voient en ce groupe spécifique un partenaire idéal. Représentatif et structuré, il coordonne des déplacements qui représentent un enjeu d'ordre public pour le niveau central.

Cette place de monopole leur vaut un partenariat exclusif avec le ministère de l'Intérieur et les met dans une situation de dépendance vis-à-vis de ce dernier. Cependant l'institutionnalisation des pentecôtistes ne doit pas occulter leur stratégie d'action. En étant proches du ministère de l'Intérieur, ils semblent à même de favoriser le voyage dans le cadre

⁷⁸⁶ Cossée, « Tsiganes, "Gens du voyage" et construction d'une parole publique », *op. cit.*, p. 254.

des grands passages. C'est ce qui amène davantage d'adhésions au mouvement pentecôtiste. Elles représentent à la fois une base électorale importante et des moyens humains essentiels en cas de rapports de force avec les pouvoirs publics, en cas de stationnements illicites.

Pourtant, force est de constater que la primauté accordée aux pentecôtistes passe sous silence d'autres revendications, plus larges que les grands passages, exprimées par d'autres associations tsiganes. Considérer les pentecôtistes comme seul représentant des gens du voyage constitue une opportunité pour le ministère de l'Intérieur et le niveau central en général, qui ne souhaitent pas reconnaître des revendications spécifiques ni même institutionnaliser d'autres associations.

Au-delà de ces limites, un des problèmes majeurs de l'ASNIT et de Vie et Lumière, comme de nombreuses structures associatives, réside dans la constitution du lien entre ses membres et ses responsables. L'ensemble des groupes dispatchés sur le territoire français en période estivale est en effet difficilement maîtrisable.

Récemment, le ministère de l'Intérieur a émis des doutes sur la capacité de gestion des pentecôtistes : la coordination des grands passages qu'ils assurent ne réduit pas de manière significative les stationnements illicites. L'Etat est en train de revoir son partenariat : il souhaite désormais assurer lui-même l'organisation des grands passages, l'institutionnalisation des pentecôtistes n'ayant pas apporté les réponses attendues. La volonté de réorganiser de façon centralisée les grands déplacements est révélatrice des difficultés constantes de l'Etat à saisir des populations mobiles et incertaines, comme nous le verrons dans le chapitre 7.

Chapitre 7. Affirmer son identité au-delà du territoire

La mobilité des groupes tsiganes a toujours posé problème aux autorités publiques. Cependant, c'est aujourd'hui sous l'angle de l'incertitude du stationnement des grands groupes que leurs déplacements posent problème.

La loi du 3 janvier 1969 permet de contrôler à la fois l'identité des personnes sans domicile ni résidence fixe mais également une partie des itinéraires de ces dernières. Les titres de circulation imposés par cette loi doivent en effet être régulièrement visés en préfecture ou par les forces de l'ordre. Le stationnement des caravanes au niveau local a fait, lui, l'objet de la loi spécifique du 5 juillet 2000, dont la mise en œuvre repose sur les collectivités locales.

Le nomadisme ne représente donc plus un problème politique en soi : les « nomades » ne sont plus étrangers mais possèdent la nationalité française ainsi que des droits acquis par le biais de leurs titres de circulation. Le nomadisme constitue désormais un problème d'action publique puisqu'il faut gérer sa principale conséquence : le stationnement des personnes et des caravanes. L'incertitude liée à ce stationnement paraît plus maîtrisée dans le cadre des petits déplacements familiaux : les familles se rendent sur les aires d'accueil que les communes doivent réaliser. Cependant, les plus grands stationnements tels que les grands passages posent un réel problème d'ordre public : l'endroit qui sera choisi ainsi que les conditions de déroulement qui s'en suivront restent totalement inconnus. Faute d'avoir obtenu les résultats escomptés en s'appuyant sur le relais des pentecôtistes, censés pallier l'incertitude liée au stationnement des grands groupes, l'Etat souhaite gérer lui-même les grands passages. Il va tenter de les organiser selon le modèle des *rave-parties*.

L'Etat entend maîtriser les populations mobiles qui se déplacent sur son territoire et qui ont développé un rapport aléatoire à ce dernier. Les gens du voyage ne sont pas les seuls à entretenir ce type de rapport. Prostituées⁷⁸⁷, marginaux⁷⁸⁸, jeunes errants⁷⁸⁹ ont en commun

⁷⁸⁷ Voir les travaux récents de : Malika Amaouche, « Les politiques concernant la prostitution en France et les problèmes liés à la mobilité de cette population », communication au *colloque Action publique et mobilisations face aux populations mobiles « indésirables »*, ENS Cachan, 3 juin 2008 et Gwénaëlle Mainsant, « L'Etat en

de constituer des groupes marginaux, d'être mobiles et d'être souvent considérés comme déviants par la société. Néanmoins, la mobilité de certains groupes tsiganes renvoie à un mode de vie et à des motifs économiques et familiaux qui expriment des pratiques communautaires. Le cas des gens du voyage est donc particulièrement éloquent pour étudier les différentes conceptions du territoire d'un Etat.

En effet, les Etats se sont construits, comme tout pouvoir politique, en référence à un territoire délimité que les autorités sont en mesure de contrôler par le biais de frontières mais également de moyens d'identification de la population. La mobilité met donc à mal à la fois le fonctionnement de l'Etat fondé sur le contrôle des populations mais également la norme de résidentialité autour de laquelle fonctionne la société.

Le contrôle même des populations tsiganes mobiles représente un signe de la difficulté qu'éprouve l'Etat à les intégrer dans la communauté nationale. De même, le malaise provoqué par le choix de vie des groupes, quelle que soit leur mobilité effective, témoigne d'une intégration difficile de ces derniers. Pour Gérard Noiriel, « les deux formes principales de l'indignité sociale que la République a définies [sont] : ne pas avoir la nationalité française ni de domicile fixe »⁷⁹⁰. Les populations tsiganes sont constamment assimilées à un nomadisme, que pourtant pratiqué de moins en moins. Et malgré leur nationalité française, elles sont traitées à l'instar des étrangers que l'on intègre.

La mobilité, réelle ou supposée, constitue ainsi une caractéristique problématique que la République a du mal à pleinement accepter. Pour la maîtriser, l'Etat cherche alors à anticiper les déplacements et à les organiser administrativement, alors même que le voyage n'est pas défini par les mêmes événements (1). Tout porte à croire que la mobilité est

action : classements et hiérarchies dans les investigations policières en matière de proxénétisme », *Sociétés contemporaines*, vol. 4, n°72, 2008, p. 37-57.

⁷⁸⁸ Sur la question des marginaux et des SDF, voir notamment : François Bonnet, « Les effets pervers du partage de la sécurité. Polices publiques et privées dans une gare et un centre commercial », *Sociologie du travail*, vol. 50, n°4, 2008, p. 505-520 et Bruno Domingo, « " SDF " et construction d'un ordre public local : fluidités de l'identité assignée et normalisation des lieux », *Déviance et Société*, vol. 31, n°3, 2007, p. 283-303.

⁷⁸⁹ Sur cette thématique, voir : Patrice Pategay, « L'actuelle construction, en France, du problème des jeunes en errance », *Déviance et Société*, vol. 25, n°3, 2001, p. 257-277 et Marine Vassort, « "J'habite pas, je suis de partout". Les jeunes errants à Marseille, une question politique », *Espaces et sociétés*, vol. 1-2, n° 116-117, 2004, p. 79-92.

⁷⁹⁰ Gérard Noiriel, *Réfugiés et sans-papiers. La République face au droit d'asile XIX^e – XX^e siècle*, Paris, Hachette, 2^eme édition, 1998, p. 176 & s.

insoluble dans les Etats, dans la mesure où d'une part la République ne reconnaît pas de minorités et d'autre part qu'elle remet en cause la façon dont elles se sont construites. Il faudrait donc « fixer » ces populations pour mieux les intégrer (2). La commune de rattachement prévue par la loi du 3 janvier 1969 est ainsi censée produire les mêmes effets que pour tout citoyen sédentaire. Au-delà d'une sédentarisation fictive, l'appartenance à la communauté nationale est pourtant belle et bien assumée et défendue par les populations tsiganes. Qu'il s'agisse de témoigner de son appartenance nationale ou de se distinguer d'autres populations tsiganes étrangères, elles sont les premières à mettre en avant leur nationalité : elles ne revendiquent pas de droits particuliers mais les mêmes droits que tout autre citoyen français (3).

1 L'impossible gestion d'une population sans territoire assigné

Les pouvoirs publics souhaitent aujourd'hui régler le cas des grands passages de façon centralisée, à l'image de ce qu'a fait Louis Besson pour réguler le problème du stationnement spontané des caravanes. A la différence près que dans le dispositif proposé pour les grands passages, la mise en œuvre ne sera plus déléguée au niveau local mais s'imposera à lui.

Le dispositif pressenti illustre deux ambiguïtés majeures dans la gestion du nomadisme. D'une part, il met en relief les difficultés à répondre à un problème national qui se déroule au plan local : finalement, c'est le niveau central qui reprend la main pour tenter d'y remédier dans un souci d'ordre public (1.1). D'autre part, la volonté de limiter l'incertitude liée au déplacement des groupes, c'est-à-dire sa rationalisation, se heurte aux pratiques du voyage qui ne sont pas aussi aisées à anticiper (1.2).

1.1 Organisation des grands passages : un enjeu *central*

Malgré la prédominance des associations évangéliques, on est en droit de s'interroger sur la persistance de ce partenariat avec le ministère de l'Intérieur, au regard des dernières dispositions proposées sur les grands passages par le sénateur Hérisson dans son rapport⁷⁹¹.

⁷⁹¹ Hérisson, *op. cit.*

Ce dernier propose en effet de les organiser par le biais d'une déclaration administrative préalable, modelée sur le cas des *rave-parties*⁷⁹², qui repose uniquement sur le préfet.

Il faut rappeler que les Pentecôtistes ont été institutionnalisés par l'Etat comme représentants des gens du voyage, afin de servir de relais dans la gestion des grands passages. Ils sont censés à la fois faire bénéficier de leur capacité à les organiser mais également être en mesure de résoudre des cas problématiques de stationnement des grands groupes. Or le degré d'incertitude de ces stationnements reste important. Force est de constater que sur le terrain, le coordinateur n'arrive pas toujours à orienter les groupes comme il le souhaiterait, sur des aires de grand passage identifiées (lorsque celles prévues sont déjà occupées) ou sur un terrain négocié avec les autorités locales avant qu'un groupe n'arrive (en cas d'inexistence d'un dispositif d'accueil). De même, il ne parvient pas non plus nécessairement à régler des problèmes survenant entre les responsables locaux et les pasteurs. En effet, il arrive que certaines collectivités, pourtant « hors la loi »⁷⁹³, refusent toute négociation : les relations s'enveniment alors des deux côtés. De plus, certains pasteurs refusent également de rejoindre l'aire de grand passage disponible ou de poursuivre leur itinéraire. Comme le souligne l'un des responsables de l'ASNIT :

*« La difficulté, c'est plutôt de pouvoir bien dialoguer avec les conducteurs de groupes pour qu'ils puissent aussi comprendre qu'on agit en fonction des résultats qu'on nous donne »*⁷⁹⁴.

Ne se trouvant pas sur place et gérant la plupart des cas par téléphone, le coordinateur ressent parfois des difficultés à être suffisamment réactif lorsqu'une situation est bloquée localement. Sa crédibilité est également mise à mal par rapport aux « sanctions » effectives qu'il pourrait mettre en œuvre vis-à-vis des responsables de groupes qui ne suivraient pas ses consignes. Il menace alors par exemple de ne pas les inclure dans les itinéraires de l'année suivante ou de procéder en interne à un remaniement des responsables de groupe, mais cela convainc peu les pouvoirs publics.

⁷⁹² Sur ce sujet voir : Loïc Lafargue de Grangeneuve, « Les interventions artistiques dans l'espace rural et leur contrôle. Le cas des rave-parties », in Jean-Marc Lachaud et Olivier Neveux (dir.), *Changer l'art. Transformer la société*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 57-65.

⁷⁹³ Elles auraient dû mettre à disposition une aire de grand passage selon le schéma départemental.

⁷⁹⁴ Entretien avec un membre de l'ASNIT, réalisé le 29 avril 2008.

Le ministère de l'Intérieur s'interroge sur la place occupée par l'ASNIT dans la coordination des grands passages et confirme le nécessaire retour de l'Etat pour la gestion de ces derniers, face à des groupes dont le nombre augmente. Tout porte à croire qu'en présence de tels groupes, l'Etat n'estime plus l'ASNIT en mesure de gérer ces derniers. Les responsables pentecôtistes ne sont alors plus considérés comme les meilleurs garants de l'ordre public. Dans le même temps, le niveau central est conscient de la faible réalisation des aires de grand passage et donc de l'incertitude du déroulement des grands passages.

« Nous manquons beaucoup de terrains pour accueillir les rassemblements pour les grands passages. Soixante départements n'ont pas d'aires de grand passage. Aujourd'hui c'est l'ASNIT qui joue le chef d'orchestre entre le médiateur de la préfecture, les communes et les groupes. L'Etat a favorisé la désignation de médiateurs qui sont des collaborateurs du préfet. La coordination s'effectue mais beaucoup de groupes se développent. Faut-il que l'ASNIT continue à la gérer de cette façon ou faut-il faire autre chose vu le développement des groupes ? »⁷⁹⁵.

C'est cette incertitude que le ministère de l'Intérieur semble vouloir pallier. Ce dernier est également conscient du manque d'emprise de l'ASNIT pour convaincre le niveau local d'accueillir les grands groupes. Malgré des circulaires répétées pour inciter à la réalisation des aires de grand passage et un partenariat affiché avec les pentecôtistes, les élus comme les préfets ne s'empressent guère à accueillir les groupes.

« Le système ministère de l'Intérieur / ASNIT fonctionne mieux mais le taux de retour des courriers est faible donc ils lâchent les groupes avec une imprécision assez forte »⁷⁹⁶.

Les propositions relatives à l'organisation et à la gestion des grands passages présentées dans le dernier rapport Hérisson visent à régler cette incertitude. Il s'agit donc de créer un « droit commun des grands passages »⁷⁹⁷. Il repose sur la création d'un régime juridique nouveau consistant en une déclaration administrative du grand passage auprès du préfet : un système déclaratoire proche de la réglementation existante pour les *rave-parties*⁷⁹⁸. Cette

⁷⁹⁵ Entretien avec le Général Le Mercier, membre du cabinet du ministre de l'Intérieur, réalisé le 3 juillet 2008.

⁷⁹⁶ *Idem*.

⁷⁹⁷ Hérisson, *op. cit.*, p. 24.

⁷⁹⁸ En effet, sur la comparaison entre grands passages et raves-parties, voir Marie Bidet et Loïc Lafargue, « Action publique et mobilisations face aux populations mobiles « indésirables ». Le cas des gens du voyage et des rave-

réglementation est fondée sur un ensemble de critères qui doivent permettre de réguler au mieux ces rassemblements et qui incombent soit aux voyageurs soit à la préfecture. L'accueil a ainsi lieu :

- pour un groupe composé de 50 à 200 véhicules (la définition étant la même que celle de la circulaire de 2001) ;
- pour des motivations d'ordre cultuel, culturel ou économique (et doivent être justifiées) ;
- pour un séjour inférieur à 15 jours ;
- sur un terrain de 4 ha qui doit être mis à disposition selon les dates demandées (la norme technique de grandeur d'un terrain est donc ici précisée : il faut compter 1 ha pour 50 véhicules) ;
- sur déclaration préalable qui doit être faite deux mois au plus tard avant la date du passage ;
- sous couvert du paiement des frais inhérents à l'occupation du terrain (eau, ramassage des ordures ménagères, nettoyage du terrain, etc.).

Si Pierre Hérisson souhaite certes organiser les grands passages – et les définir plus rigoureusement à travers ce dispositif – il entend également soulager les communes de la prise en charge de ces derniers pour mieux impliquer le niveau central. Pour l'Etat, les mesures prévues par le rapport permettent de contrôler ces grands groupes en amont. En centralisant les demandes des groupes qui voudront circuler et stationner, l'Etat, par le biais des préfets, pourra choisir ceux qu'il souhaite labelliser, ce qui aura pour effet de mieux maîtriser les itinéraires :

« Pour tous les groupes qui souhaitent organiser un grand passage, il y aura une obligation de déclarer deux mois avant les événements ce qui oblige à une programmation labellisée par l'Etat. Il y a ensuite un engagement

entre l'Etat et le préfet dès que le régime déclaratoire est obtenu. Il faudra un ensemble de conditions pour que le grand passage soit accepté »⁷⁹⁹.

Tout comme on le souligne au ministère de l'Intérieur, l'ordre public doit être garanti par l'Etat : l'organisation des grands passages ne peut reposer uniquement sur une association unique de gens du voyage. Ce régime permet de « neutraliser » l'organisation des grands passages. Cette volonté de se calquer sur le modèle des *free-parties* représente un moyen de sortir d'une relation de plus en plus exclusive avec les pentecôtistes. D'une part, l'ASNIT n'est plus responsable de l'organisation et de la programmation des grands passages pentecôtistes. Pierre Hérisson souligne l'aspect laïc de ces manifestations qui peuvent avoir lieu pour d'autres motifs et qui, par conséquent, ne concernent pas les seuls pentecôtistes. D'autre part, l'ensemble des conditions requises est révélateur de la volonté de maîtrise des groupes divers à travers les informations et les garanties qui leur sont demandées. Enfin, la responsabilité de prise en charge des grands passages semble mieux identifiée : c'est au préfet que revient cette exigence. Les préfets peuvent en effet décider de la tenue ou non de ces rassemblements, mais les conditions de refus ne sont pas précisées. Ils doivent par ailleurs identifier les terrains qui pourront accueillir les groupes qui en font la demande. Le rapport Hérisson souligne bien en effet l'équilibre fragile sur lequel repose cette mesure : ce régime n'est possible que s'il existe une identification préalable de deux terrains pouvant accueillir ces groupes.

1.2 Concilier anticipation administrative et pratique du voyage

Dans les cas des grands passages et des *rave-parties*, l'Etat cherche à maîtriser des populations caractérisées par quatre éléments :

- elles sont perçues comme marginales ;
- elles sont mobiles ;
- elles forment des groupes numériquement importants ;
- leur fixation à un endroit est incertaine : on n'en connaît ni le lieu ni la date.

⁷⁹⁹ Entretien avec le Général Le Mercier, membre du cabinet du ministre de l'Intérieur, réalisé le 3 juillet 2008.

Ce contrôle vise essentiellement le maintien de l'ordre public sur un territoire national. En effet, le stationnement de ces groupes pose problème : lieu choisi, nuisances présumées, relations tendues avec les riverains, etc.

Dans le régime de déclaration préalable envisagé pour le déroulement des grands passages, c'est le préfet qui assure l'organisation de la venue des groupes. Pourtant les préfetures ne semblent pas posséder les moyens humains et logistiques pour reprendre à leur compte cette charge administrative. Par ailleurs, le fait de pouvoir prévoir les déplacements des gens du voyage ne correspond pas aux pratiques du voyage et imposent une réglementation stricte qui limiterait la marge de manœuvre des groupes dans leurs itinéraires (1.2.1). C'est notamment en cela qu'il paraît difficile de vouloir calquer le modèle d'organisation des *rave-parties* sur celui des grands passages. On ne s'intéresse pas ici à des personnes se retrouvant pour des événements festifs mais à une communauté hétérogène aux motifs de déplacements divers (1.2.2).

1.2.1 Le préfet au cœur du dispositif : quelle efficacité ?

Le régime de déclaration préalable est encore à l'étude sur cette question mais présente trois limites. Tout d'abord, le rapport Hérisson est assez flou. D'un côté, l'Etat doit régler le problème des terrains, compte tenu de la faible réceptivité des collectivités locales à ces manifestations. De l'autre, le niveau central doit s'impliquer davantage dans un dispositif, non seulement en facilitant l'accès aux terrains qu'il possède mais aussi en « organisant un mécanisme efficient destiné à permettre le stationnement en règle des gens du voyage »⁸⁰⁰. Cette organisation repose notamment, nous l'avons déjà mentionné *supra*, sur la mise à disposition de deux terrains par département et sur l'organisation par le préfet de la venue des groupes en fonction des périodes demandées.

De plus, ce dossier n'est pas prioritaire à l'heure actuelle. Nous avons d'ailleurs démontré que les connaissances et le rôle des préfetures sont généralement très limités dans ce domaine. Pour trouver des terrains, les collectivités territoriales seront probablement mises à contribution, tout comme les services de l'Etat. Cependant les acteurs locaux peinent déjà à trouver des terrains potentiels, par déficit d'information, par manque de foncier ou faute

⁸⁰⁰ Hérisson, *op. cit.*, p. 27.

d'engagement dans ces projets. Ce problème ne semble pouvoir être résolu par la seule action du préfet. Il en est de même pour la préparation et la tenue des grands passages. Les services préfectoraux ne seraient ainsi pas prêts à organiser ces grands passages depuis leur annonce jusqu'à la gestion effective des groupes une fois sur place, comme le montre leur implication limitée. Le problème de la coordination reste entier : il faut collecter les demandes et les organiser dans la durée pour établir une rotation entre les groupes, ce qui est une des responsabilités actuelles du coordinateur départemental. De même, les collectivités locales seront nécessairement associées à l'accueil puisque ces groupes stationnent sur leur territoire.

Au-delà de ce problème d'efficacité, la centralisation des demandes met en lumière l'antinomie profonde entre une démarche administrative d'anticipation et la pratique du voyage. Ce dispositif de déclaration préalable témoigne de la volonté de prévoyance des autorités en vue de réduire l'incertitude des arrivées des groupes mais aussi d'éviter tout cas de stationnement illicite. Il ne laisse donc aucune flexibilité pour les groupes. Les éventuels changements d'itinéraires qui peuvent affecter les groupes suite à différents problèmes (maladie, décès, problème matériel etc.) ne sont plus possibles. De plus, organiser ces déplacements de cette façon revient à les prévoir longtemps à l'avance. Or, cette « prévision » s'accommode difficilement des impératifs économiques rencontrés par les groupes qui travaillent en même temps qu'ils se déplacent. Ceux qui se déplacent uniquement dans le cadre du travail ne fixent pas leurs itinéraires au jour près. Certaines zones sont plus attractives ou présentent des intérêts économiques à des moments et des dates spécifiques (jours de marché, foires, fêtes de la ville, etc.).

On voit bien ici comment les pentecôtistes, en rythmant les missions tous les quinze jours, ont marqué l'esprit des administrations : on feint, de fait, de supposer que quel que soit le territoire où ils se trouvent, les gens du voyage voyagent d'abord pour évangéliser et qu'ils s'accommodent ensuite du territoire où ils s'arrêtent. La réalité est bien plus contrastée : tous les gens du voyage ne sont pas pentecôtistes et l'itinéraire des groupes ne peut être totalement disjoint des enjeux économiques. Les pentecôtistes ont montré des groupes capables de s'adapter à des itinéraires pré-tracés en fonction des aires de grand passage existantes. Les prérogatives économiques ne comptent pas de la même façon que pour d'autres groupes. Il s'agit en effet de pouvoir voyager, de retrouver un groupe familial élargi,

de prier pour certains et de continuer à travailler. Cependant, beaucoup de pentecôtistes sont également sédentarisés (en dehors des grands passages) et occupent un emploi fixe. Ils ne sont pas confrontés aux mêmes problèmes que ceux pour qui travail et voyage sont associés. Pourtant, comme l'expliquent de nombreux voyageurs, voyager en fonction des revenus gagnés les jours précédents permet difficilement de prévoir son itinéraire. Toujours est-il que cette organisation en amont ne correspond pas nécessairement aux besoins des groupes et qu'elle leur demande une organisation qu'ils ne maîtrisent pas tant sur un plan administratif (passage à l'écrit, organisation concertée en groupes, etc.) que sur le plan pratique.

Le fait de prévoir deux terrains de grand passage par département renforce l'idée d'une répartition qui ne prendrait pas en compte les aspects du voyage. Si certains départements veillent à être plus équipés car plus sollicités, le ratio de deux aires de grand passage ne paraît pas pertinent. Cela est confirmé par le ministère de l'Intérieur qui précise que ce chiffre n'est issu d'aucune réflexion préalable quant aux besoins. A la question de savoir comment a pu être déterminé ce chiffre, les membres du cabinet commentent ce choix numérique de cette façon : « un ce n'est pas assez et trois, c'est trop ». Si chaque département est doté également de deux aires de grand passage, on peut envisager que les grands passages seront répartis selon des zones géographiques. Pour le dire autrement, on ne tiendra pas compte des souhaits des gens du voyage ni de leurs contraintes – donc de leur mode de vie – mais de la disponibilité des terrains. La logistique qu'il faudrait alors mettre en place pour s'assurer de la disponibilité des terrains afin que les itinéraires soient réalisables pour se déplacer de l'un à l'autre requerrait un investissement beaucoup trop important en temps et en moyens humains pour que cette solution soit envisageable.

1.2.2 Grands passages et *rave-parties* : les limites du copier-coller

Le régime de déclaration préalable renvoie à l'organisation des *rave-parties*. Pourtant les grands passages ne sont pas comparables avec des événements « festifs » de ce type. On perçoit bien la volonté des pouvoirs publics d'aligner l'organisation d'un événement incertain rassemblant un nombre important de personnes sur un modèle qu'ils ont déjà testé et qui leur donne des résultats plus satisfaisants.

En effet, à la fin des années 1990, les pouvoirs publics souhaitent interdire les *raves* qui se déroulent de façon illégale au milieu des champs et regroupent en quelques heures des milliers de personnes. L'incertitude qui caractérise ces événements ainsi que les nuisances qu'on leur assigne, à tort ou à raison, sont similaires avec celles attribuées aux grands passages. A défaut d'interdire complètement les *rave-parties*, le ministère de l'Intérieur revoit sa position face à la détermination des *teufeurs*⁸⁰¹ : il tente alors d'établir des compromis avec les principaux organisateurs⁸⁰². Les pouvoirs publics veulent pouvoir savoir où se déroulera la fête afin de prévoir les conditions de son déroulement. On est aujourd'hui face à une réelle cogestion de ces événements, dont le côté logistique ne repose plus sur les élus.

L'Etat souhaiterait faire de même avec les gens du voyage : ne reconnaître qu'un interlocuteur et s'assurer du déroulement prévu des grands passages. Mais plusieurs événements viennent perturber ce rapprochement. Tout d'abord, la communauté des *teufeurs* n'est pas comparable à celle des gens du voyage. Les porte-parole des gens du voyage étant divers, ils ne sont pas unanimes sur la façon dont il faut gérer les grands passages. Il paraît complexe d'arriver à un système de cogestion avec les gens du voyage, ou alors uniquement avec les pentecôtistes qui pourraient disposer des ressources nécessaires pour s'y conformer. Par ailleurs, c'est la fête qui regroupe les *teufeurs*, fête qui institue ainsi un enjeu intégrateur. Si les gens du voyage sont perçus comme un groupe aussi marginal, ils ne voyagent pas uniquement pour célébrer un événement mais pour un ensemble de raisons. Les grands passages font référence à un mode de vie qui n'est pas dépendant du simple fait de se regrouper. Enfin, les grands passages sont beaucoup plus nombreux et réguliers que les *free-parties* organisées et déclarées⁸⁰³.

Plusieurs problèmes peuvent d'ailleurs être identifiés. Comme l'Etat le fait dans le cadre des teknivals, les grands passages actuels pourraient être regroupés pour donner lieu à de plus

⁸⁰¹ Teufeurs (issu du terme « teuf », fête en verlan) : adeptes des *rave-parties*.

⁸⁰² Loïc Lafargue de Grangeneuve, « Quand l'Etat "créé" ses interlocuteurs. Le ministère de l'Intérieur face aux organisateurs de raves », communication pour le *colloque Sélection des acteurs et des instruments de l'action publique*, Lyon, juin 2008.

⁸⁰³ On compte en moyenne 3 à 4 teknivals par an et une vingtaine de *free-parties*. Pour ce qui est des grands passages, l'ASNIT seule se réclame de plus de 80 groupes qui circulent sur le territoire français de juin à septembre, en s'arrêtant en moyenne entre sept et quinze jours selon les villes.

grands rassemblements, plus volumineux et sur une période plus étendue, que l'Etat assume déjà, à l'instar du Congrès mondial pentecôtiste fin août par exemple. Ces grands rassemblements réduiraient alors à la marge les plus petits groupes et permettraient de concentrer les réunions de gens du voyage sur des périodes et des territoires bien précis. Les autres associations tsiganes, dans leur diversité, ne sont d'ailleurs pas favorables aux propositions du sénateur Hérisson : elles ne souhaitent pas voir le voyage réduit à quelques événements ponctuels, structurés par l'Etat. De même, elles opposent à une structuration rationnelle du voyage leur liberté d'aller et venir. De façon similaire, elles craignent que leurs membres refusent également de rentrer dans un système totalement organisé du voyage. Chez les *teufeurs*, on assiste d'ailleurs à une séparation entre ceux qualifiés de « radicaux » et les organisateurs⁸⁰⁴. Les premiers revendiquent la liberté d'installation, valeur fondatrice du mouvement. Les seconds sont plus favorables à la négociation, notamment parce que ce sont souvent ceux qui ont le plus à perdre en cas de conflit avec les pouvoirs publics : crédibilité, matériel de sonorisation, etc. De la même façon, certains voyageurs refusent d'« obéir » au ministère de l'Intérieur par souci de conviction (« on a toujours été libre et on le restera »), par peur d'être trop contrôlé (« on s'annonce déjà plus qu'avant avant d'arriver, mais pas trop longtemps pour ne pas être pisté »). Ils souhaitent également conserver une de leurs ressources stratégiques d'action qui consiste à s'installer de façon spontanée sur un territoire qui ne respecterait pas ses engagements. Ces mêmes récalcitrants seront ainsi aisément pris pour objet de comparaison par les pouvoirs publics, à l'image des *teufeurs* qui refusent toute autorité et toute logique d'organisation. Si certains gens du voyage veulent continuer à voyager en marge des règles, ils seront dès lors considérés comme « déviants », ne s'alignant pas sur le modèle majoritaire.

Dans les deux cas, des relais, compétents aux yeux des pouvoirs publics, ont été reconnus et labellisés afin de prévoir et de faciliter le déroulement de ces événements. Le problème a plus ou moins été réglé dans le cas des *rave-parties* par l'organisation conjointe de *free-*

⁸⁰⁴ Sur cette scission entre organisateurs et teufeurs « récalcitrants », voir : Lionel Pourtau, « Les interactions entre raves et législations censées les contrôler », *Déviance et Société*, vol. 29, n°2, 2005, p. 127-139.

parties et de *teknivals*⁸⁰⁵ avec les principaux responsables des mouvements techno. Mais le cas des gens du voyage n'est pas aussi « simple » : au-delà des grands passages, c'est la mobilité de ces populations qui continue à poser problème à un Etat où la règle correspond à la sédentarité.

2 Concilier appartenance à la communauté nationale et mobilité : l'impossible défi ?

La mobilité semble ainsi représenter un défi important pour l'Etat. En effet, ce dernier a été construit, comme nous l'avons déjà dit, à partir d'un territoire limité sur lequel les populations se sont progressivement fixées. D'ailleurs, même si elles continuent à se mouvoir, elles sont contrôlables par différents biais, notamment leur adresse de résidence.

Aux yeux des pouvoirs publics, les gens du voyage n'apparaissent pas aisément contrôlables. Faute de posséder un domicile fixe, ces derniers, français depuis des générations, interrogent l'Etat sur sa capacité à accepter des personnes mobiles et plus particulièrement la façon dont il les intègre, ou non, dans la communauté nationale.

L'attachement à un territoire apparaît alors comme un élément déterminant pour appartenir à cette dernière. Au Canada et aux Etats-Unis, les gouvernants ont historiquement fixé les Indiens dans des réserves pour mieux les contrôler et s'assurer, en partie, de la sécurité de leur territoire. A moindre échelle, la loi du 3 janvier 1969 impose des titres de circulation aux personnes sans domicile ni résidence fixe et une commune de rattachement (2.1). Si cela permet de jouir de droits rattachés à la possession d'un domicile, ces droits sont différents de ceux auxquels accède l'ensemble des citoyens français. Les gens du voyage accèdent donc à un statut de citoyen, mais de « seconde zone »⁸⁰⁶ (2.2).

⁸⁰⁵ Le *teknival* regroupe plusieurs milliers de personnes ainsi que plusieurs *sound systems* pendant plusieurs jours consécutifs sur un emplacement autorisé. Les *free-parties* durent 48 heures maximum et s'organisent autour d'un seul *sound system*.

⁸⁰⁶ Ce terme est régulièrement employé par les associations militantes et par les leaders tsiganes pour témoigner de la façon dont ils se sentent considérés par la société.

2.1 La mobilité : facteur d'opposition à la souveraineté nationale ?

La notion d'Etat renvoie à un territoire déterminé sur lequel on est à même de contrôler la population s'y trouvant. La mobilité de certaines populations s'oppose *de facto* au modèle dominant de construction des Etats-Nations mais également à l'organisation de ces derniers fondée sur la sédentarité. C'est pourquoi les Etats s'efforcent de les contrôler. Parallèlement, la mobilité des individus ne fait que croître et prend des facettes différentes⁸⁰⁷. La mobilité professionnelle ou encore résidentielle⁸⁰⁸ est très largement répandue, tout autant que la mobilité pendulaire⁸⁰⁹ qui consiste à effectuer des allers-retours entre son domicile et son lieu de travail entre deux villes séparées par plusieurs dizaines voire centaines de kilomètres. De même, de nouvelles formes de mobilité ont été observées et sont souvent « valorisées » dans le discours social. Des individus évoluent d'un pays à l'autre, essentiellement dans le cadre professionnel : ils opèrent de nombreux allers-retours et alternent des périodes de séjour plus ou moins importantes dans chacun des pays. Ils peuvent même étendre leurs destinations ou s'implanter de façon aléatoire. L'attachement aux différents lieux procède des affaires et des rencontres réalisées. Eva Rosander prend l'exemple de femmes sénégalaises se rendant en Espagne pour leurs affaires (vente d'artisanat, coiffure, etc.)⁸¹⁰ : elles développent dans chaque pays des activités différentes, profitant des systèmes propres aux Etats, et contournent les logiques de frontières. Ces phénomènes rendent caduques l'attachement à un lieu unique de résidentialité et renvoient à des stratégies de populations capables de dépasser le seul cadre national. Alain Tarrus parle ainsi de « territoires circulatoires »⁸¹¹ pour désigner des espaces supports à des pratiques de mobilité. De même, il

⁸⁰⁷ Voir notamment : Michel Bonnet et Patrice Aubertel (dir.), *La ville aux limites de la mobilité*, Paris, Presses Universitaires de France, 2006.

⁸⁰⁸ La mobilité résidentielle correspond au fait de changer de résidence. Elle est très souvent liée à la mobilité professionnelle. Voir Philippe Bonnin et Roselyne de Villanova (dir.), *D'une maison à l'autre : Parcours et mobilités résidentielles*, Paris, Créaphis, 1999.

⁸⁰⁹ Sur ces migrations particulières, voir notamment : Jean-Jacques Bavoux, Francis Beaucire, Laurent Chapelon et Pierre Zembri, *Géographie des transports*, Paris, Armand Colin, 2005 ; Martine Berger et Jean-Pierre Orfeuill, *Les périurbains de Paris : De la ville dense à la métropole éclatée ?*, Paris, CNRS, 2004.

⁸¹⁰ Eva Evers Rosander, « Cosmopolites et locales : femmes sénégalaises en voyage », *Afrique & histoire*, vol. 4, n°2, 2005, p. 103-122.

⁸¹¹ Sur cette notion, voir : Alain Tarrus, « Migrations en réseaux et cohabitations urbaines aux bordures de l'Europe », *L'Année sociologique*, vol. 58, n°1, 2008, p. 71-93.

démontre la création d'« identités circulatoires »⁸¹² qui sont issues d'un bricolage des identités rencontrées au fil des expériences de mobilité. Ces « identités métisses »⁸¹³ combinent les savoir-faire et les échanges acquis au gré des déplacements et/ou des périodes de séjour cumulées. Ces individus ne se considèrent pas plus d'un territoire que d'un autre mais ont développé des pratiques différentes selon la situation rencontrée : ils empruntent une troisième voie qui consiste à être « d'ici et de là-bas » et que l'on peut également désigner sous le nom de « cosmopolitisme local ».

Ces exemples, qui peuvent être diversifiés et approfondis, viennent relativiser l'appartenance à une communauté qui serait fondée sur le concept d'appartenance territoriale fixe. Pourtant, selon les pouvoirs publics, c'est ce manque d'attachement territorial qui fait défaut aux populations mobiles et qui rend leur contrôle d'autant plus complexe.

C'est pourquoi les autorités cherchent à « rattacher » à un territoire délimité les populations mobiles, par le biais d'une sédentarisation forcée ou d'une assignation à un espace spécifique. L'exemple des réserves indiennes aux Etats-Unis⁸¹⁴ ou au Canada⁸¹⁵, bien que leur

⁸¹² Alain Tarrus et Lamia Missaoui, *Les nouveaux cosmopolitismes. Mobilités, identités, territoires*, Paris, Editions de l'Aube, 2000.

⁸¹³ Lamia Missaoui et Alain Tarrus, « Villes et migrants, du lieu-monde au lieu-passage », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 22, n°2, 2006, p. 43-65.

⁸¹⁴ Aux Etats-Unis, les Indiens ont été parqués dès le début du XIXe siècle dans des réserves suite aux meurtrières « guerres indiennes ». Progressivement leur bétail est exterminé, leurs territoires sont réduits autoritairement à ces réserves et ils sont privés de leur liberté de culte et contraints de force à abandonner leurs langues et traditions. La conquête de l'Ouest et la construction de lignes de chemins de fer finissent de détruire leurs terres. En 1830, l'Indian Removal Act inaugure la politique de déplacement des populations indiennes toujours plus vers l'Ouest. Pour une première approche, voir notamment : Angie Debo, *Histoire des Indiens des États-Unis*, Paris, Albin Michel, 1994 ; Klaus Frantz, *Indian Reservations in the United States: Territory, Sovereignty, and Socioeconomic Change*, Chicago, University Of Chicago Press, 1999 ; Phillip M. White, *American Indian chronology*, Greenwood, Greenwood Press, 2006 et Larry J. Zimmerman, *Les Indiens d'Amérique du Nord*, Paris, Gründ, 2003. Sur la comparaison avec le Canada, voir : Augie Fleras et Jean L. Elliott, *Aboriginal-State relations in Canada, the United States, and New Zeland*, Toronto, Oxford University Press, 1992.

⁸¹⁵ Au milieu du XIXe siècle, les peuples autochtones ou aborigènes sont assignés à des terres qu'on leur a « réservées » tandis que leurs terres d'origine leur sont prises. En 1867, une loi constitutionnelle (*l'Indian Act*) sur « les Indiens et les terres réservées aux Indiens » établit leurs statuts, droits civils et les propriétés des terres indiennes. En 1868, la loi fédérale sur les Indiens précise à nouveau les droits des Amérindiens et de leur bande en limitant un peu plus leurs territoires, les normes scolaires, l'obligation d'appartenir à une commune ainsi que les principes de fiscalité auxquels ils sont soumis. Véritable politique d'assimilation, cette loi prévoit également la possible émancipation des Indiens (qui fait suite au principe de « Civilisation graduelle ») : il s'agit de renoncer volontairement à son statut d'Indien pour rentrer dans le droit « classique » des autres citoyens canadiens. Sur l'histoire de ces peuples voir : Denys Delâge, « L'histoire des autochtones d'Amérique du Nord : acquis et tendances », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, n°5, 2002, p. 1337-1355.

développement s'avère totalement différent, illustre cette fixation forcée. Il s'agissait de canaliser ces populations parce qu'elles étaient perçues comme une menace pour le développement du pays. Une fois regroupées sur un territoire identifié, il devenait alors plus facile de leur imposer la culture majoritaire, au sacrifice de leurs traditions jugées rétrogrades et dangereuses. La gestion actuelle de ces territoires⁸¹⁶ est totalement différente et fait place à l'auto-gestion des groupes. De la même façon, ces derniers se sont organisés pour revendiquer leurs droits qu'ils recouvrent progressivement⁸¹⁷. Cependant, ceux qui étaient mobiles ne le sont quasiment plus du tout ou alors sur un périmètre très limité. L'auto-gestion actuelle de ces minorités n'a été possible qu'après leur assignation à un territoire fixe, c'est-à-dire quand leur mobilité n'a plus posé problème par rapport à la menace qu'ils représentaient vis-à-vis de la sûreté de ce dernier.

Il ne s'agit nullement de comparer au sens strict les populations autochtones et les gens du voyage. Cependant, il nous paraît pertinent d'aborder le cas de ces derniers par rapport à trois caractéristiques majeures : leur mobilité, leur appartenance ethnique et leur « intégration » complexe à la communauté nationale de leur pays. Ils constituent un « danger » aux yeux des populations indigènes qui commençaient à s'installer, non seulement à cause de leur mobilité mais aussi faute d'avoir un mode de vie conforme à celui des nouveaux arrivants. Ils ont donc été « assignés à résidence ». La façon dont ils ont été assimilés, souvent de force et notamment à cause de leur culture, apporte également un éclairage pertinent par rapport au cas des gens du voyage.

Aujourd'hui ces populations bénéficient de droits particuliers et font partie des minorités reconnues par l'État canadien. Ce dernier développe des actions spécifiques envers elles tant au niveau de la scolarisation que des actions sociales. Il existe également une police des Autochtones : elle emploie essentiellement des autochtones et est formée par la police canadienne. Pour une approche actuelle de cette minorité, voir notamment : Ghislain Otis (dir.) : *Droit, territoire et gouvernance des peuples autochtones*, Laval, Les Presses de l'Université Laval, 2005 ; Andrée Lajoie (dir.), *Gouvernance autochtone : aspects juridiques, économiques et sociaux*, Montréal, Les Éditions Thémis, 2007 et du même auteure, *Le statut juridique des peuples autochtones au Québec et le pluralisme*, Montréal, Les éditions Yvon Blais Inc., 1996.

⁸¹⁶ Thierry Rodon, *En partenariat avec l'État – Les expériences de cogestion des Autochtones du Canada*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 2003.

⁸¹⁷ David C. Hawkes, « Les peuples autochtones : autonomie et relations intergouvernementales », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 1, n°167, 2001, p. 167-176 ; Dominique Leydet, « Autochtones et non-autochtones dans la négociation de nouveaux traités : enjeux et problèmes d'une politique de la reconnaissance », *Négociations*, vol. 2, n°8, 2007, p. 55-71 et Daniel Salée, « Identities in conflict: the aboriginal question and the politics of recognition », *Ethnic and racial studies*, n°18, 1995, p. 277-314.

Dans le cas qui nous concerne, les gens du voyage n'ont pas de territoire de « référence », c'est-à-dire qu'ils n'ont pas de domicile établi. Le rattachement au territoire est réalisé de façon moins « autoritaire », car l'émission de papiers d'identité spécifiques produit les effets civiques et sociaux d'une domiciliation réelle. La loi du 3 janvier 1969, que nous avons présentée dans la première partie de cette thèse, oblige en effet les personnes sans domicile ni résidence fixe (dont les gens du voyage sont censés faire partie, à l'inverse des populations tsiganes sédentaires) à posséder un titre de circulation et à trouver une commune de rattachement. *Si ces documents permettent de bénéficier de droits équivalents à l'ensemble des Français, ils sont paradoxalement porteurs de droits spécifiques discriminants.* En effet, si ces titres permettent une reconnaissance de la mobilité, ils constituent également un moyen de les contrôler. : uniques en leur genre, ils doivent en effet être présentés régulièrement aux autorités pour visa⁸¹⁸.

En France, bénéficiaire des droits offerts à chaque citoyen est inévitablement corrélé au fait d'avoir un domicile. Pour les populations catégorisées comme mobiles, la reconnaissance de ces droits semble alors ne pouvoir se manifester qu'à travers le rattachement administratif à une commune. L'intégration à la communauté nationale est donc possible mais sous conditions. Alors qu'on pourrait voir ici la volonté de les considérer comme des citoyens ordinaires, ce rattachement crée des droits spécifiques reléguant ses « bénéficiaires » à une *citoyenneté précaire*.

2.2 Quand le rattachement au territoire devient discriminant

Au bénéfice du rattachement à une commune, les gens du voyage ont le droit de vote, comme n'importe quel citoyen français en âge de voter. S'ils sont reconnus comme membres de la nation par ce biais, leur mobilité représentait jusqu'à peu un élément qui réduisait ce droit et pénalisait donc l'exercice de leur citoyenneté. La loi du 3 janvier 1969 contraint les personnes sans domicile ni résidence fixe, dont font officiellement partie les gens du voyage, à justifier de trois ans de rattachement continu à la même commune pour pouvoir s'inscrire sur les listes électorales. L'obtention de la Carte nationale d'identité (CNI) est aussi un

⁸¹⁸ Pour plus de détails sur les différents titres de circulation et le principe de la commune de rattachement induits par la loi du 3 janvier 1969 voir l'encadré n°1 dans le chapitre 1.

indicateur des difficultés que les gens du voyage rencontrent pour accéder à un des documents attestant matériellement de leur citoyenneté. Au-delà du droit *stricto sensu*, les « logiques de guichet »⁸¹⁹ témoignent également d'un traitement spécifique qui refuse d'intégrer ces populations.

Le droit de vote est souvent employé et reconnu pour distinguer celui qui est membre d'une communauté politique de l'étranger : il est directement relié au concept de nationalité⁸²⁰. C'est pourquoi les débats sur l'ouverture des scrutins aux étrangers, notamment en France, en sont une illustration⁸²¹. Ainsi, comme le souligne Dominique Schnapper, « voter, c'est démontrer, en respectant un rituel, qu'on appartient à la communauté nationale »⁸²². C'est également un gage de citoyenneté, dans la mesure où c'est l'ensemble des citoyens qui, par l'élection, choisit ses gouvernants : le vote symbolise alors la souveraineté des citoyens⁸²³ regroupés en collectivité politique⁸²⁴ au sein de la nation⁸²⁵.

⁸¹⁹ Jean-Marc Weller, *L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Decitre, 1999.

⁸²⁰ Sur le concept de nationalité, voir : Gérard Noiriel, *A quoi sert l'identité nationale*, Marseille, Agone, 2007 et Patrick Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris, Grasset, 2002.

⁸²¹ Sur ce sujet, voir les travaux de Sylvie Strudel et notamment Sylvie Strudel, « Polyrythmie européenne : le droit de suffrage municipal des étrangers au sein de l'Union, une règle électorale entre détournements et retardements », *Revue française de science politique*, vol. 53, n°1, 2003, p. 3-34. Voir également : Olivier Beaud, « Le droit de vote des étrangers : l'apport de la jurisprudence constitutionnelle allemande à une théorie du droit du suffrage », *Revue française du droit administratif*, vol. 8, n°3, mai-juin 1992, p. 409-424. On se reportera également aux ouvrages suivants : Saïd Bouamama, *J'y suis, j'y vote ! La lutte pour les droits politiques aux résidents étrangers*, Paris, L'esprit Frappeur, 2002 ; Bernard Delemotte et Jacques Chevallier, *Etranger et citoyen. Les immigrés et la démocratie locale*, Paris, L'Harmattan, 1996 ; Paul Oriol, *Les immigrés devant les urnes*, Paris, Ciemi/L'Harmattan, 1992. Voir également sur cette question, les travaux novateurs de Séverine Lacalmontie, « L'Europe comme res(source) d'action : la carrière du droit de vote des immigrés », in Mathieu Petithomme et Amandine Crespy (dir.), *L'Europe sous tensions*, Paris, L'Harmattan, 2009, à paraître.

⁸²² Dominique Schnapper, *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Paris, Gallimard, 1994, p. 85.

⁸²³ Voir Claude Nicolet, *Histoire, Nation, République*, Paris, Odile Jacob, 2000.

⁸²⁴ Sur l'universalisation progressive du droit de vote et la place accordée à ce dernier dans le sentiment d'appartenir à une communauté nationale, voir : Pierre Rosanvallon, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992.

⁸²⁵ Nous ne souhaitons pas ici restreindre la citoyenneté au simple droit de vote. Nous aborderons d'ailleurs d'autres formes de participation à la communauté politique dans ce chapitre. Il nous paraît néanmoins pertinent de partir de cet exemple pour souligner la discrimination envers cette population à partir de l'élément symbolique que constitue le droit de vote en tant qu'élément représentatif de la nationalité et donc de l'appartenance à la communauté nationale. Sophie Duchesne explicite d'ailleurs très bien le fait que la citoyenneté ne se limite pas au droit de vote : Sophie Duchesne, « Citoyenneté, nationalité et vote : une

Il n'existe aucune donnée sur la participation politique des gens du voyage. On ne peut que regretter cette absence de chiffres, même si, pour un certain nombre de raisons, elle est probablement faible. En effet, pour les gens du voyage qui possèdent des titres de circulation, la démarche était, jusqu'à peu, beaucoup plus complexe que pour la majeure partie des Français⁸²⁶. Alors que tout autre citoyen doit attendre six mois pour s'inscrire sur les listes électorales, les possesseurs de ces titres devaient justifier de trois ans de rattachement continu à la même commune. Sachant qu'un titre de circulation devient obligatoire à l'âge de 16 ans, une personne sans domicile ni résidence fixe ne peut voter avant l'âge de 19 ans⁸²⁷. Au-delà de cette discrimination⁸²⁸, les personnes concernées doivent se rendre dans leur commune de rattachement pour s'inscrire sur les listes électorales mais également pour voter⁸²⁹. Or la commune de rattachement n'est pas nécessairement la commune dans laquelle ils résident la majeure partie de l'année ou est désormais très éloignée de leurs itinéraires⁸³⁰. On observait bien ici une limitation du droit de vote due à la mobilité de ces populations, qu'elle soit encore continue ou non, à partir du moment où ils sont détenteurs de ces titres. L'obligation de retourner dans sa « commune administrative » rappelle notamment les difficultés rencontrées par les *hobos*⁸³¹ dont la mobilité leur

association perturbée », *Pouvoirs*, vol. 1, n°7, 2007, p. 71-81 et de la même auteure, « Citoyen, citoyenneté », in Pascal Perrineau et Dominique Reynié (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, Presses universitaires de France, 2001, p. 189-194.

⁸²⁶ Sur l'exclusion des « étrangers » du droit de vote, voir : Jean-Louis Héryn, « Les exclus du droit de vote », *Pouvoirs*, vol. 1, n°120, 2007, p. 95-107 ; Paul Oriol, *Les immigrés : métèques ou citoyens ?*, Paris, Syros, 1985 et Mohamed Sahia Cherchari, « Indigènes et citoyens ou l'impossible universalisation du suffrage », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 4, n°60, 2004, p. 741-770.

⁸²⁷ Quelques rares personnes ont également décidé de demander en plus leur carte d'identité, ce qui leur permet de contourner cette obligation discriminante. Il faut cependant noter que peu de gens du voyage possédant déjà un titre de circulation font cette démarche, n'en comprenant pas l'utilité puisqu'ils ont déjà un document d'identité. De même, les populations tsiganes sédentaires n'ont pas de titres de circulation mais la sensibilisation électorale n'est pas nécessairement suffisamment développée pour qu'ils aient envie de prendre part aux scrutins.

⁸²⁸ Reconnue comme telle par la HALDE, voir notamment la délibération n°2007-372 du 17 décembre 2007.

⁸²⁹ Il faut également préciser que la sensibilisation au vote est faible chez les populations tsiganes. Très longtemps exclues de la vie politique française, ces dernières n'ont pas réellement développé d'intérêt pour les scrutins, qui représentent peu d'enjeux à leurs yeux. Cependant, un discours d'incitation à aller s'inscrire sur les listes électorales est en train de se développer chez les pentecôtistes, notamment pour une élection d'envergure nationale (type présidentielle). Ces populations prennent compte de la possibilité qu'elles ont d'exercer un poids de groupe pour être reconnues comme citoyennes.

⁸³⁰ Il existe cependant des cas, mais qui remontent à plusieurs dizaines d'années, où certains maires faisaient appel aux gens du voyage pour venir regonfler leur masse électorale, leur réservant le meilleur accueil pour obtenir leurs voix.

⁸³¹ Nels Anderson, *Le Hobo : sociologie du sans-abri*, Paris, Nathan, 1993.

permettait rarement de pouvoir honorer leurs devoirs électoraux. A moins de parcourir en peu de temps la distance qui séparait leur lieu de vote de leur lieu de travail, leurs conditions de travail leur permettaient rarement de pouvoir s'absenter, quand bien même cela leur semblait important.

Afin de contourner cette mesure discriminante, quelques rares personnes ont donc décidé de demander une carte d'identité. Mais deux problèmes se posaient alors : d'une part, le titre de circulation n'était à l'époque théoriquement pas reconnu comme pièce d'identité pour pouvoir obtenir une CNI. D'autre part, les attestations de domicile émanant d'associations agréées ne pouvaient être prises en compte⁸³². En 2002, la domiciliation associative est reconnue mais uniquement pour l'accès aux prestations sociales⁸³³. Finalement, la loi du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable⁸³⁴ permet depuis le 1^{er} juillet 2007 aux personnes sans « domicile stable » mais aussi aux gens du voyage⁸³⁵ d'élire domicile soit dans un centre d'action communal ou intercommunal, soit auprès d'un organisme agréé : des procédures de domiciliation valables pour les démarches qui nous intéressent.

Les titres de circulation sont désormais inclus dans la liste des pièces pouvant être produites pour l'inscription sur les listes électorales. Les attestations associatives ou administratives de domiciliation permettent donc aujourd'hui aux gens du voyage de s'inscrire sur les listes électorales dans les mêmes délais que les sédentaires⁸³⁶.

⁸³² Circulaire NOR : INT/D/99/00177C du 3 août 1999 relative aux gens du voyage – Production d'attestations délivrées par les organismes d'accueil en vue d'obtenir certains droits.

⁸³³ La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale modifie en son article 79 le régime juridique applicable aux gens du voyage quant à leur domiciliation pour le seul bénéfice de prestations sociales. Voir également la circulaire NOR INT/D/02/00062/C du 14 mars 2002 relative aux gens du voyage – Régime légal de domiciliation pour le bénéfice des prestations sociales.

⁸³⁴ Voir la loi n°20078-290 du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Voir l'article 51-I sur la possibilité pour les personnes sans domicile stable d'élire domicile auprès d'un organisme agréé. Voir l'article 51-V qui permet aux gens du voyage relevant de la loi du 3 janvier 1969 de bénéficier de ces conditions d'élections de domicile.

⁸³⁵ Les personnes sans « domicile stable » sont celles qui ne peuvent fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence et auxquelles la loi n'a pas fixé de commune de rattachement. Les gens du voyage sont eux catégorisés comme personnes sans domicile ni résidence fixe et doivent posséder une commune de rattachement.

⁸³⁶ Voir la circulaire NOR : INT/A/A/07/00122/C du 20 décembre 2007 relative à la révision et à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires (cf. points 31 et 32). La Halde souligne que le code électoral prévoit que les citoyens qui ne peuvent pas fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence et qui n'a pas de commune de rattachement (cela peut-être le cas d'une famille tzigane vivant dans des conditions

Pour l'établissement des cartes d'identité, les gens du voyage doivent produire un titre de circulation ainsi que l'ensemble des pièces classiques demandées. A présent, ils peuvent même présenter leurs demandes dans la préfecture ou sous-préfecture compétente selon leur lieu de stationnement et non celui de leur commune de rattachement. Pour le gouvernement, c'est « un avantage substantiel accordé aux seuls gens du voyage »⁸³⁷, dans la mesure où toute autre personne sédentarisée se rend dans la mairie de son lieu de domicile. La possibilité de ne pas retourner dans sa commune de rattachement reconnaît, au contraire, que cette dernière ne correspond parfois pas à leur(s) lieu(x) d'habitat actuel(s) ; des lieux que l'on peut assimiler au domicile des citoyens sédentaires. Cette mesure particulière garantit donc l'effectivité de la liberté d'aller et venir.

Si les gens du voyage peuvent maintenant voter et obtenir leur carte d'identité comme tout un chacun, certains éléments permettent de nuancer une reconnaissance idéale de ces droits. Tout d'abord, il aura fallu attendre un peu moins de 30 ans pour que ces droits soient reconnus alors qu'ils ont été de très nombreuses fois dénoncés par les gens du voyage eux-mêmes, par les militants associatifs ou encore par des élus⁸³⁸. Plus généralement, la délibération du 17 décembre 2008 de la Halde⁸³⁹ ou le rapport de la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme du 7 février 2008 viennent confirmer les effets discriminants de la loi du 3 janvier 1969. Ces documents rendent également compte d'autres discriminations induites par la commune de rattachement. Dans le cas des gens du voyage, la carte d'identité stipule très généralement la mention SDF à la place de l'adresse. Seuls quelques uns ont réussi à l'époque à faire inscrire le code postal de leur commune de rattachement au dos de leur CNI. Les voyageurs ont expliqué à maintes reprises les discriminations qu'ils subissaient alors auprès des banques, des assurances ou d'autres

d'habitat précaire) peut s'inscrire dans la commune où est située l'organisme d'accueil dont l'adresse doit figurer sur la carte nationale d'identité depuis six mois. Il n'y a ici *a priori* aucun caractère discriminant, dans la mesure où les sédentaires doivent également justifier d'un domicile sur la commune depuis six mois lors de leur inscription. Ce qui pourrait poser problème, c'est le fait qu'une personne soit obligée de refaire sa carte d'identité pour témoigner qu'elle habite bien à un endroit alors que cela fait des années que c'est le cas.

⁸³⁷ Voir la note du secrétariat général du gouvernement du 5 mai 2008, en réponse à l'avis de la commission nationale consultative des Droits de l'homme du 7 février 2008 sur la situation des Roms et des gens du voyage en France.

⁸³⁸ Le rapport Delamon en 1990 fait déjà état de ces problèmes de citoyenneté alors même qu'il vise, à travers son rapport, à une meilleure intégration des gens du voyage à la communauté nationale.

⁸³⁹ Voir délibération n°2007-372 du 17 décembre 2007 de la Halde.

commerçants en présentant leur carte d'identité estampillée de ces annotations qui indiquent leur appartenance supposée à la catégorie des sans domicile fixe et donc généralement aux gens du voyage. Une circulaire de 2008⁸⁴⁰ vient rappeler que, dans le cadre de l'obtention d'une CNI, les personnes ayant une commune de rattachement peuvent présenter un titre de circulation et qu'il est exclu d'inscrire « commune de rattachement » sur ce document. Elle explicite également – et quelque peu étrangement – que la délivrance de la CNI ne doit pas prendre en compte le « caractère précaire de leurs conditions de logement ». Ce document reconnaît donc, dans une certaine mesure, que des discriminations ont eu lieu sur le fondement de cet élément-là. Elle semble d'ailleurs faire un amalgame entre caravane et habitat précaire.

Ces discriminations liées finalement à des « logiques de guichets » sont régulières. Malgré les avancements obtenus tant vis-à-vis de l'inscription sur les listes électorales que pour l'obtention de la CNI, leur mise en œuvre pratique n'est pas aussi simple. La complexité des textes et leur manque de visibilité rendent leur accès limité aux associations spécialisées et aux voyageurs. De trop nombreuses communes et préfetures appliquent encore « l'ancien régime », comme le montre une récente délibération de la Halde en 2008, qui demande à un préfet de renouveler la carte d'identité d'un couple de gens du voyage⁸⁴¹. Ces problèmes au moment de la délivrance des cartes sont légion. Pourtant, lors de sa réponse au rapport de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, le gouvernement s'est défendu de ces critiques. Pour lui, la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques n'a jamais été saisie pour ce type de problème et « l'absence de recours hiérarchiques enregistrés ou de contentieux portés à la connaissance de ses services démontrent que le processus de délivrance des CNI est exempt de ce type de difficultés »⁸⁴². L'Etat refuse ici de reconnaître les différences de traitement administratif existantes envers cette population au sein de son administration, « faute de preuves ». On a déjà démontré que la mobilisation du droit par les

⁸⁴⁰ Cette obligation a été réaffirmée par la circulaire NOR INT/D/08/00179/C du 27 novembre 2008 relative à la réglementation applicable en matière de délivrance de la carte nationale d'identité et du passeport aux personnes en possession d'un titre de circulation.

⁸⁴¹ Délibération n°2008-157 du 7 juillet 2008 relative à l'obtention de la carte nationale d'identité par des gens du voyage domiciliés sur un terrain non constructible.

⁸⁴² Voir la note du secrétariat général du gouvernement du 5 mai 2008 en réponse à l'avis de la commission nationale consultative des Droits de l'homme du 7 février 2008 sur la situation des Roms et des gens du voyage en France, p. 2.

populations tsiganes ne constitue pas une démarche à laquelle ils ont systématiquement recours, à défaut de pouvoir le mobiliser mais également d'être informés sur leurs droits. Au-delà de leurs ressources sociales et intellectuelles propres, on imagine également difficilement un voyageur attaquer une préfecture au tribunal administratif.

Que nous montrent ces aménagements permanents du droit par biais de lois, décrets et de circulaires sur l'intégration des gens du voyage à la communauté nationale ? On tend à leur octroyer des droits équivalents aux Français qu'ils sont déjà. On aménage la loi du 3 janvier 1969 en réduisant ses effets discriminants afin de tendre vers le droit commun. Mais paradoxalement on conserve cette loi, l'obligation d'une commune de rattachement et les titres de circulation qui vont avec. On laisse finalement en place les deux éléments clés de la gestion publique des gens du voyage : la résidentialité qu'ils n'ont pas et leur contrôle.

Trois arguments sont invoqués par le gouvernement⁸⁴³ pour conserver ces titres. D'une part, en raison du caractère non obligatoire de la carte d'identité, ces titres sont souvent le seul moyen de contrôler l'identité des personnes. D'autre part, le nom de la commune de rattachement doit être conservée sur la CNI afin de mieux identifier la personne. Enfin la présentation des titres permet à la police de localiser les personnes qui en sont titulaires : « la police estime en conséquence que cette obligation constitue une contrepartie modeste, mais utile, à un mode de vie librement choisi qui affranchit, par ailleurs, d'autres contraintes »⁸⁴⁴.

Les registres d'argumentation visant à conserver ces titres illustrent bien la volonté de l'Etat de pouvoir contrôler ces populations : une démarche qui renforce l'idée selon laquelle ces dernières sont potentiellement dangereuses. De même, on notera comment, au sein d'une note gouvernementale, on n'hésite pas à expliquer que la reconnaissance de la liberté du mode de vie doit nécessairement et justement être compensée par un contrôle⁸⁴⁵.

⁸⁴³ *Idem.*

⁸⁴⁴ *Idem.*

⁸⁴⁵ Il serait d'ailleurs intéressant de connaître les contraintes dont s'affranchissent les gens du voyage en possédant un titre de circulation alors même que tout citoyen français qui ne souhaite pas de carte d'identité a le choix de ne pas en avoir, mais pas eux, et qu'ils sont les seuls à posséder des titres spécifiques de circulation. Cette affirmation des services de police reste teintée de suspicion vis-à-vis d'une mobilité qui permettrait soit de prendre la fuite, soit d'échapper à des délits commis ou encore de ne pas « laisser de traces ».

De fait, la « citoyenneté octroyée » aux gens du voyage ne peut être que conditionnée au contrôle de leur mobilité, que cette dernière soit importante ou plus limitée. Il faut cependant noter que, sans remettre en question la discrimination évidente que constituent ces titres de circulation qui continuent à jeter l'opprobre sur la mobilité, ils ne servent « qu'à contrôler » les déplacements et les individus. Une fois « contrôlée », celle-ci continue pourtant à mettre à mal l'Etat, par le biais de l'incertitude qui accompagne son corollaire, le stationnement ; celui-là même qui reste incertain aux yeux des pouvoirs publics.

Pour « sortir » de cet état, la solution consiste à ne plus posséder de titres de circulation, c'est-à-dire à ne plus être catégorisé comme mobile. Certains n'hésitent donc pas à ne pas se faire enregistrer comme sans domicile fixe, quitte à se trouver dans des situations illégales et/ou précaires. Le moyen de ne plus être autant contrôlé repose sur la sédentarité, qui est présentée comme le modèle dominant auquel il faut se rallier. La mobilité est ainsi stigmatisée parce qu'elle apparaît comme un facteur d'insécurité par rapport à un territoire mais également parce qu'elle ne correspond pas aux normes sociales classiques.

3 Etre tsigane et français : réalité virtuelle ?

La stigmatisation de la mobilité et la difficulté de l'Etat à l'intégrer dans son fonctionnement interrogent, du même coup, les modes d'appréhension de la diversité culturelle du système républicain⁸⁴⁶.

Les gens du voyage interrogent la capacité de l'Etat à gérer des populations mobiles sur son territoire. Mais plus généralement, et quel que soit leur degré de mobilité, les populations tsiganes questionnent l'Etat sur sa capacité à les intégrer comme citoyen d'une communauté nationale. La reconnaissance de la minorité culturelle que forment les populations tsiganes se heurte au modèle républicain français (3.1). L'intégration de ces dernières ne relève pas uniquement pour autant de l'acquisition d'un statut juridique. Le mode de vie de ces groupes, qu'ils soient encore itinérants ou non, est très mal perçu par le reste de la société. Ils sont jugés comme vivant de plein gré aux marges de la société (3.2). Pourtant, malgré ce

⁸⁴⁶ Voir Claude Nicolet, *L'idée républicaine en France : 1789-1924 : essai d'histoire critique*, Paris, Gallimard, 1982.

rejet séculaire, ces groupes montrent un attachement tout particulier à leur nationalité française (3.3).

3.1 L'impossible reconnaissance culturelle

Martine Chanal et Marc Uhry s'interrogent sur la conciliation possible entre une réglementation sur les gens du voyage et la négation même de la minorité tsigane, qui correspond officieusement à cette catégorie⁸⁴⁷. En étudiant cette dernière dans le chapitre 3, ses limites ont été soulignées : elle désigne les populations tsiganes mobiles sans les reconnaître. Pourtant ce terme est aujourd'hui généralement utilisé pour désigner les Tsiganes dans leur ensemble.

L'Etat républicain est en effet fondé sur la non-reconnaissance des particularités sociales des personnes. La nation elle-même renvoie à l'idée régulatrice de ces différences : l'organisation politique des diverses formes en présence permet de créer une unité nationale⁸⁴⁸. Ces principes sont ceux qui ont guidé les politiques d'intégration des étrangers arrivant en France⁸⁴⁹ : ils pouvaient devenir des citoyens français à condition de mettre de côté leurs spécificités (culturelle, religieuse, etc.) et de se naturaliser. L'accès à la citoyenneté se fait donc à condition de renoncer à toute revendication personnelle particulière⁸⁵⁰.

Pourtant dès la fin des années 1960, le mode d'intégration « à la française »⁸⁵¹ connaît de nombreuses failles. Ainsi, pour faire face à l'essoufflement du modèle de l'Etat providence⁸⁵²,

⁸⁴⁷ Martine Chanal et Marc Uhry, « Gens du voyage : le nécessaire renouvellement de l'intervention publique », *ALPIL/Etudes Actions*, 2000, p. 1-8.

⁸⁴⁸ Dominique Schnapper, *La France de l'intégration. Sociologie de la nation en 1990*, Paris, Gallimard, 1991, p. 100.

⁸⁴⁹ Jacqueline Costa-Lascoux, « L'intégration "à la française" : une philosophie à l'épreuve des réalités », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 22, n°2, 2006, p. 105-126 et Sophie Duchesne, *Citoyenneté à la française*, Paris, Presses de Sciences Po, 1994.

⁸⁵⁰ Louis Assier Andrieu, « Remarques sur la culture dans l'idéologie républicaine », in Jean Metral (dir.), *Cultures en ville ou De l'art et du citoyen*, Paris, La Tour d'Aigues, 2000, p. 227-240.

⁸⁵¹ Michel Wieviorka, « La crise du modèle français d'intégration », *Regards sur l'actualité*, n°161, mai 1990, p. 3-15 et du même auteur, « Faut-il en finir avec la notion d'intégration ? », *Cahiers de la sécurité intérieure*, vol. 7-9, n°45, p. 9-20.

⁸⁵² Voir Jacques Chevallier, « Lutter contre les discriminations et Etat-providence », in Daniel Borrillo (dir.), *Lutter contre les discriminations*, Paris, La Découverte, 2003, p. 38-54. Sur la crise de l'Etat-providence, on se référera à l'ouvrage désormais classique de Pierre Rosanvallon, *La crise de l'Etat-providence*, Paris, Seuil, 1984.

de nouvelles politiques de discrimination positive sont progressivement mises en place tout au long des années 1980⁸⁵³ : elles visent notamment des territoires qui concentrent de nombreux problèmes sociaux et économiques. De la même façon, le racisme et les discriminations⁸⁵⁴ à l'égard de certaines populations remettent en cause le principe même de cohésion nationale avancée jusque-là comme garante de la République.

Les populations tsiganes sont au cœur de ce débat. La différence fondamentale de celles-ci, par rapport aux étrangers que l'on souhaite intégrer, réside dans le fait qu'elles sont françaises. Ainsi, se poser la question de l'intégration de ces populations dans la République semble paradoxal. Pourtant, force est de constater, à l'instar de Christophe Robert, que les populations tsiganes sont bien considérées comme des « étrangers de l'intérieur »⁸⁵⁵. Quand ils sont mobiles, les gens du voyage interrogent la capacité de l'Etat à les gérer sur son territoire. De manière plus générale, et quel que soit leur degré de mobilité, les populations tsiganes soulèvent le problème de la reconnaissance d'une minorité culturelle.

La reconnaissance des différentes composantes de la société française ainsi que l'intégration des pratiques de chacun font l'objet de débats actuels : l'Etat républicain doit-il ainsi s'ouvrir au multiculturalisme⁸⁵⁶ ? Doit-il plutôt avancer vers une « troisième voie »⁸⁵⁷ qui permettrait de prendre en compte la diversité culturelle qui renforcerait le système républicain ? La reconnaissance actuelle de la lutte contre les discriminations dans les politiques d'intégration semble emprunter cette seconde voie. Pour pouvoir intégrer les différents éléments de la nation, il faudrait en effet d'abord leur garantir l'égalité de traitement et de droit. Si certains restent de fervents défenseurs du modèle républicain, d'autres prônent une

⁸⁵³ On peut citer notamment l'exemple des zones d'éducation prioritaire (ZEP) ou encore les politiques de la ville. Voir Thomas Kirsbaum, « La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité d'urbaine », *Pouvoirs*, n°111, 2004, p. 113-120.

⁸⁵⁴ Didier Fassin, « L'invention française de la discrimination », *Revue française de science politique*, vol. 52, n°4, 2002, p. 403-423

⁸⁵⁵ Cette expression est empruntée au titre de son ouvrage : Christophe Robert, *Eternels étrangers de l'intérieur. Les groupes tsiganes en France*, Paris, Desclée de Brouwer, 2007.

⁸⁵⁶ Sur le concept de multiculturalisme, voir notamment : Elieser Ben Rafaël, « Multiculturalism in Sociological Perspective », in R. Baucobck, A. Heller et A. Zollberg (dir.), *The Challenge of Diversity. Integration and Pluralism in Societies of Immigration*, Aldershot, England, 1996, p. 133-154; Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1995 et Charles Taylor, *Multiculturalisme, différence et démocratie*, Paris, Champs Flammarion, 1997.

⁸⁵⁷ Schnapper, *op. cit.*, et plus particulièrement chapitre 9, troisième conception de la nation p. 317-357.

approche plus relative. Il s'agit de pouvoir nommer réellement les problèmes pour mieux pouvoir les régler⁸⁵⁸, plutôt que de les désigner par un euphémisme, ou encore de mesurer les inégalités pour mieux saisir les discriminations et les combattre⁸⁵⁹. Il est donc question de saisir dans quelle mesure l'Etat peut actuellement reconnaître les groupes minoritaires sans tomber dans les travers d'un multiculturalisme exacerbé. Les travaux de Michel Wieviorka visent à montrer dans quelle mesure le droit à la différence pourrait être compatible avec la démocratie républicaine⁸⁶⁰ et distinguent ainsi le multiculturalisme du communautarisme. Pour ce dernier, le multiculturalisme⁸⁶¹ peut définir dans un sens large « la reconnaissance de la diversité culturelle de nos sociétés et la pluralité des demandes de reconnaissance qu'elle implique »⁸⁶².

L'Etat a d'ailleurs commencé à mettre en place des traitements différenciés⁸⁶³ de certaines populations dans certains domaines (handicap, aménagement des lieux de culte en milieu carcéral, etc.) : sans les reconnaître officiellement, il cherche donc à « faire avec »⁸⁶⁴. Au-delà des débats qui agitent régulièrement la permanence du système républicain français, il est important de prendre en compte dans ces réflexions la dimension européenne actuelle de protection des minorités. Les Tsiganes constituent d'ailleurs un des groupes les plus visés par ces mesures de reconnaissance. Elles constituent également un des publics privilégiés des politiques de lutte contre les discriminations⁸⁶⁵.

⁸⁵⁸ Intervention de Jean-Michel Belorgey, *in* Assier-Andrieu et Gotman (dir.), *Légiférer sur les « gens du voyage », les communes et la République*, *op. cit.*

⁸⁵⁹ Sur le débat concernant les statistiques ethniques, voir notamment : Dominique Schnapper, « Les enjeux démocratiques de la statistique ethnique », *Revue française de sociologie*, vol. 49, n°1, 2008, p. 133-139 et Patrick Simon, « Les statistiques, les sciences sociales françaises et les rapports sociaux ethniques et de « race », *Revue française de sociologie*, vol. 49, n°1, 2008, p. 153-162.

⁸⁶⁰ Michel Wieviorka, *La démocratie à l'épreuve : Nationalisme, populisme, ethnicité*, Paris, La Découverte, 1993.

⁸⁶¹ Michel Wieviorka, *Une société fragmentée ? Le multiculturalisme en débat*, Paris, La Découverte, 1997.

⁸⁶² Michel Wieviorka, *La différence*, Paris, Balland, 2001.

⁸⁶³ Olivia Bui-Xan, *Le droit public français entre universalisme et différencialisme*, Paris, Economica, 2004.

⁸⁶⁴ Danièle Lochak, « Les minorités et le droit public français. Du refus des différences à la gestion des différences », *in* Alain Fenet et Gérard Soulier (dir.), *Les minorités et leurs droits depuis 1789*, Paris, L'Harmattan, 1989, p. 111-185.

⁸⁶⁵ Voir par exemple une des premières résolutions du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur les Tsiganes : résolution 75 portant recommandations sur la situation sociale des populations nomades en Europe, adoptée le 22 mai 1975 lors de la 245^e réunion des Délégués des ministres. Pour une étude détaillée du droit

La reconnaissance d'une minorité tsigane en France n'interroge pas uniquement sa présupposée mobilité. A l'instar de populations étrangères, les Tsiganes doivent prouver leur attachement à la communauté nationale, régulièrement remis en cause, malgré leur nationalité. En effet, ces groupes ne se conforment ni à la conception territoriale de la citoyenneté⁸⁶⁶ pour celles qui sont mobiles, ni aux valeurs traditionnelles de l'organisation sédentaire dans leur ensemble. Il n'est donc pas seulement question de sa seule reconnaissance mais également de son intégration sociale.

3.2 L'incompréhension face à des modes de vie différents

Le problème des « gens du voyage » repose sur la stigmatisation dont ils sont l'objet : leur mode de vie, leur profession, leur façon d'élever les enfants, leur conception de l'argent ne sont pas conformes aux normes de la « société majoritaire ». Leur intégration n'est donc pas souhaitée, à moins qu'ils n'abandonnent leurs pratiques et leurs modes d'habiter différents.

La mobilité est également rejetée, qu'elle soit réelle ou qu'elle ne soit perçue que par le biais de l'habitat caravane conservée par les familles. Le fait de vivre en caravane et/ou de voyager est considéré comme précaire et archaïque. En effet, pour bon nombre de sédentaires, continuer à vivre en caravane aujourd'hui équivaut à renoncer au confort et à la sécurité d'un endroit fixe. Voyager revient à ne pas vouloir s'adapter aux normes sédentaires que sont la présence quotidienne au travail ou encore la scolarisation des enfants dans une classe « en dur »⁸⁶⁷. La mobilité et les modes de vie qui renvoient aux populations tsiganes sont généralement jugés négativement et considérés comme déviants. Nous avons régulièrement entendu que « s'ils veulent bénéficier des mêmes droits que les autres, ils n'ont qu'à acheter une maison » ou bien qu'« il leur suffit d'arrêter de voyager pour avoir une vie normale », ou encore que leur mode de vie met en danger la santé de leurs enfants. La fixation en caravane est encore moins bien comprise : pourquoi rester dans un habitat, jugé précaire, quand on peut s'installer dans une maison ?

rattachée à la minorité tsigane, voir : Jacqueline Charlemagne, « Où en est le droit des minorités, l'exemple tsigane », *Etudes Tsiganes*, vol. 2, n° 2, 1993, p. 8-33.

⁸⁶⁶ Emmanuel Aubin, « Territoires et sécurité : la sécurité pourquoi la sécurité pour qui », in Bernard Drobenko (dir.), *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Les Cahiers du CRIDEAU, n°12, 2005, p. 125-144.

⁸⁶⁷ Expression largement utilisée par les gens du voyage et les associations pour désigner les écoles qui se déroulent à l'année dans une commune.

Par ailleurs, il est assez déroutant de voir que les gens du voyage sont généralement classifiés, dans leur ensemble, comme « population défavorisée », « problématique » ou « à risques » : sur quelles bases chiffrées s'appuie-t-on pour pouvoir ainsi assimiler des populations de la sorte ?

Toutes les activités reliées au nomadisme ou à leur style de vie sont systématiquement critiquées et qualifiées de rétrogrades. S'ils ne veulent pas entrer dans le système du Revenu minimum d'insertion⁸⁶⁸, ce serait parce qu'ils sont « fainéants » et ne voudraient pas travailler. La situation est évidemment plus complexe, dans la mesure où ces populations ne sont pas nécessairement calées, par exemple, sur le fonctionnement classique des entreprises : leurs horaires de travail sont flexibles (la nuit et le dimanche) et variables selon les besoins qu'ils rencontrent. De même, on ne travaille pas nécessairement de façon régulière car le rapport à l'argent et à l'avenir est différent. Les économies réalisées le sont dans un but précis et procèdent rarement d'une épargne en vue d'un projet d'acquisition matérielle. Il est alors complexe pour les familles de répondre aux exigences du RMI, comme par exemple le fait de s'engager à chercher du travail constamment, puisqu'elles le font en fonction de besoins bien identifiés, etc.

Une critique commune porte également sur la scolarisation des enfants : le voyage ne permettrait pas de scolariser les enfants. De même, quand ils ne voyagent plus, nombreux enfants arrêteraient leur scolarité⁸⁶⁹ dès qu'ils sont en âge de le faire, c'est-à-dire à la fin de l'école primaire, pour poursuivre jusqu'à leurs 16 ans des cours du CNED. Ces attitudes témoigneraient de la volonté des gens du voyage de ne pas intégrer la société pour préférer rester entre eux tout en profitant des allocations familiales qui leur sont attribuées à la condition qu'ils scolarisent leurs enfants. La question de la scolarisation⁸⁷⁰ est, là encore,

⁸⁶⁸ Claire Cossée, « L'accès aux droits relatifs à l'initiative économique et à l'emploi », in Jean-Pierre Liégeois, *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France*, Rennes, Ecole nationale de la santé publique, 2007, p. 119-151.

⁸⁶⁹ Mais là aussi les chiffres officiels manquent pour affirmer ces théories. Il faut également noter que l'Education nationale est régulièrement remise en cause par les parents, les associations militantes et les enseignants pour ne pas assez suivre les enfants du voyage lorsqu'ils sont absents. Certains expliquent même que l'absence de ces enfants arrangerait l'Education nationale.

⁸⁷⁰ Sur la scolarisation des enfants du voyage : Elisabeth Clanet, « La scolarisation des enfants du voyage au Centre national d'enseignement à distance », *Distances et savoirs*, vol. 5, n°4, 2007, p. 559-574 et Virginie Repaire, *La*

beaucoup plus complexe que ces quelques préjugés redondants. Ces sujets ayant été largement traités, nous rappellerons ici que les parents sont de plus en plus conscients de la nécessité de la scolarisation de leurs enfants pour leur futur et qu'ils sont nombreux à avoir adapté leurs déplacements en fonction de l'école. Ils ont donc notamment réduit leur mobilité pour favoriser la scolarisation de leurs enfants et respecter cette obligation. Un débat fait souvent l'objet de tensions vives entre les enseignants et le ministère de l'Éducation nationale, les familles, les associations et les experts. Il s'agit essentiellement de savoir si les antennes scolaires mobiles⁸⁷¹ favorisent la scolarisation des enfants ou si ces dispositifs spécifiques ne renforcent pas leur éloignement du système classique. Cette dérogation au droit commun pour certains est considérée comme une passerelle essentielle vers les écoles. Adaptés aux enfants et à leur mode de vie, les caravanes ou bus-écoles favoriseraient la venue des enfants à l'école et leur adaptation : ces antennes mobiles ne visent donc pas à remplacer les conditions de scolarisation traditionnelles. Certaines académies y sont d'ailleurs opposées ou n'encouragent pas leur développement : un enfant doit aller à l'école quels que soient son origine et/ou son mode de vie.

Dans d'autres départements, on observe la volonté de prendre en compte les spécificités de ces enfants pour favoriser leur scolarisation et limiter l'absentéisme. Ces arrangements locaux (antenne scolaire mobile, mise en place d'un cahier de liaison entre les différentes écoles pour accompagner les enfants, intervenant spécialisé pour effectuer des cours de remise à niveau, etc.) témoignent de la prise en compte des différences et de la capacité d'adaptation des politiques sociales aux réalités empiriques⁸⁷².

Alors même que leurs pratiques semblent non-intégrables à la société, certaines dérogations locales démontrent que la prise en compte de leurs particularités permet une action commune. Ces mesures semblent d'autant plus importantes qu'elles servent le même objectif qu'est le droit commun. Elles sont pourtant encore rares. L'imposition de la sédentarité comme modèle dominant peut pourtant avoir de nombreuses conséquences sur

construction du lien social à l'école ou les enjeux de la scolarisation des enfants tsiganes, thèse de doctorat, Université de Paris V, 2004.

⁸⁷¹ Voir les travaux de Delphine Bruggeman et notamment cette référence : Delphine Bruggeman, « Le métier d'enseignant en camion-école : enseigner et militer pour le droit à l'école des enfants tsiganes », *Pensée plurielle*, vol. 2, n°18, 2008, p. 22-39.

⁸⁷² Comme le souligne Serge Paugam, *La société et ses pauvres*, Paris, Presses universitaires de France, 1995.

l'organisation du travail et du fonctionnement des familles, et risquent souvent d'altérer les situations réelles en créant des besoins jusque-là inexistantes.

Ces réticences interrogent profondément la capacité de la République à intégrer une population pourtant française. Depuis des siècles, ce n'est pas seulement la mobilité qui caractérise une partie des membres mais également son mode de vie, qui sont perçus par les autorités et la « société majoritaire » comme incompatibles avec les normes de la communauté nationale. Tout porte à croire que les populations tsiganes qui, dans une certaine mesure, ont résisté au processus d'« assimilation » à la française en conservant leur mode de vie, sont vouées à en payer les conséquences.

Malgré leur difficile voire quasi non-reconnaissance ainsi que la dévalorisation systématique de leur mode de vie, les gens du voyage et autres populations tsiganes fixées défendent pourtant leur identité française.

3.3 Loyauté à la française

Alors même qu'ils sont considérés comme des individus à part et que la mobilité de certains groupes tsiganes est directement discriminée, ces derniers revendiquent, paradoxalement, leur attachement à leur identité nationale qu'ils combinent généralement avec leur ethnie (manouche, gitan, sinti, etc.)⁸⁷³. Quand bien même ils ne se seraient pas conformés au modèle français en préservant leur identité tsigane, et pour certains leur mobilité, ils n'en demeurent pas moins « fiers d'être français » (3.1.1). Les tsiganes français revendiquent même cette appartenance à la communauté nationale afin de se distinguer des autres groupes tsiganes étrangers et notamment ceux membres de l'Union romani national (3.1.2).

3.3.1 D'abord français

La prétendue volonté des populations tsiganes de rester en dehors de la société française et plus largement l'image ancestrale d'individus n'étant attachés à aucun territoire sont ici à

⁸⁷³ On peut d'ailleurs rapprocher ici cette situation de la vie d'un migrant polonais à Chicago au début du siècle. Thomas et Znanięcki montrent que les liens d'appartenance à la communauté d'origine ne forment pas nécessairement un obstacle à l'intégration à la société d'accueil mais une étape dans le parcours d'intégration. Voir William Isaac Thomas et Florian Znanięcki, *Le paysan polonais. Récit de vie d'un migrant*, Paris, Nathan, 1998 [1^{ère} éd. : 1918].

remettre en cause à double titre. D'une part, les gens du voyage se revendiquent comme « citoyens français » mais également comme « locaux », attachés à leur département de naissance s'ils voyagent ou au territoire qu'ils habitent à un moment précis parce qu'ils ont décidé de s'y fixer pour un temps. D'autre part, ces « cosmopolites locaux » se plaisent souvent à montrer aux *Gadge* leur « degré » d'appartenance à la France⁸⁷⁴ : service militaire, paiement des impôts⁸⁷⁵, connaissances musicales⁸⁷⁶, drapeau français dans la caravane etc. Grâce au voyage, certains connaissent d'ailleurs mieux spatialement le territoire national que bon nombre de Français. Cette identité française est souvent combinée aux traditions héritées de la famille, qu'il s'agisse des pratiques culinaires et artistiques ou de la façon de vivre en communauté, etc. Comme nombre de citoyens aux identités mixtes⁸⁷⁷, ils passent généralement aisément d'un standard à un autre en fonction des configurations et de leurs interlocuteurs et construisent leur identité à partir d'emprunts aux différentes cultures. Ils ne souhaitent donc pas nécessairement se voir reconnaître des droits spécifiques liés à leur groupe d'appartenance ni à leur culture, mais obtenir les mêmes droits que leurs concitoyens français⁸⁷⁸.

⁸⁷⁴ Des travaux actuels rendent compte de la combinaison entre revendication de l'identité française et appartenance communautaire (ethnique, religieuse, etc.). Sur ce sujet, voir par exemple : Jocelyne Cesari, *Musulmans et républicains. Les jeunes, l'islam et la France*, Paris, Complexe, 1999 et Nancy Venel, *Musulmans et citoyens*, Paris, Presses universitaires de France, 2004.

⁸⁷⁵ De nombreuses familles sortaient, généralement en cours d'entretien ou de façon furtive lorsque nous discutons de façon informelle, des masses de papiers attestant la scolarité des enfants ou encore le paiement de leurs impôts, ponctués de « tu vois, on est français, on est en règle, on est correct nous ».

⁸⁷⁶ De la même façon, les plus anciens aimaient souvent m'exposer la diversité de leurs connaissances musicales. Contrairement aux idées reçues, certains n'ont jamais touché une guitare de leur vie et adorent Johnny Halliday mais également Georges Brassens. Différents arguments viennent éclairer leurs choix musicaux : référence à la liberté, chanson directement dédiée aux tsiganes, énergique, agréable pour faire de la route, etc. A l'inverse, l'été dernier, les concours de tecktonik (danse électro) s'enchaînaient devant les caravanes : les jeunes étant habillés comme n'importe quel adepte se produisant au Trocadéro ou sur les marches de la Défense à Paris. Il faudrait également pouvoir aborder l'ouverture et les connaissances musicales de certains gitans sédentarisés (et pas seulement dans le sud de la France) dont certains jouent encore du flamenco qu'ils combinent à d'autres types de musique.

⁸⁷⁷ Sur la fabrication par les individus d'identités « métisses » et le « coût » possible pour l'individu d'assumer les deux, voir : Abdelmalek Sayad, *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*, Bruxelles, De Boeck Wesmael, 1991 ; Christian Gros, « Métissage et identité : la mosaïque des populations et les nouvelles demandes ethniques », *Pouvoirs*, n°98, 2001, p. 147-159 et Nacira Guénif-Souilamas, *Des « beurettes » aux descendantes d'immigrants nord-africains*, Paris, Grasset, 2000.

⁸⁷⁸ Claire Cossée, « Gens du voyage. Modèle républicain et pratique communautaire : l'ethnicisation du politique? » (Entretien avec Claire Cossée par J. Huguet), in Stéphane Beaud, Joseph. Confavreux et Jade. Lindgaard (dir.), *La France invisible*, Paris, La Découverte, 2006, p. 196-199.

Les populations tsiganes françaises illustrent finalement, comme d'autres groupes minorisés, l'intériorisation des normes de la société nationale qui leur permet de dépasser la simple appartenance à un groupe familial ou à une ethnie de référence pour « habiter » un statut de citoyen. D'ailleurs, pour Dominique Schnapper, « l'attachement à la nation a toujours été le plus fort parmi les catégories de la population dont la survie ou l'intérêt étaient directement liés à l'organisation nationale »⁸⁷⁹. L'affirmation de l'identité française des gens du voyage serait ainsi issue d'une reconnaissance, à des moments donnés, d'une intégration à la communauté nationale.

Les populations tsiganes se reconnaissent dans la communauté nationale bien que, paradoxalement, elles en soient parfois exclues en vertu de leur mobilité et/ou de leurs modes de vie. On est donc face au véritable problème d'intégration d'un « sous-groupe » français qui n'a cessé d'être mis à distance depuis des siècles et qui, pour être intégré pleinement, devrait cesser d'être mobile et/ou d'habiter en caravane, voire même de porter sur lui une marque ethnicisante (démarche, façon de parler, vêtements, etc.).

La revendication de l'identité française prend une dimension plus importante en présence de groupes tsiganes étrangers : il s'agit notamment pour les leaders d'associations tsiganes français de se distinguer du mouvement politique tsigane l'Union romani internationale.

3.3.2 L'identité française : une distinction

Suite à l'influence considérable et croissante du mouvement international rom⁸⁸⁰, l'emploi du terme « Tsigane » est jugé péjoratif⁸⁸¹, le terme de « Rom » lui étant préféré. Cependant, une large partie des Tsiganes français et les leaders d'associations ne se considèrent ni ne s'auto-désignent Roms.

⁸⁷⁹ Schnapper, *op. cit.*, p. 334.

⁸⁸⁰ Voir Jean-Pierre Liégeois, « Naissance du pouvoir tsigane », *op. cit.*

⁸⁸¹ Il existe en France un très long débat dans le champ académique – et au sein des associations de Tsiganes ou de Gadge les aidant – pour savoir quelle expression employer. Les termes « Tsiganes » ou « Voyageurs » ont été utilisés depuis la fin des années 1990 sans réel problème, tant par les chercheurs que par les Tsiganes eux-mêmes. Ces mots apparaissaient ainsi tant dans le nom des associations que dans des organismes représentatifs ou encore dans la façon des groupes de s'auto-désigner. Pour notre part, nous avons fait le choix d'employer les termes utilisés par les populations pour se désigner elles-mêmes, nous avons donc toujours employé le terme de « tsigane » et de « voyageur ».

En effet, comme l'a démontré Claire Cossée, il y a d'un côté un autonome général, celui de « voyageur », que les Tsiganes soient itinérants ou non, et de l'autre une identification culturelle en fonction des différents groupes existants (Gitans, Manouches etc.). Le terme de « voyageurs » est également utilisé de façon générique en opposition à ceux qui ne le sont pas, c'est-à-dire les *Gadge*⁸⁸². Cependant c'est bien le terme de « Tsigane » ou de « gens du voyage » qui est employé par les principaux concernés, notamment dans leurs relations aux autorités publiques : il ne s'agit pas nécessairement d'une intériorisation d'une catégorie administrative mais d'une stratégie des acteurs d'employer les expressions maîtrisées par leurs interlocuteurs afin d'avoir un nom lisible, mais également de rester dans le respect de l'universalisme français⁸⁸³.

Le terme « Rom » a quant à lui trois significations majeures. D'un côté ce terme – signifiant « homme » en romani – désigne l'ensemble des Tsiganes, remplaçant cet ancien terme jugé péjoratif : il est ainsi de plus en plus usité par les milieux politiques (notamment au niveau européen), associatifs ou universitaires. De l'autre, il renvoie à un groupe culturel spécifique au même titre que les Gitans ou les Manouches. Enfin, il peut être rattaché aux groupes de Roms migrants arrivant des pays de l'Est et se fixant dans des conditions d'hygiène et de pauvreté absolues aux périphéries des plus grandes agglomérations⁸⁸⁴.

L'amalgame réalisé entre Roms, Tsiganes et gens du voyage est assez courant tant chez les élus que dans les différentes composantes de la société. Être reconnu comme Rom entraîne une confusion entre ceux qui sont français et les Roms venant d'Europe de l'Est. Beaucoup de tsiganes français ont tendance à rejeter ces nouveaux arrivants, les accusant de délinquance en tout genre mais aussi de venir ternir leur image de français paisibles :

⁸⁸² Claire Cossée, « Des « gens du voyage » aux Roms. Généalogie et usage des ethnonymes : vers une impossible neutralité », Communication présentée au *Colloque Catégorisation(s) et migrations*, CERI, Paris, 13-14 mars 2008.

⁸⁸³ Marie Bidet, « "Gens du voyage" : réappropriation d'une catégorisation administrative dans les rapports aux pouvoirs publics », Colloque international *Dynamiques, politiques et expériences du rapport aux « endo-étrangers » en Europe : Roms, Manouches, Yeniches, Gitans et gens du voyage*, Bordeaux, 27-29 avril 2009.

⁸⁸⁴ Voir Claire Auzias, *Les Tsiganes Ou Le Destin Sauvage Des Roms De L'est*, Paris, Michalon, 1995 et Jean-Pierre Liégeois, « Les Roms au cœur de l'Europe », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1052, 2005, p. 19-29. Samuel Delepine; et Yannick Lucas, « Les Roms migrants en France : ou comment faire d'une population en danger "une population dangereuse" », *Etudes Tsiganes*, n°31-32, 2008. p. 70-85.

illustration classique de l'inversion du stigmaté⁸⁸⁵. Tous n'apprécient guère qu'on les confonde, mais une partie des Tsiganes français et des associations les représentant sympathise avec les leaders français du mouvement international rom et tente d'agir en commun pour lutter contre la paupérisation des conditions de vie des personnes nouvellement arrivées, ou encore contre les discriminations à l'égard des Tsiganes en général.

Ce soutien ne peut masquer le fait qu'au niveau français, les leaders d'associations se reconnaissent très rarement comme une entité unique, le « peuple rom », défini lors du Premier congrès mondial tsigane organisé par le Comité international à Londres du 8 au 12 avril 1971. Ils n'emploient quasiment jamais ce terme pour parler d'eux et l'intègrent encore moins dans leurs revendications. Ils ne se retrouvent pas dans la défense d'une nation rom qui reposerait sur une origine indienne commune et le romani⁸⁸⁶. Ils ont alors tendance à revendiquer fortement leur appartenance nationale : « moi je n'ai jamais mis les pieds en Inde, ni mes parents, ni mes grands-parents, on est français... on est manouche et français »⁸⁸⁷. De la même façon, si les pentecôtistes se réclament régulièrement de leur citoyenneté française et européenne, ils semblent beaucoup moins internationalistes, pour le moment, que leurs collègues européens qui sont généralement de grands défenseurs de la nation et culture roms.

Par ailleurs, si les associations tsiganes françaises ne sont pas séduites par le nom de Rom, celles issues du courant internationaliste rom refusent souvent l'utilisation du terme « voyageur ». En effet le voyage a disparu depuis longtemps de leurs pratiques et ne doit pas pour elle devenir un élément constitutif de leur unité, quand bien même ce rapport au voyage ne serait que symbolique⁸⁸⁸. Cette lutte pour la distinction a notamment eu lieu au niveau du forum européen où l'expression « Roms » est suivie de celle de « gens du voyage »,

⁸⁸⁵ Erwin Goffman, *Stigmaté. Les usages sociaux du handicap*, Editions de Minuit, Paris, 1975.

⁸⁸⁶ Suite à des découvertes linguistiques, le romani serait un dérivé des parlers populaires proches du sanskrit qui a de nombreuses bases communes avec les langues du nord-ouest de l'Inde (hindi, nepali, panjabi). Malgré les multiples transformations de cette langue, plusieurs millions de Tsiganes parlent aujourd'hui cette langue. Voir sur ce sujet : Morgan Garo, « La langue rromani au cœur du processus d'affirmation de la nation rrom », *Hérodote*, vol. 2, n°105, 2002, p. 154-165.

⁸⁸⁷ Entretien avec un voyageur.

⁸⁸⁸ Cossée, *op. cit.*

faisant ainsi coexister une minorité culturelle avec une catégorie administrative⁸⁸⁹. Certains leaders tsiganes français expliquent qu'il s'agissait d'une volonté affichée de leur part de ne pas être identifiés comme « Roms ». D'autres estiment que la France ne pouvait pas adhérer à la vision du Conseil de l'Europe qui reconnaît les minorités et que la France a donc « imposé » sa spécificité⁸⁹⁰.

Cette réaction met en relief les limites inhérentes à la généralisation globalisante de groupes qui ont peu de chose en commun. En effet, effacer toute différenciation entre les groupes relève d'une stratégie politique de l'Union internationale romani⁸⁹¹ afin de se présenter comme une minorité homogène ou encore une « nation transfrontalière ». Pour Christophe Robert, cela correspond également à une démarche de « régénération » de référents identitaires⁸⁹² qui permet de construire *a posteriori* l'identité d'un mouvement. Il est ensuite plus facile de négocier sur différentes scènes politiques au nom de l'ensemble des Roms et donc de revendiquer une certaine représentativité. Cependant, il paraît difficile de déterminer de façon arbitraire des correspondances entre des groupes totalement différents tant par leurs langues, leurs pratiques quotidiennes, leur religion que par leurs modes de vie. L'expression « gens du voyage » rencontre les mêmes limites. En France, lorsque l'on est en présence de deux groupes différents, chacun parle deux langues mais c'est le français qui sert de dénominateur commun. Cette diversité est significative d'une société tsigane fragmentée⁸⁹³ mais aussi constructive de son identité (et non de « référents identitaires »). Se pose ainsi la question d'un espace de représentation réelle pour tous les groupes tsiganes afin de tenir compte des approches de chacun et de la diversité même de ces populations.

Ainsi le projet politique de l'Union internationale rom est intéressant car il s'inscrit dans une dynamique européenne de reconnaissance des minorités européennes dont les groupes

⁸⁸⁹ Sur le site Internet du Conseil de l'Europe, on trouve la division des « Roms et gens du voyage » et on y apprend comment le comité d'experts sur les Roms et gens du voyage a été créé en septembre 1995 et ce qu'est le Forum Européen des Roms et gens du voyage, qui s'est réuni la dernière fois en décembre 2008 à Strasbourg. D'une part, il est intéressant de noter que le terme « gens du voyage » est accolé à celui de Roms. D'autre part, si on examine les documents présents, on voit que le terme de « gens du voyage » est traduit par « Travellers », deux termes qui n'ont pourtant pas la même définition.

⁸⁹⁰ Les discours des acteurs rencontrés sont plutôt confus à ce propos.

⁸⁹¹ Garo, *Les Roms, une nation en devenir ?*, *op. cit.*

⁸⁹² Robert, *op. cit.*, p. 42.

⁸⁹³ Bernard. Formoso: *Tsiganes et Sédentaires, la reproduction culturelle d'une société*. L'Harmattan, Paris, 1986.

tsiganes arrivent au premier rang. Au-delà des critiques que nous avons formulées sur les risques d'une globalisation induite par des revendications homogènes, le projet de reconnaissance et de légitimation d'un peuple et d'une nation rom sans territoire en Europe pose un problème majeur. Le débat entre les Tsiganes français et le courant international rom illustre d'ailleurs ce qui se déroule actuellement au cœur des associations roms : certaines militent pour la reconnaissance d'une nation rom tandis que les autres souhaitent être intégrées et respectées dans les sociétés dans lesquelles elles évoluent⁸⁹⁴. Les Français relèvent du second cas de figure puisqu'ils militent non pas pour obtenir des droits spécifiques mais pour être considéré comme des citoyens lambda et donc : « être des Français comme les autres ».

Ils déplorent souvent le fait de ne pas être intégrés dans les revendications globales des « Roms » à l'échelon européen, que l'on ne prenne pas suffisamment en compte leurs spécificités françaises comme la pratique de l'itinérance pour certains. Mais leur positionnement reste paradoxal. Les Tsiganes français semblent toujours partagés entre leur demande d'invisibilité et la revendication de droits spécifiques, tels que ceux défendus au niveau européen : « entre la mise en avant de l'ancrage français et la revendication d'un droit à la différence »⁸⁹⁵.

Si les Tsiganes français obtiennent peu de reconnaissance politique au niveau national comme on a pu le voir dans le chapitre 6, leur participation à de nombreuses réunions et programmes d'action au niveau européen par exemple laisse *a priori* sous-entendre d'autres formes de mobilisations potentielles. Une partie des leaders tsiganes français regrette par exemple que leur pays, la France, ne s'implique pas plus dans la lutte contre les discriminations les concernant. Elles ont d'ailleurs envie de porter ces revendications au niveau européen. Elles estiment qu'elles prendraient alors plus d'envergure et pourraient éventuellement obliger la France à mettre en place des actions ciblées en faveur des Tsiganes.

⁸⁹⁴ Pavel Barsa, « Les Roms à la croisée des chemins », *Mouvements*, n°18, novembre-décembre 2001, p. 138-142.

⁸⁹⁵ Cossée, « Des "gens du voyage" aux Rroms... », *op. cit.*

Alors que ces populations demandent « juste » une adhésion totale à la communauté nationale, leur volonté d'affirmer leur existence politique à un niveau européen entraînerait probablement un changement d'enjeu et une politisation de la question de la reconnaissance. Cela nécessiterait un dépassement des clivages internes au mouvement international rom mais également une structuration améliorée de l'action politique tsigane. Bénéficier des ressources du courant international rom peut constituer une opportunité, notamment dans la formation plus importante de futurs cadres, mais cela reste pour le moment incertain. Non pas que les intéressés ne soient pas en capacité de le faire mais parce que l'action collective de ces groupes en France oscille entre participation et retrait vis-à-vis des pouvoirs publics.

La question du territoire est centrale dans le traitement socio-administratif des gens du voyage.

Si l'Etat souhaite aujourd'hui organiser lui-même les grands passages, c'est dans une optique d'ordre public : il veut pouvoir contrôler son territoire et ceux qui se déplacent dessus. Cependant, la prévision anticipée des déplacements s'oppose aux pratiques du voyage des groupes.

Tandis que l'Etat a tendance à multiplier les moyens de surveillance pour sécuriser son territoire⁸⁹⁶, les gens du voyage semblent échapper à ce contrôle. Ils sont pourtant dotés de titres de circulation spécifiques censés permettre leur identification ainsi que le suivi de leurs déplacements. C'est finalement l'incertitude de leur stationnement que les pouvoirs publics redoutent et qu'ils souhaitent organiser, de la même façon que la loi Besson de 2000 visait à gérer le problème du stationnement spontané des caravanes dans les villes.

Leur rapport aléatoire au territoire inquiète autant que le fait qu'ils n'aient pas, aux yeux des pouvoirs publics, de « territoire de référence ». Enfermer la question des gens du voyage dans une problématique territoriale ne leur donne droit qu'à une « identité de papiers ». Ils

⁸⁹⁶ Piazza et Crettiez, *Du papier à la biométrie...*, *op. cit.*

sont ainsi généralement assimilés à des étrangers ne souhaitant pas s'intégrer. Ce constat n'est pas uniquement lié à leur mobilité mais à leur mode de vie jugé incompatible avec les normes d'une société sédentaire. Paradoxalement, ils sont français depuis des générations et revendiquent leur appartenance à leur pays.

L'appartenance à un territoire est bien liée à une dimension politique, ici celle de l'identité. Cette question d'identité n'est finalement pas prise en compte dans l'action publique car celle-ci vise uniquement à gérer des situations problématiques et concrètes posées aux collectivités locales. C'est la mobilité qui détermine les choix d'action publique. Le « problème des gens du voyage » est réduit à un problème unique de stationnement afin d'y apporter des solutions. En cela, la gestion publique du nomadisme s'inscrit dans des pratiques classiques de la gestion publique de problèmes complexes, comme l'a souligné Donald Chisholm dans son célèbre article sur les problèmes « mal-structurés » (« *ill structured problems* »)⁸⁹⁷.

Cette prise en charge partielle d'un problème public empêche la prise en compte des enjeux réels d'intégration de ces populations françaises, qui dépassent largement la question de la mobilité alors même qu'aujourd'hui, une grande partie s'est fixée et ne peut donc plus être considérée comme des gens qui voyagent.

⁸⁹⁷ Chisholm, *op. cit.*

Conclusion. Les gens du voyage, des cosmopolites locaux ?

La gestion publique du nomadisme est indiscutablement une affaire complexe qui renvoie à deux problèmes empiriques qui se posent chacun à des niveaux d'action différents. D'une part, le stationnement des caravanes et l'accueil des gens du voyage interpellent les scènes locales. D'autre part, la circulation des populations sur le territoire relève du niveau central. La loi Besson du 5 juillet 2000, en visant à intégrer ces enjeux, apparaît ainsi comme la combinaison de deux logiques, celle de l'accueil et celle du contrôle des populations, à travers l'instrument technique que représente l'aire d'accueil (Partie 1). Cette loi pose ainsi le cadre d'une régulation étatique équilibrée entre ces deux niveaux d'action, selon une division du travail assez classique dans un Etat qui reste un Etat unitaire : aux collectivités territoriales la responsabilité de la mise en œuvre de la loi, à l'Etat d'en faire assurer le bon déroulement tant par l'incitation que par la contrainte. Mais en l'absence de directives centrales précises, l'accueil reste localement « bricolé », avec pour conséquence, une mise en œuvre très contrastée territorialement dans la mesure où elle reste finalement fortement dépendante de la bonne volonté des acteurs locaux (Partie 2). Pour autant, si le stationnement des caravanes constitue l'« urgence locale » à régler, l'Etat reste confronté à un enjeu d'ordre public plus général, celui du contrôle du nomadisme, qui oriente de façon principale, l'action publique envers les Tsiganes. Posée de manière cruciale par le déplacement des grands groupes, la question de la mobilité demeure une question profondément politique dès lors que le rapport au territoire est aussi ce qui définit l'appartenance à une communauté nationale dont l'Etat se veut l'incarnation institutionnelle (Partie 3).

C'est bien la difficulté d'articuler cette double logique qui explique le caractère *partiel* et *inachevé* de la régulation qui procède de l'application de la loi Besson. La gestion publique des gens du voyage repose en fait sur un paradoxe qui tend à faire sociologiquement des Tsiganes des « cosmopolites locaux » pour reprendre à notre manière la formule forte de Merton qui a ouvert notre propos introductif. Si l'Etat tente « d'enraciner » localement les gens du voyage par le biais de la commune de rattachement et d'assurer une gestion

également locale de leur mode de vie qu'il s'agisse de la question du stationnement ou de la scolarisation, ces populations, qu'elles soient ou non mobiles, ne sont jamais considérées localement comme « d'ici » tant elles symbolisent, par leur culture, un « ailleurs » qui les construit comme « étrangères ».

Du fait de leur mobilité, les gens du voyage posent un important défi en termes d'intégration aux pouvoirs publics dès lors que ces derniers tentent d'en maîtriser la circulation. Bien que français, leurs titres de circulation font en effet d'eux des citoyens « à part » dans une société où la mobilité continue à susciter la méfiance. Cette opposition entre local et cosmopolite, migrant et sédentaire, ne retranscrit pourtant pas la réalité des situations que vivent les populations tsiganes. Quand elles sont mobiles, on leur reproche de ne pas avoir d'attachement territorial, alors même que ces dernières revendiquent très généralement un ancrage local qui correspond à celui de leur naissance, l'endroit où elles ont passé le plus de temps ou encore le lieu où demeure une large partie de leur famille. De même, on s'étonne que les populations tsiganes ne participent pas à la vie locale mais elles sont le plus souvent tenues à l'écart et sont rarement les bienvenues. Même si certaines familles sont sédentarisées depuis des générations et « habitent » une ville, ses membres restent perçus comme des étrangers, « en dehors » de la cité.

Les populations tsiganes évoluent donc en pleine contradiction. Quand elles sont mobiles, on aimerait qu'elles se fixent. Quand elles sont sédentaires, on ne comprend pas qu'elles conservent leur mode de vie, que ce soit leur habitat caravane ou d'autres traits caractéristiques de ce que l'on identifie comme leurs traditions. Les personnes fixes font certes moins peur mais demeurent perçues comme « les gitans du coin ». On a ainsi tendance à oublier que les populations tsiganes, quelle que soit leur degré de mobilité, se construisent une identité en empruntant à la fois à leur groupe d'origine et à la société qui les entoure. En cela, les populations tsiganes sont aussi des « cosmopolites locaux ». D'une part, leur identité mixte n'est pas nécessairement due à leur mobilité mais bien à une combinaison de références culturelles. D'autre part, qu'elles soient itinérantes ou non, elles se revendiquent toujours d'un point d'ancrage fixe : une ville, un département ou tout simplement, leur pays, la France.

Il ne serait d'ailleurs pas inutile de parvenir à évaluer les impacts réels de la loi Besson de 2000 sur les pratiques des gens du voyage. Savoir si le fait d'imposer le stationnement sur les aires d'accueil modifie ou non, la façon dont les gens du voyage se déplacent n'est pas sans conséquences pratiques. Ces derniers prévoient-ils leurs déplacements en fonction des dispositifs d'accueil existants ? L'obligation de stationnement sur les aires d'accueil a-t-elle favorisé leur volonté de fixation sur des terrains familiaux ? On parle en effet beaucoup de fixation plus importante des populations mais sans en avoir une idée réelle et sans en connaître les motifs (scolarisation, réseaux professionnels, etc.). Il convient en effet de continuer à combler le déficit de connaissance que nous avons encore sur des populations de plus en plus hétérogènes quant à leurs conditions de vie et qui ne peuvent plus désormais être saisies valablement à travers la seule dimension de leur mobilité et la seule référence au nomadisme.

D'un autre côté, la question du nomadisme des populations tsiganes doit aujourd'hui être posée à l'échelle européenne, car celle-ci donne une toute autre dimension à la mobilité. Tout d'abord, d'autres pays européens sont concernés par les problématiques de stationnement et de circulation des populations tsiganes⁸⁹⁸, tels que l'Allemagne, la Belgique ou encore le Royaume-Uni. Ces derniers ont d'ailleurs des politiques d'aménagement de « terrains désignés » pour le stationnement des populations itinérantes. En Belgique, cette politique reste incitative tandis qu'elle est obligatoire en Grande-Bretagne. D'ailleurs, dans ce pays, les populations ne voyagent quasiment plus que l'été. Une étude comparée des législations ainsi que de la façon dont les collectivités gèrent localement ce problème, dans le cadre de structures politiques et administratives totalement différentes, apporterait des éclairages sur une éventuelle spécificité française de gestion du nomadisme mais également sur la façon dont d'autres Etats intègrent ou non ces populations.

Ensuite, il n'est pas non plus inutile de s'interroger sur la façon dont le droit européen peut avoir un impact sur le droit national dans la gestion et la reconnaissance des populations tsiganes. Il existe aujourd'hui un ensemble des textes européens (directives, résolutions, recommandations) concernant la minorité rom qui vise à favoriser leur reconnaissance comme minorité, à lutter contre le racisme dont ils sont victimes ou encore à encourager des

⁸⁹⁸ *Le stationnement des gens du voyage en Europe. Législation européenne*, n°LC 145, Sénat, 2005.

mesures spécifiques pour la scolarisation des enfants. Ces textes sont susceptibles d'être mobilisés comme ressource par des acteurs tels que les associations de Tsiganes dans leur action revendicatrice auprès du gouvernement français.

Dans le même sens, il faudrait également réussir à analyser la façon dont quelques rares leaders associatifs tsiganes envisagent de se saisir du droit pour défendre leurs droits, notamment auprès de la Cour européenne des droits de l'homme. Il convient cependant de souligner à quel point la reconnaissance même de la minorité tsigane par la France, au-delà des débats idéologiques, est complexe du fait de ses implications politiques. Accorder aux Tsiganes, le statut officiel de minorité risquerait en effet, à terme, d'avoir des effets de discrimination qui peuvent se révéler à l'usage bien peu positifs.

Finalement les Tsiganes/Roms sont bien au cœur de la problématique européenne. Alors même que l'Union internationale Rom les qualifie de « peuple européen » à l'identité transnationale, leur reconnaissance et leur intégration⁸⁹⁹ mettent *de facto* à l'épreuve les concepts de mobilité et de citoyenneté européenne⁹⁰⁰. C'est peut-être au niveau européen que leur cosmopolitisme prend tout son sens et que se joue désormais cette dialectique subtile qui peut faire positivement des Tsiganes/Roms des citoyens respectés, et des gens du voyage des « cosmopolites locaux ».

⁸⁹⁹ On pourra se reporter à ce nouvel ouvrage qui donne une vision actuelle de la place des Roms en Europe, voir : Nando Sigona et Nidhi Trehan, *Romani Politics in Contemporary Europe: Poverty, Ethnic Mobilization, and the Neoliberal Order*, Palgrave Macmillan, 2009.

⁹⁰⁰ Sur ce sujet, on se référera aux travaux de Sylvie Strudel, et notamment : Sylvie Strudel, « Pratiques de la citoyenneté européenne », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n°1, 2002, p. 7-10 et « Polyrythmie européenne : le droit de suffrage municipal des étrangers au sein de l'Union, une règle électorale entre détournements et retardements », *Revue française de science politique*, vol. 53, n°1, 2003, p. 3-34.

Bibliographie

Thomas A. Acton and Garry Mundy, *Romani Culture and Gypsy Identity*, Hertfordshire, University of Hertfordshire Press, 1998.

Thomas A. Acton and Michael Hayes, *Travellers, Gypsies, Roma: The Demonisation of Difference*, Cambridge Scholars Publishing, 2007.

Ilsen About, « Les fondements d'un système national d'identification policière en France (1893-1914). Anthropométrie, signalements et fichiers », *Genèses*, n°54, mars 2004, p. 28-52.

Eric Agrikoliansky, « Usages choisis du droit : le service juridique de la ligue des droits de l'homme (1970-1990) entre politique et raison humanitaire », *Sociétés Contemporaines*, n°52, 2003, p. 61-84.

Malika Amaouche, « Les politiques concernant la prostitution en France et les problèmes liés à la mobilité de cette population », communication au *colloque Action publique et mobilisations face aux populations mobiles « indésirables »*, ENS Cachan, 3 juin 2008.

Nels Anderson, *Le Hobo : sociologie du sans-abri*, Paris, Nathan, 1993.

François d'Arcy (dir.), *La représentation*, Paris, Economica, 1985.

Henriette Asséo, « Marginalité et exclusion : le traitement administratif des Bohémiens dans la société française du XVIIe siècle », *Problèmes socio-culturels en France au XVIIe siècle*, Paris, Klincksieck, n°21, 1974, p. 9-87.

Henriette Asséo, *Les Tsiganes : une destinée européenne*, Paris, Gallimard, 1994.

Henriette Asséo (ed.) et Franck Sparing, Karola Fings, Herbet Heuss, *The Gypsies during the Second World War tome 1 : from the "race science" to the Camps*, Hatfield, University of Hertfordshire Press, 1999.

Henriette Asséo, « Le principe de circulation et l'échec de la mythologie transeuropéenne », *Circulation et Cosmopolitisme en Europe, Revue de synthèse*, t. 123, 5^{ème} série, n°5, 332, 2002, p. 87-110.

Henriette Asséo, « L'avènement politique des Roms (Tsiganes) et le génocide. La construction mémorielle en Allemagne et en France », *Le Temps des médias*, n°5, 2005, p. 78-91.

Henriette Asséo, « L'extermination individuelle et collective des Tsiganes », in Danièle Delmaire (éd.), *Histoire et conscience, sur l'ouverture des camps*, Lille, Presses universitaires de Lille, 2007.

Henriette Asséo, « L'invention des "Nomades" en Europe au XX^e siècle et la nationalisation impossible des Tsiganes », in Gérard Noiriel (dir.), *L'identification : genèse d'un travail d'Etat*, Paris, Belin, 2007, p. 161-180.

Henriette Asséo, « Pourquoi tant de haine ? L'intolérance administrative à l'égard des Tsiganes de la fin du XIX^e siècle à la veille de la deuxième guerre mondiale », *Diasporas, Histoire et Sociétés*, n°10, 2007, p. 50-67.

Louis Assier Andrieu, « Remarques sur la culture dans l'idéologie républicaine », in Jean Metral (dir.), *Cultures en ville ou De l'art et du citoyen*, Paris, La Tour d'Aigues, 2000, p. 227-240.

Louis Assier-Andrieu et Anne Gotman (dir.), *Ville et hospitalité. Légiférer sur les « gens du voyage » : les communes et la République*, actes du séminaire de Perpignan, Paris, MSH, janvier 2000.

Louis Assier-Andrieu, Anne Gotman (dir.), *Légiférer sur les « gens du voyage ». Genèse et mise en œuvre d'une législation*, Paris, PUCA, CEPEL, 2003.

Emmanuel Aubin, « La liberté d'aller et venir des nomades : l'idéologie sécuritaire », *Etudes Tsiganes*, n°7, 1996, p. 13-36.

Emmanuel Aubin, « L'évolution du droit français applicable aux Tsiganes. Les quatre logiques du législateur républicain », *Etudes Tsiganes*, n°15, 2001, p. 26-56.

Emmanuel Aubin, *La commune et les gens du voyage*, Paris, Berger-Levrault, 2003.

Emmanuel Aubin, *L'accueil et l'habitat des gens du voyage*, Rapport introductif GRIDAUH, Séminaire permanent droit de l'habitat, Séance du 1^{er} juillet 2003.

Emmanuel Aubin, « Territoires et sécurité : la sécurité pourquoi la sécurité pour qui », in Bernard Drobenko (dir.), *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*. Colloque du 25 et 26 mars 2004, Limoges : PULIM, Les Cahiers du CRIDEAU, n°12, 2005, p. 125-144.

Loïc Aubrée, « L'inscription des associations dans les politiques sociales du logement : un risque d'instrumentalisation », *Pensées plurielles*, n°7, 2004, p. 75-88.

Pascale Auraix-Jonchière et Gérard Loubinoux (éd.), *La Bohémienne, figure poétique de l'errance aux XVIII^e et XIX^e siècles*, Paris, Presses universitaires Blaise Pascal, 2006.

Claire Auzias, *Les Tsiganes ou le destin sauvage des Roms de l'Est*, Paris, Michalon, 1995.

Claire Auzias, *Samudaripen : le génocide des Tsiganes*, Paris, L'esprit frappeur, 1999.

Claire Auzias, *Les funambules de l'histoire. Les Tsiganes, entre préhistoire et modernité*, Paris, Digitale, 2002.

Pierre Avril, « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs*, n°114, 2005, p. 89-137.

Jean Baechler, *Le pouvoir pur*, Paris, Calmann-Lévy, 1978.

Howard M. Bahr (dir.), *Disaffiliated Men. Essays and Bibliography on Skid Row, Vagrancy, and Outsiders*, Toronto, University of Toronto Press, 1970.

Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau (dir.), *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

Zoltan D. Barany, « Nobody's Children: The Resurgence of Nationalism and the Status of Roma in Post-Communist Eastern Europe », in Joan Serafin (ed.) *East-Central Europe in the 1990s*, Boulder, Westview Press, 1994.

Zoltan D. Barany, « Ethnic mobilization and the state », *Ethnic and racial studies*, vol. 21, n°2, 1998, p. 308-327.

Pavel Barsa, « Les Roms à la croisée des chemins », *Mouvements*, n°18, novembre-décembre 2001, p. 138-142.

Martine Barthélemy, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2000.

Alain Battégay et Jean-Paul Payet, *La reconnaissance à l'épreuve*, Paris, Septentrion, 2008.

Jean Baubérot, « Changements socio-religieux et restructuration identitaire : le protestantisme pentecôtiste et les tziganes », in Nicole Belmont et Françoise Lautman (dir.), *Ethnologie des faits religieux en Europe*, Actes du colloque national de la Société française d'ethnologie à Strasbourg du 24 au 26 novembre 1988, Paris, CTHS, 1993, p. 427-432.

Jean-Jacques Bavoux, Francis Beaucire, Laurent Chapelon et Pierre Zembri, *Géographie des transports*, Paris, Armand Colin, 2005.

Olivier Beaud, « Le droit de vote des étrangers : l'apport de la jurisprudence constitutionnelle allemande à une théorie du droit du suffrage », *Revue française du droit administratif*, vol. 8, n°3, mai-juin 1992, p. 409-424.

Stéphane Beaud, « L'usage de l'entretien dans les sciences sociales. Plaidoyer pour l'entretien ethnographique », *Politix*, vol. 9, n°35, 1996, p. 226-257.

Howard S. Becker, *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985 [1^{ère} éd. 1963].

Daniel Béhar, Laurent Davezies, Jean-Marc Offner, Pierre Beckouche, Emre Korsu, Marie Pouplet, Géraldine Pflieger, *Inégalités et intercommunalité en Ile-de-France. Pour une territorialisation stratégique de l'action publique*, Centre de prospective et de veille scientifique, Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, Ministère de l'Équipement, des transports et du logement, Série Synthèses et recherches, n°57, 2001.

Hacène Belmessous, « Le Val d'Europe : naissance d'une ville hors normes », Working paper n°4, *La République des Idées*, novembre 2004, p. 1-30.

Elieser Ben Rafaël, « Multiculturalism in Sociological Perspective », in R. Baucobck, A. Heller et A. Zollberg (dir.), *The Challenge of Diversity. Integration and Pluralism in Societies of Immigration*, Aldershot, England, 1996, p. 133-154.

Laure Bereni, « Quand la mise à l'agenda ravive les mobilisations féministes. L'espace de la cause des femmes et la parité politique (1997-2000) », *Revue française de science politique*, vol. 59, n° 2, 2009, p. 301-323.

Céline Bergeon, « Gens du Voyage et politiques publiques françaises : comportements de voyageurs et fabrique identitaire », *Colloque international La fabrique des populations problématiques par les politiques publiques*, MSH Ange Guépin, Nantes, 13-15 juin 2007.

Martine Berger et Jean-Pierre Orfeuill, *Les périurbains de Paris : De la ville dense à la métropole éclatée ?*, Paris, CNRS, 2004.

René Bernard, « Insécurité. Tziganes, voyageurs mal-aimés », *Etudes*, tome 398, n°5, 2003, p. 665-668.

Valérie Bertrand, « La mendicité et l'état dangereux : l'historicité des représentations sociales dans le discours juridique », *Connexions*, vol. 2, n°80, 2003, p. 137-154.

Philippe Bezes, *L'action publique volontariste : analyse d'une politique de délocalisation*, Paris, L'Harmattan, 1994.

Georgio Bezecchi, Maurizio Pagani et Tommaso Vitale (dir.), *I rom e l'azione pubblica*, Milan, Teti editore, 2008.

Kalwant Bhopal and Martin Myers, *Insiders, Outsiders and Others: Gypsies and Identity*, University of Hertfordshire Press, 2008.

Marie Bidet, *Voyager sans arrêt(s) ? Politiques publiques envers les gens du voyage et rapport au droit commun. L'exemple de l'application de la loi Besson II dans les communautés d'agglomération de Poitiers et du Pays Châtelleraudais*, sous la direction de Louis Assier-Andrieu, ENS Cachan, novembre 2005.

Marie Bidet, « Les gens du voyage sans place. Logiques d'acteurs dans la production de la loi Besson du 5 juillet 2000 », Communication présentée au *Congrès de l'Association française de sociologie*, RT 13 Sociologie du droit, Bordeaux, septembre 2006.

Marie Bidet, « La solidarité intercommunale mise à mal par l'accueil des gens du voyage », *Séminaire Intercommunalités*, coordonné par Philippe Estèbe, Paul Boino et Xavier Desjardins, DGUHC, 8 mars 2007.

Marie Bidet et Loïc Lafargue, « Action publique et mobilisations face aux populations mobiles « indésirables ». Le cas des gens du voyage et des rave-parties », *colloque international La fabrique des populations problématiques par les politiques publiques*, MSH Ange Guépin, Nantes, 13-15 juin 2007. En ligne sur www.msh.univ-nantes.fr, rubrique Archives.

Marie Bidet, Loïc Lafargue et Carole Thomas, « Le danger à sa porte ? La représentation des gens du voyage, des raveurs et des mineurs délinquants chez les riverains », in Paul Mbanzoulou, Hélène Bazex, Olivier Razac, et Joséfina Alvarez (dir.), *Les nouvelles figures de la dangerosité*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 239-249.

Marie Bidet, *L'étude des aires de grand passage : paradoxes d'une dynamique d'accueil*, rapport à destination de l'INHES, sous la direction de Claire De Galembert, septembre 2008.

Marie Bidet, « "Gens du voyage" : réappropriation d'une catégorisation administrative dans les rapports aux pouvoirs publics », Colloque international *Dynamiques, politiques et expériences du rapport aux « endo-étrangers » en Europe : Roms, Manouches, Yeniches, Gitans et gens du voyage*, Bordeaux, 27-29 avril 2009.

Marie Bidet, « La gestion des grands passages : les pouvoirs publics face au stationnement (incertain) de grands groupes », *Etudes Tsiganes*, n°35, 2009, p. 56-79.

Cécile Blatrix, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, n°57, 2002, p. 79-102.

Loïc Blondiaux, Gérard Marcou et François Rangeon (dirs.), *La démocratie locale, Représentation, participation et espace public*, Paris, Presses universitaires de France, 1999.

Loïc Blondiaux, « Publics imaginés et publics réels : la sollicitation des habitants dans les politiques locales », in Daniel Cefaï et Dominique Pasquier, *Les sens du public. Publics politiques et publics médiatiques*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, p. 313-328.

Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil, 2008.

Jean-Yves Blum Le Coat et Christine Catarino, *Bilan critique des études et documents concernant les « gens du voyage*, PUCA, avril 2003.

Jean-Yves Blum Le Coat, Christine Catarino et Catherine Quiminal, « Les gens du voyage : errance et prégnance des catégories », in Anne Gotman (dir.), *Ville et hospitalité*, MSH, 2004, p. 157-176.

Sharon Bohn Gmelch, « Groups that Don't Want In : Gypsies and Other Artisan, Trader, and Entertainer Minorities », *Annual Review of Anthropology*, vol. 15, 1986, p. 307-330.

Luc Boltanski, « Les systèmes de représentation d'un groupe social : les cadres », *Revue française de sociologie*, vol. 20, n°4, 1979, p. 631-667.

Luc Boltanski, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Éditions de Minuit, 1982.

François Bonnet, « Les effets pervers du partage de la sécurité. Polices publiques et privées dans une gare et un centre commercial », *Sociologie du travail*, vol. 50, n°4, 2008, p. 505-520.

Michel Bonnet et Patrice Aubertel (dir.), *La ville aux limites de la mobilité*, Paris, Presses Universitaires de France, 2006.

Philippe Bonnin et Roselyne de Villanova (dir.), *D'une maison à l'autre : Parcours et mobilités résidentielles*, Paris, Créaphis, 1999.

Marc Bordigoni, « "Terrain désigné", observation sous contrôle : quelques enjeux d'une ethnographie des Tsiganes », *Ethnologie française*, n°2, 2001, p. 117-126.

Marc Bordigoni, « Le pèlerinage des Gitans entre foi, tradition et tourisme », *Ethnologie française*, n°2, 2002, p. 489-501.

Marc Bordigoni, *Les Gitans*, Paris, Le cavalier bleu, 2007.

Saïd Bouamama, *J'y suis, j'y vote ! La lutte pour les droits politiques aux résidents étrangers*, Paris, L'esprit Frappeur, 2002.

Magali Boumaza et Aurélie Campana, « Enquêter en milieu "difficile" », *Revue française de science politique*, vol. 57, n°1, 2007, p. 5-25.

Pierre Bourdieu, « La force du droit : éléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°64, 1986, p. 3-19.

Pierre Bourdieu, « Comprendre », in Pierre Bourdieu (dir.), *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1998 [1^{ère} éd. : 1995], p. 1389-1447.

François Bourricaud, *Esquisse d'une théorie de l'autorité*, Paris, Plon, 1961.

Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006

Laurie Boussaguet et Sophie Jacquot, « Mobilisations féministes et mise à l'agenda de nouveaux problèmes publics », *Revue française de science politique*, vol. 59, n°2, 2009, p. 173-181.

Marc Boutet, « Maintien d'une discrimination ou volonté d'insertion : les hésitations du droit français relatif aux nomades », *Revue de droit public*, n°1, 1986, p. 169-194.

Cécile Brousse, « Définir et compter les sans-abri en Europe : enjeux et controverses », *Genèses*, n°58, mars 2005, p. 48-71.

Roger Brubaker, « Au-delà de l'"identité" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 3, n°139, 2001, p. 66-85.

Delphine Bruggeman, « Le métier d'enseignant en camion-école : enseigner et militer pour le droit à l'école des enfants tsiganes », *Pensée plurielle*, vol. 2, n°18, 2008, p. 22-39.

Olivia Bui-Xan, *Le droit public français entre universalisme et différencialisme*, Paris, Economica, 2004.

François Buton, « L'Etat et ses catégories comme objets d'analyse socio-historique : les "handicapés sensoriels" au XIX^e siècle », in Pascale Laborier et Danny Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, p. 59-78.

Jacques Caillosse, « Les contrats entre collectivités locales et associations : délégation de services ou marchés publics ? », *Pouvoirs Locaux*, n°36, mai 1998, p. 103-109.

Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

Nicolas Carrier, « Une dépolitisation hygiénique : les lieux d'injection de drogues illicites comme stratégie de réduction des méfaits », *Déviante et Société*, n°1, 2003, p. 59-76.

Robert Castel, « De l'indigence à l'exclusion : la désaffiliation », in Jacques Donzelot (dir.), *Face à l'exclusion. Le modèle français*, Paris, Esprit, 1991, p. 137-168.

Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

Véronique Catherin, *La contestation des grands projets publics. ? Analyse microsociologique de la mobilisation des citoyens*, Paris, L'Harmattan, 2000.

Jocelyne Cesari, *Musulmans et républicains. Les jeunes, l'islam et la France*, Paris, Complexe, 1999.

Ayse Geyhan, « Le communautarisme et la question de la reconnaissance », *Cultures et conflits*, n°12, 1993, p. 169-184.

Martine Chanal et Marc Uhry, *Gens du voyage : le nécessaire renouvellement de l'intervention publique*, ALPIL / Etudes Actions, 2000, p. 1-8.

Jacqueline Charlemagne, « Tsiganes et législation : minorité spécifique ou catégorie défavorisée ? », *Etudes Tsiganes*, n°1, 1968, p. 7-12.

Jacqueline Charlemagne, *Populations nomades et pauvreté*, Paris, Presses universitaires de France, 1983.

Jacqueline Charlemagne, « Où en est le droit des minorités, l'exemple tsigane », *Etudes Tsiganes*, n°2, 1993, p. 8-33.

Jacqueline Charlemagne, « Analyse et critique de la loi du 31 mai 1990 », *Etudes Tsiganes*, n°7, 1996, p. 53-65.

Jacqueline Charlemagne, « Tsiganes et gens du voyage », *Regards sur l'actualité*, n°255, 1999, p. 27-38.

Jacqueline Charlemagne, « Le droit au logement des gens du voyage : un droit en trompe l'œil ? L'habitat saisi par le droit. Les virtualités de la loi Besson du 5 juillet 2000 », *Études tsiganes*, n°15, 2000, p. 57-73.

Jacqueline Charlemagne, « Approches réglementaires du stationnement des gens du voyage », Intervention à l'Université Paris Panthéon-Assas, *Séminaire national sur la scolarisation des enfants du voyage*, 7 et 8 novembre 2001, Paris.

Eric Charmes, *La vie périurbaine face à la menace des gated communities*, Paris, L'Harmattan, 2005.

Jacques Chevallier, « Lutter contre les discriminations et Etat-providence », in Daniel Borrillo (dir.), *Lutter contre les discriminations*, Paris, La Découverte, 2003, p. 38-54.

Louis Chevalier, *Classes laborieuses et classes dangereuses*, Paris, LGF, 1978.

Donald Chisholm, "Ill-structured problems, informal mechanisms, and the design of public organizations", in J. E. Lane (dir.), *Bureaucracy and Public Choice*, Londres, Sage, 1987, p. 76-93.

Elisabeth Clanet, « La scolarisation des enfants du voyage au Centre national d'enseignement à distance », *Distances et savoirs*, vol. 5, n°4, 2007, p. 559-574.

Roger W. Cobb et Charles D. Elder, *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1972.

Annie Collovald et Brigitte Gaïti, « Des causes qui "parlent"... », *Politix*, vol. 4, n°16, 1991, p. 7-22.

Jacques Commaille et Patrice Duran, « Pour une sociologie politique du droit : présentation », *L'Année sociologique*, vol. 59, n°1, 2009, p. 11-28.

Jacques Commaille, *L'esprit sociologique des lois : essai de sociologie politique du droit*, Paris, Presses universitaires de France, 1994.

Philippe Corcuff et Max Sanier, « Politique publique et action stratégique en contexte de décentralisation. Aperçus d'un processus décisionnel "après la bataille" », *Annales Histoire, Sciences Sociales*, vol. 55, n°4, 2000, p. 845-869.

Claire Cossée, *Tsiganes et politiques : vers quelle re-présentation ? Représentation politique et mouvements minoritaires en France et en Hongrie*, Thèse de doctorat, Université Paris 8, 2004.

Claire Cossée, « Tsiganes, "Gens du voyage" et construction d'une parole publique », in Claire Cossée, Emmanuelle Lada et Isabelle Rigoni (dir.), *Faire figure d'étranger. Regards croisés sur la production de l'altérité*, Paris, Armand Colin, 2004, p. 239-260.

Claire Cossée, « Emergence d'un mouvement tsigane », *Etudes Tsiganes*, n°23-24, 2005, p. 219-232.

Claire Cossée, « Gens du voyage. Modèle républicain et pratique communautaire : l'ethnisation du politique? » (Entretien avec Claire Cossée par J. Huguet), in Stéphane Beaud, Joseph. Confavreux et Jade. Lindgaard (dir.), *La France invisible*, Paris, La Découverte, 2006, p. 196-199.

Claire Cossée, « L'accès aux droits relatifs à l'initiative économique et à l'emploi », in Jean-Pierre Liégeois, *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France*, Rennes, Ecole nationale de la santé publique, 2007, p. 119-151.

Claire Cossée, « Des « gens du voyage » aux Rroms. Généalogie et usage des ethnonymes : vers une impossible neutralité », Communication présentée lors du *Colloque Catégorisation(s) et migrations*, CERI, Paris, 13-14 mars 2008.

Jacqueline Costa-Lascoux, « L'intégration "à la française" : une philosophie à l'épreuve des réalités », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 22, n°2, 2006, p. 105-126.

John Coxhead, *The Last Bastion of Racism. Gypsies, Travellers and policing*, Trentham Books Ltd, 2007.

Jean-Pierre Le Crom, « Le livret ouvrier au XIXe siècle entre assujettissement et reconnaissance de soi », in Yvon Le Gall, Dominique Gaurier et Pierre-Yannick Legal (Ed.), *Du droit du travail aux droits de l'humanité. Etudes offertes à Philippe-Jean Hesse*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005, p. 91-100.

Julien Damon, *La question SDF. Critique d'une action publique*, Paris, PUF, 2002.

Julien Damon, « Vagabondage et mendicité : délits périmés, contrôle persistant », in Laurent Mucchielli et Philippe Robert (dir.), *Crime et sécurité : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2002, p. 120-129.

Julien Damon, « Cinq variables historiques caractéristiques de la prise en charge des SDF », *Déviance et Société*, vol. 1, n°27, 2003, p. 25-42.

Bernard Dauven, « Les vagabondes : des inconnues aux XVe et VXIe siècles? », *Genèses*, n°64, 2006, p. 5-25.

Michael Dear, « Understanding and overcoming the NIMBY syndrome », *Journal of the American Planning Association*, vol. 58, n°3, p. 288-300.

Angie Debo, *Histoire des Indiens des États-Unis*, Paris, Albin Michel, 1994.

Denys Delâge, « L'histoire des autochtones d'Amérique du Nord : acquis et tendances », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, n°5, 2002, p. 1337-1355.

Christophe Delclitte, « La catégorie juridique "nomade" dans la loi de 1912 », *Hommes et Migrations*, n°1188-1189, juin-juillet 1995, p. 23-30.

Christophe Delclitte, *Nomades et nomadisme : le cas de la France, 1885-1912*, Thèse de doctorat, Université de Paris VIII, 1994.

Christophe Delclitte, « Tsiganes d'Europe : entre enracinement et désolation », in Hannah Arendt, *Les sans-Etat et le « droit d'avoir des droits »*, vol.1, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 155-163.

Bernard Delemotte et Jacques Chevallier, *Etranger et citoyen. Les immigrés et la démocratie locale*, Paris, L'Harmattan, 1996.

Samuel Delepine; et Yannick Lucas, « Les Roms migrants en France : ou comment faire d'une population en danger "une population dangereuse" », *Etudes Tsiganes*, n°31-32, 2008, p. 70-85.

Danièle Demoustier, « Les associations et leurs partenaires publics », *Informations sociales*, n°121, 2005, p. 120-131.

Vincent Denis, « L'encartement de l'Ancien Régime à l'Empire », in Xavier Crettiez et Pierre Piazza (dir.), *Du papier à la biométrie. Identifier les individus*, Paris, Presses de Science Po, 2006, p. 39-50.

Vincent Denis, « Les pauvres et leurs "papiers" dans la France du XVIIIe siècle », in Gérard Noiriel (dir.), *L'identification : genèse d'un travail d'Etat*, Paris, Belin, 2007, p. 79-96.

Alain Desrosières, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993.

Alain Desrosières, « L'histoire de la statistique comme genre : style d'écriture et usages sociaux », *Genèses*, n°39, juin 2000, p. 121-137.

Alain Desrosières, « Décrire l'Etat ou explorer la société : les deux sources de la statistique publique », *Genèses*, n°58, mars 2005, p. 4-27.

Frédéric Diaz, « "Coproduction" de la sécurité : une nouvelle forme de l'interventionnisme étatique pour une meilleure sécurité du public ? (le cas de grands rassemblements de populations en France) », *Déviante et Société*, vol. 27, n°4, 2003, p. 429-458.

Nicolas Dodier, « Agir dans l'histoire. Réflexions issues d'une recherche sur le sida », in Pascale Laborier et Danny Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, p. 329-346.

Bruno Domingo, « " SDF " et construction d'un ordre public local : fluidités de l'identité assignée et normalisation des lieux », *Déviante et Société*, vol. 31, n°3, 2007, p. 283-303.

Kenrick Donald et Puxon Grattan, *Destins gitans, des origines à la solution finale*, Paris, Gallimard, 1995 [1^{ère} éd. 1972].

Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, *L'Etat animateur*, Paris, Seuil, 1994.

Anne-Cécile Douillet, « Elus locaux et territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 53, n°4, 2003, p. 583-606.

Bernard Drobenko (dir.), *Territoires et minorités, la situation des gens du voyage*, Actes du colloque du 25 et 26 mars 2004, Université de Limoges, Faculté de droit et des sciences économiques / organisé par le CNR, SINRA, CRIDEAU, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 2004.

Vincent Dubois, « Politique culturelle : le succès d'une catégorie floue. Contribution à une analyse des catégories d'intervention publique », in Martine Kaluszynski et Sophie Wahnich

(dir.), *L'État contre la politique ? Les expressions historiques de l'étatisation*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 167-182.

Vincent Dubois, *Institution et politiques culturelles locales*, Paris, La Documentation française, 1996.

Vincent Dubois, *La politique culturelle : genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999.

Vincent Dubois et Delphine Dulong (dir.), *La question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999.

Sophie Duchesne, *Citoyenneté à la française*, Paris, Presses de Sciences Po, 1994.

Sophie Duchesne, « Citoyen, citoyenneté », in Pascal Perrineau et Dominique Reynié (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, Presses universitaires de France, 2001, p. 189-194.

Sophie Duchesne, « Citoyenneté, nationalité et vote : une association perturbée », *Pouvoirs*, vol. 1, n°7, 2007, p. 71-81.

Laurence Dumoulin, Stéphane La Branche, Cécile Robert et Philippe Warin, *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2004.

Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°4, 1996, p. 580-623.

Patrice Duran, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.

Françoise Duthu, *Le Maire et la Mosquée : Islam et laïcité en Ile-de-France*, Paris, L'Harmattan, 2008.

Norbert Elias et John L. Scotson, *Logiques de l'exclusion. Enquête sociologique au cœur des problèmes d'une communauté*, Paris, Fayard, 1997.

Stéphane Enguéléguélé, « Création de la loi pénale et analyse des politiques publiques », in Laurent Mucchielli et Philippe Robert (dir.), *Crime et sécurité : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2002, p. 76-83.

Renaud Epstein, « Entre intérêt général et ordre public, après le "pouvoir périphérique" : le préfet-ajusteur », *Pouvoirs Locaux*, n°44, 2000.

Renaud Epstein et Astrid Fontaine, « La ville des raves », in Anne Bruston (dir.), *Des cultures et des villes*, La Tour d'Aigues, L'aube, 2005, p. 151-165.

Renaud Epstein, *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'Etat*, Thèse de doctorat, ENS Cachan, novembre 2008.

Philippe Estèbe, « Les métiers de la ville », *Esprit*, n°241, mars-avril 1998, p. 48-59.

Didier Fassin, « L'invention française de la discrimination », *Revue française de science politique*, vol. 52, n°4, 2002, p. 403-423.

Sébastien Fath, *Du ghetto au réseau. Le protestantisme évangélique en France, 1800-2005*, Genève, Labor et Fides, 2005.

Alain Faure, «Territoire/territorialisation », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 432-439.

Patricia Ferte, Jean-Pierre Liégeois et Alain Reyniers, *Nomades, le voyage et la halte : vers un accueil adapté*, Paris, Comité interministériel pour les villes, 1988.

Emmanuel Filhol, « L'internement et la déportation de Tsiganes français sous l'Occupation : Mérignac-Poitiers-Sachsenhausen », *Revue d'histoire de la Shoah*, n° 170, 2000. p. 136-182.

Emmanuel Filhol, *La mémoire et l'oubli : l'internement des Tsiganes en France, 1940-1946*, Paris, L'Harmattan, Interface, n°27, 2004.

Emmanuel Filhol, *Un camp de concentration français. Les Tsiganes alsaciens-lorrains à Crest, 1915-1919*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2004.

Emmanuel Filhol, « Les Tsiganes en France : une mobilité sous haute surveillance (XIXe et XXe siècles) », Communication présentée au 130e congrès du Comité des Travaux Scientifiques et Historiques, Voyages et Voyageurs, La Rochelle, 18-23 avril 2005.

Emmanuel Filhol, « L'indifférence collective au sort des Tsiganes internés dans les camps français », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n°226, 2007, p. 69-82.

Emmanuel Filhol, « La loi de 1912 sur la circulation des "nomades" (Tsiganes) en France », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 23, n°2, 2007, p. 135-158.

Emmanuel Filhol et Marie-Christine Hubert, *Les Tsiganes en France : un sort à part 1939 – 1946*, Paris, Librairie Académique Perrin, 2009.

Augie Fleras et Jean L. Elliott, *Aboriginal-State relations in Canada, the United States, and New Zealand*, Toronto, Oxford University Press, 1992.

Joseph Fontaine et Patrick Hassenteufel (dir.), *To change or not to change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002.

Joseph Fontaine et Patrick Hassenteufel, « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et "refroidissement" théorique », in Joseph Fontaine et Patrick Hassenteufel (dir.), *To change or not to change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, p. 9-29.

Bernard Formoso, *Tsiganes et sédentaires, la reproduction culturelle d'une société*, Paris, L'Harmattan, 1986.

Michel Foucault, *Surveiller et punir : naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1993 [1^{ère} éd.1975].

Michel Foucault, *Sécurité, territoire, population*, Paris, Gallimard, 2004.

Klaus Frantz, *Indian Reservations in the United States: Territory, Sovereignty, and Socioeconomic Change*, Chicago, University Of Chicago Press, 1999.

Angus Fraser , *The Gypsies (The Peoples of Europe)*, Wiley Blackwell; 1992.

Pascal Gaboriau, *Les SDF à la Belle Epoque*, Paris, Desclée de Brouwer, 1998.

Brigitte Gaïti et Liora Israël, « Sur l'engagement du droit dans la construction des causes », *Politix*, dossier « La cause du droit », vol. 16, n°62, 2003, p. 17-30.

Claire de Galembert, « La gestion publique de l'islam en France et en Allemagne. De l'improvisation de pratiques *in situ* à l'amorce d'un processus de régulation nationale », *La revue internationale et stratégique*, n°52, 2003-2004, p. 67-78.

Claire de Galembert et Mustapha Belbah, « Le Conseil Français du Culte Musulman à l'épreuve des territoires », *French Politics, Culture & Society*, vol. 23, n°1, 2005, p. 76-86.

Claire de Galembert, « Une action publique en quête de normes : la gestion publique de l'Islam », in Lionel Arnaud, Christian Le Bart et Romain Pasquier, *Idéologies et action publique territoriale, La politique change-t-elle les politiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007, p. 229-246.

Morgan Garo, « La langue rromani au cœur du processus d'affirmation de la nation rrom », *Hérodote*, vol. 2, n°105, 2002, p. 154-165.

Morgan Garo, « Les Roms et les organisations évangéliques : entre culte religieux et stratégie « politique » ? », *Hérodote*, n°119, 4^{ème} trimestre 2005, p. 81-93.

Morgan Garo, *Les Rroms, une nation en devenir ?*, Paris, Syllepse, 2009.

Philippe Garraud, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, vol. 40, 1990, p. 17-41.

Philippe Garraud, « Agenda/émergence », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 51-58.

Dominique Gatto et Jean-Claude Thoenig, *La sécurité publique à l'épreuve du terrain. Le policier, le magistrat et le préfet*, Paris, L'Harmattan, 1993.

Jean-Pierre Gaudin, « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, 1995, p. 31-56.

Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat : l'action publique en action*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance?*, Presses de Sciences po, Paris, 2002.

Bronislaw Geremek, *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen-Age à nos jours*, Paris, Gallimard, 1987.

Patrick Gibert et Jean-Claude Thoenig, « La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie », *Politiques et Management Public*, n°1, 1993, p. 2-23.

Richard Glize, « Pentecôtistes, catholiques, aspects des pratiques religieuses », *Etudes tsiganes*, n°2, 1988, p. 35-43.

Sharon Bohn Gmelch, "Groups that don't want in: Gypsies and other artisan, trader, and entertainer minorities", *Annual Review of Anthropology*, vol. 15, 1986, p. 307-330.

Janine Goetschy, « Néo-corporatisme et relations professionnelles dans divers pays européens », *Revue française des affaires sociales*, n°2, 1983, p. 66-79.

Erving Goffman, *La mise en scène de la vie quotidienne, 1. La présentation de soi*, Paris, Les Editions de Minuit, 1973.

Erwin Goffman, *Stigmaté. Les usages sociaux du handicap*, Editions de Minuit, Paris, 1975.

Anne Gotman, *Le sens de l'hospitalité, Essai sur les fondements sociaux de l'accueil de l'autre*, Paris, Presses universitaires de France, 2001.

Anne Gotman, « Barrières urbaines, politiques publiques et usages de l'hospitalité », *Les annales de la recherche urbaine*, n°94, 2002, p. 7-15.

Anne Gotman, « L'hospitalité façonnée par le droit : la loi Besson sur l'accueil et l'habitat des gens du voyage » in Anne Gotman (dir.), *Villes et hospitalité. Les municipalités et leurs étrangers*, Paris, Fondation de la maison des Sciences de l'Homme, 2004, p. 199-234.

Stany Grelet, « Une pierre dans le jardin : ce que les NIMBY nous apprennent de l'hospitalité... sur l'(in)hospitalité urbaine », *Vacarme*, n°38, 2007, p. 32-35.

Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Le Seuil, Paris, 1976.

Christian Gros, « Métissage et identité : la mosaïque des populations et les nouvelles demandes ethniques », *Pouvoirs*, n°98, 2001, p. 147-159.

Nacira Guénif-Souilamas, *Des « beurettes » aux descendantes d'immigrants nord-africains*, Paris, Grasset, 2000.

Joseph R. Gusfield, *The Culture Of Public Problems: Drinking-Driving And The Symbolic Order*, Chicago, The University of Chicago Press, 1981.

Peter Hall, « Policy Paradigm, Social Learning and the State, *Comparative politics*, n°25, p. 275-296.

Estelle d'Halluin, *Les épreuves de l'asile. De la politique du soupçon à la reconnaissance des réfugiés*, Thèse de doctorat, Paris 13, novembre 2008.

Ian F. Hancock, *The Pariah syndrom, an account of gypsy slavery and persecution*, Ann Arbor, Karoma Publ., 1988

Patrick Hassenteufel, « Thinks social, act local. La territorialisation comme réponse à la "crise de l'Etat providence" », *Politiques et management public*, vol. 3, n°16, 1998, p. 1-11.

Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008.

David C. Hawkes, « Les peuples autochtones : autonomie et relations intergouvernementales », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 1, n°167, 2001, p. 167-176.

Matthieu Hély, « Les différentes formes d'entreprises associatives », *Sociologies pratiques*, n°9, 2004, p. 27-51.

Matthieu Hély, *Les métamorphoses du monde associatif*, Paris, Presses universitaires de France, 2009.

Emmanuel Henry, « Quand l'action publique devient nécessaire : qu'a signifié « résoudre » la crise de l'amiante ? », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 2, avril 2004, p. 289-314.

Jean-Louis Héryn, « Les exclus du droit de vote », *Pouvoirs*, vol. 1, n°120, 2007, p. 95-107.

Anne-Marie Ho Dinh, « Le "vide juridique" et le "besoin de loi" à l'hypothèse du non-droit », *L'année sociologique*, n°2, 57, 2007, p. 419-453.

Axel Honneth, *La Lutte pour la reconnaissance*, Paris, Cerf, 2000 (1ère traduction de la version allemande de 1992).

Marie-Christine Hubert, « 1940-1946, l'internement des Tsiganes en France », *Hommes et Migrations*, n°1188-1189, 1995, p. 31-37.

Marie-Christine Hubert, « Les réglementations anti-tsiganes en France et en Allemagne, avant et pendant l'Occupation », *Revue d'histoire de la Shoah*, n°167, septembre – décembre 1999, p. 20-52.

Jean-Baptiste Humeau, *Tsiganes en France. De l'assignation au droit d'habiter*, Paris, L'Harmattan, 1995.

Joseph Isaac, *Le passant considérable*, Paris, Aubier, 1985.

Liora Israël, « Usages militants du droit dans l'arène judiciaire : le cause lawyering », *Droit et société*, vol.3, n° 49, 2001, p. 793-824.

Gilles Jeannot, « Sous-préfets de ville. L'Etat a un visage », *Pouvoirs locaux*, n°15, 1992, p. 49-53.

Gilles Jeannot, « Diagnostic territorial et coordination de l'action publique », in Olivier Coutard (ed.), *Le bricolage organisationnel, Crise des cadres hiérarchiques et innovation dans la gestion des entreprises et des territoires*, Elsevier, 2001, p. 119-127.

Jean Joana, « La "condition militaire" : inventions et réinventions d'une catégorie d'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 4, août 2002, p. 449-467.

Arthur Jobert, « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n°42, 1998, p. 67-92.

Bruno Jobert, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n°2, 1992, p. 219-234.

Bruno Jobert, *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

Bruno Jobert et Pierre Müller, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 1987.

Bernard Jouve et Christian Lefèvre, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, vol. 49, n°6, 1999, p. 835-854.

Bertrand de Jouvenel, *De la politique pure*, Paris, Calmann-Lévy, 1977.

Martine Kaluszynski, « Alphonse Bertillon et l'anthropométrie », in Philippe Vigier et al. (dir.), *Maintiens de l'ordre et police en France et en Europe au XIXe siècle*, Paris, Créaphis, 1987, p. 269-295.

Donald Kenrick (ed.), *The Gypsies during the Second World War: In the shadow of the Swastika*, tome 2, Hatfield, University of Herfordshire Press, 1999.

Donald Kenrick (ed.), *The Gypsies during the Second World War: The final chapter*, tome 3, University of Herfordshire Press, 2006.

Gilles Kepel, *Les banlieues de l'Islam*, Paris, Seuil, 1991.

John W. Kingdon, *Agendas, alternatives and public policies*, Addison Wesley Longman, Inc., 1995 (2nde ed. 1984).

Thomas Kirsbaum, « La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité d'urbaine », *Pouvoirs*, n°111, 2004, p. 113-120.

Will Kymlicka, « Le mythe de la citoyenneté transnationale », *Critique internationale*, vol. 2, n°23, 2004, p. 97-111.

Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

Pascale Laborier et Danny Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses universitaires de France, 2003.

Séverine Lacalmontie, « L'Europe comme res(source) d'action : la carrière du droit de vote des immigrés », in Mathieu Petithomme et Amandine Crespy (dir.), *L'Europe sous tensions*, Paris, L'Harmattan, 2009, à paraître.

Andrée Lajoie (dir.), *Le statut juridique des peuples autochtones au Québec et le pluralisme*, Montréal, Les éditions Yvon Blais Inc., 1996.

Andrée Lajoie (dir.), *Gouvernance autochtone : aspects juridiques, économiques et sociaux*, Montréal, Les Éditions Thémis, 2007.

Loïc Lafargue de Grangeneuve, « Gérer les risques avec les jeunes. État, cultures jeunes et (in)civilité », *Lien social et politiques. Revue internationale d'action communautaire*, n°57, printemps 2007, p. 141-150.

Loïc Lafargue de Grangeneuve, « Quand l'Etat "créé" ses interlocuteurs. Le ministère de l'Intérieur face aux organisateurs de raves », communication pour le *colloque Sélection des acteurs et des instruments de l'action publique*, Lyon, juin 2008.

Loïc Lafargue de Grangeneuve, « Les interventions artistiques dans l'espace rural et leur contrôle. Le cas des rave-parties », in Jean-Marc Lachaud et Olivier Neveux (dir.), *Changer l'art. Transformer la société*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 57-65.

Hugues Lagrange, Marie-Lys Pottiers, Philippe Robert et Renée Zauberman, « Mesure le crime. Entre statistiques de police et enquêtes de victimation (1985-1995) », *Revue française de sociologie*, n°2, 1999, p. 255-294.

Rose-Marie Lagrave, « L'étranger de l'étranger: "Les gens du voyage" », *Civilisation*, vol. 42, n°2, 1993, p. 151-160.

Anne-Sophie Lamine, « Mise en scène de la « bonne entente » interreligieuse et reconnaissance », *Archives des sciences sociales des religions*, n°129, 2005, p. 83-96.

Benoît Larbiou, « Organiser l'immigration. Sociogenèse d'une politique publique (1910-1930) », *Agone*, n°40, 2008, p. 41-60.

Pierre Lascoumes, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, vol. 40, 1990, p. 43-71.

Pierre Lascoumes, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994

Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

Jonathan Laurence, Justin Vaïsse, *Intégrer L'Islam. La France , ses musulmans : Enjeux et réussites*, Paris, Odile Jacob, 2007.

Sylvain Laurens, « L'immigration une affaire d'Etats : conversion des regards sur les migrations algériennes », *Cultures et Conflits*, n° 67, 2008, p. 33-53.

Régis Laurent, *Sociologie d'une entreprise de conversion. Analyse de la genèse et du processus de routinisation de la Mission Evangélique Tsigane de France*, Thèse de doctorat, Université Paris III, 2008.

Alice De Laverrie et Jacqueline Montain-Domenach, « Quand le préfet modèle les territoires... », *Pouvoirs locaux*, n°58, 2003.

Paul Lévy, *Un camp de concentration français : Poitiers 1939-1945*, Paris, Sedes, 1995.

Günter Lewy, *La persécution des Tsiganes par les Nazis*, traduit par Bernard Fumer, avant-propos par Henriette Asséo, Paris, Les Belles Lettres, 2003, (1ère édition, Oxford University Press, 2000).

Dominique Leydet, « Autochtones et non-autochtones dans la négociation de nouveaux traités : enjeux et problèmes d'une politique de la reconnaissance », *Négociations*, vol. 2, n°8, 2007, p. 55-71.

Patrick Le Lidec, « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, n°121-122, 2007, p. 111-130.

Jean-Pierre Liégeois, « Naissance du pouvoir tsigane », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n°3, 1975, p. 295-316.

Jean-Pierre Liégeois, *Mutation Tsigane : la révolution bohémienne*, Paris, PUF, 1976.

Jean-Pierre Liégeois, « Rejets éternels. Les collectivités locales face aux Tsiganes et aux nomades », *Pluriel-Débat*, n°28, 1981, p. 75-101.

Jean-Pierre Liégeois, « "Expulser les nomades" (Le cas de Lille) », *Esprit*, 1981, p. 31-36.

Jean-Pierre Liégeois (dir.), *Les populations tsiganes en France*, Paris, Centre de recherches tsiganes, 1981.

Jean-Pierre Liégeois, *Tsiganes*, Paris, Maspéro, 1983 (1ère éd. 1971).

Jean-Pierre Liégeois (dir.), *Les Tsiganes dans la commune*, Actes du Colloque, Liptovsky Mikulas, Slovaquie, du 15 au 17 octobre 1992, Editions du Conseil de l'Europe, 1994.

Jean-Pierre Liégeois et Nicolae Gheorghe, *A European Minority*, Londres, Minority Rights Group International Report, 1995.

Jean-Pierre Liégeois, « Les Roms au cœur de l'Europe », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1052, 2005, p. 19-29.

Jean-Pierre Liégeois (dir.), *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France*, Rennes, Editions de l'ENSP, 2007.

Jean-Pierre Liégeois, *Roms et Tsiganes*, Paris, La Découverte, 2009.

Jean-Pierre Liégeois, *Roms en Europe*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2007.

Danièle Lochak, « Les minorités et le droit public français. Du refus des différences à la gestion des différences », in Alain Fenet et Gérard Soulier (dir.), *Les minorités et leurs droits depuis 1789*, Paris, L'Harmattan, 1989, p. 111-185.

Danièle Lochak, « La loi et la société : du spécifique au global », in Louis Assier-Andrieu et Anne Gotman (eds), *Ville et hospitalité. Légiférer sur les « gens du voyage » : les communes et la République*, actes du séminaire de Perpignan, Paris, MSH, janvier 2000, p. 51-55.

Danièle Lochak, « L'appartenance saisie par le droit », in Anne Gotman (dir.), *Villes et hospitalité. Les municipalités et leurs étrangers*, Paris, Fondation de la maison des Sciences de l'Homme, 2004, p. 33-50.

Gaëlla Loiseau, « Les "grands passages". Une forme d'itinérance alternative à la spatialisation des gens du voyage », *Le sociographe*, n°28, 2009, p. 13-26.

Jacques Lolive, « La montée en généralité pour sortir du Nimby. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée », *Politix*, vol. 10, n°39, 1997, p. 109-130.

Jacques Lolive, *Les contestations du TGV-Méditerranée*, Paris, L'Harmattan, 1999.

Leo Lucassen, Wim Willems, Annemarie Cottaar, *Gypsies and Other Itinerant Groups : A Socio-Historical Approach*, New York, St Martin's Press, 1998.

Leo Lucassen, "Eternal Vagrants? State Formation, Migration and Travelling Groups in Western Europe, 1350-1914", in Leo Lucassen, Wim Willems, Annemarie Cottaar, *Gypsies and Other Itinerant Groups : A Socio-Historical Approach*, New York, St Martin's Press, 1998, p. 55-73.

Albert Mabileau, « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, vol. 47, n°3-4, 1997, p. 340-376.

Jacques de Maillard, « Les nouvelles politiques socio-urbaines contractuelles entre conflits et apprentissages », *Politix*, vol. 15, n°60, 2002, p. 169-191.

Jacques de Maillard, *Réformer l'action publique : La politique de la ville et les banlieues*, Paris : LGDJ, 2004.

Jacques de Maillard et Sebastian Roché, « La sécurité entre secteurs et territoires », in Anne-Cécile Douillet et Alain Faure (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005, p. 27-32.

Gwénaëlle Mainsant, « L'Etat en action : classements et hiérarchies dans les investigations policières en matière de proxénétisme », *Sociétés contemporaines*, n°72, 2008, p. 37-57.

Virginie Malochet, *Les policiers municipaux*, Paris, Presses universitaires de France / Le Monde, 2007.

Hervé Marchal, « Gardiens HLM d'aujourd'hui, concierges d'hier », *Ethnologie française*, vol. 35, n° 3, 2005, p. 513-519.

Pierre-Yves Marot et Gildas Roussel, « La fabrique des populations problématiques par la suspicion policière », *Colloque international La fabrique de populations problématiques par les politiques publiques*, Atelier n°2 « Politiques publiques, institutions, acteurs », Nantes, 13, 14 et 15 juin 2007.

Adrian Marsh and Elin Strand, *Gypsies and the Problem of Identities: Contextual, Constructed and Contested*, Istanbul, Swedish Research Institute, 2006.

Marco Martiniello et Patrick Simon, « La catégorisation et la classification comme enjeux de pouvoir. Rapports de domination et luttes autour de la représentation dans les sociétés contemporaines », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 21, n°2, 2005, p. 7-18.

Lilian Mathieu, *Comment lutter ? Sociologie et mouvements sociaux*, Paris, Textuel, 2004.

Pierre Mathiot, « Une technocratie du chômage ? Les acteurs de la politique de l'emploi et la technicisation de l'action publique (1981-1993) », in Vincent Dubois et Delphine Dulong (dir.), *La question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999, p. 169-186.

Gérard Mauger, « Enquêter en milieu populaire », *Genèses*, n°6, 1991, p. 31-43.

Michael W. McCann, « Legal mobilization and social reform movements : notes on theory and its application », *Studies in Law, Politics and Society*, vol. 11, 1991, p. 225-254.

Michael W. McCann, *Rights at work. Pay equity reform and the politics of legal mobilization*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.

Yves Mény, « La légitimation des groupes d'intérêt par l'administration française », *Revue française d'administration publique*, n°39, 1986, p. 483-494.

Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1989.

Daniel Merchat, *Accueil et stationnement des gens du voyage*, Paris, Le Moniteur, 2000.

Robert K. Merton, *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris, Armand Colin, 1997 [éd. originale : 1949].

Hélène Michel, « Pour une sociologie des pratiques de défense : le recours au droit par les groupes d'intérêt », *Sociétés Contemporaines*, n° 52, 2003, p. 5-16.

Lamia Missaoui et Alain Tarrius, « Villes et migrants, du lieu-monde au lieu-passage », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 22, n°2, 2006, p. 43-65.

Luc Monnin, « Enfin réaliser l'habiter ? Quelles solutions pour loger les gens du voyage après les lois Besson et Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000 ? », *Etudes Tsiganes*, n°1, 2000, p. 130-141.

Luc Monnin, « Mobilité et inscription dans la ville », *Migrations Société*, vol. 11, n°63, mai-juin 1999, p. 93-102.

Daniel Mouchard, « Les mobilisations des "sans" dans la France contemporaine : l'émergence d'un "radicalisme autolimité" ? », *Revue française de science politique*, vol. 52, n°4, 2002, p. 425-447.

Daniel Mouchard, « Une ressource ambivalente : les usages du répertoire juridique par les mouvements de "sans" », *Mouvements*, n°29, septembre-octobre 2003, p. 55-59.

Daniel Mouchard, *Etre représenté, Mobilisations d' « exclus » dans la France des années 1990*, Paris, Economica, 2009.

Laurent Mucchielli, Philippe Robert (dir.), *Crime et sécurité : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2002.

Laurent Mucchielli, *Violences et insécurité - Fantômes et réalités dans le débat français*, Paris, La Découverte, 2002.

Laurent Mucchielli, « Travailler sur la déviance. Problèmes méthodologiques et déontologiques des recherches en sciences sociales. Introduction », *Sociologos*, 1, mis en ligne le 21 mars 2006, <<http://sociologos.revues.org/document22.html>>

Pierre Müller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, 2000, p. 189-208.

Gwenola Le Naour, *L'action publique entre conflits et coopérations : la fabrique heurtée d'une politique de réduction des risques liés à l'usage de drogues à Marseille*, Thèse de doctorat, Université Aix-Marseille 3, 2005.

Gwenola Le Naour, « La qualification de plaintes de riverains en savoirs utiles : une géométrie variable », in Le Bianic Thomas, Vion Antoine (dir.), *Action publique et légitimités professionnelles*, LGDG, Paris, 2008, p. 223-239.

Olivier Nay, « La négociation en régime d'incertitude. Une comparaison des partenariats publics régionaux dans la mise en œuvre de la politique européenne (I) », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 9, n°3, 2002, p. 409-425.

Emmanuel Négrier, « Des élus peu contraints par l'action du préfet », *Problèmes politiques et sociaux*, n°951-952, 2008, p. 74-77.

Claude Nicolet, *L'idée républicaine en France : 1789-1924 : essai d'histoire critique*, Paris, Gallimard, 1982.

Claude Nicolet, *Histoire, Nation, République*, Paris, Odile Jacob, 2000.

Gérard Noiriel, *Réfugiés et sans-papiers. La République face au droit d'asile XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Hachette, 1991.

Gérard Noiriel, *Le creuset français : histoire de l'immigration, XIX^e –XX^e*. Paris, Seuil, 1992.

Gérard Noiriel, « Représentation nationale et catégories sociales. L'exemple des réfugiés politiques », *Genèses*, n°26, 1997, p. 25-54.

Gérard Noiriel, « Surveiller les déplacements ou identifier les personnes ? Contribution à l'histoire du passeport en France de la I^e à la III^e République », *Genèses*, n°1, 1998, p. 77-100.

Gérard Noiriel, *Etat, nation et immigration : Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Gallimard, 2005.

Gérard Noiriel (dir.), *L'identification : genèse d'un travail d'Etat*, Paris, Belin, 2007.

Gérard Noiriel, *A quoi sert l'identité nationale*, Marseille, Agone, 2007.

Gérard Noiriel, « L'immigration : naissance d'un "problème" (1881-1883) », *Agone*, n°40, 2008, p. 15-40.

Pierre Noreau et Elisabeth Vallet, « Le droit comme ressources des minorités nationales : un modèle de mobilisation politique du droit », in Pierre Noreau, et José Woehrling, (dirs.), *Diversité des appartenances culturelles et réaménagement des institutions politiques et de la citoyenneté*, Montréal, Wilson Lafleur, 2004.

Pierre Noreau, « Et le droit, à quoi sert-il ? Etude des usages étatiques et des fonctions du droit contemporain », in Pierre Noreau (dir.), *Le droit à tout faire : exploration des fonctions contemporaines du droit*, Montréal, Thémis, 2008, p. 205-251.

Claus Offe, « The attribution of public status to interests groups: observations on the German case », in Suzanne Berger (ed.), *Organizing interest in Western Europe, pluralism, corporatism and the transformation of politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, p. 123-158.

Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1998.

Judith Okely, *The Traveller-Gypsies*, Cambridge University Press; 1998.

Jean-Louis Olive, « Nomination et dé-nomination de l'autre: Des usages ethnonymiques à l'épistémologie discursive en milieu gitan », *Esprit Critique*, vol. 66, n°1, p. 125-146.

Mancur Olson, *Logique de l'action collective*, Paris, Presses universitaires de France, 1978 [éd. Originale : 1971].

Paul Oriol, *Les immigrés : métèques ou citoyens ?*, Paris, Syros, 1985.

Paul Oriol, *Les immigrés devant les urnes*, Paris, Ciemi/L'Harmattan, 1992.

Ghislain Otis (dir.) : *Droit, territoire et gouvernance des peuples autochtones*, Laval, Les Presses de l'Université Laval, 2005.

Bruno Palier, « Path dependence », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 320-328.

Patrice Pattegay, « L'actuelle construction, en France, du problème des jeunes en errance », *Déviance et Société*, vol. 25, n°3, 2001, p. 257-277.

Serge Paugam, *La société et ses pauvres*, Paris, Presses universitaires de France, 1995.

Jérôme Pelisse, « A-t-on conscience du droit ? Autour des Legal Consciousness Studies », *Genèses*, n°59, 2005, p. 114-130.

Mathieu Pernot (dir.), *Un camp pour les Bohémiens. Mémoires du camp d'internement pour nomades de Saliers*, Arles, Actes Sud, 2001.

Denis Peschanski, avec la collaboration de Marie-Christine Hubert et Emmanuel Philippon, *Les Tsiganes en France 1939-1946*, Paris, CNRS Editions, 1994.

Anne Petiau, « L'expérience techno, des raves aux free-parties », in Béatrice Mabilon-Bonfils (dir.), *La fête techno. Tout seul et tous ensemble*, Paris, Autrement, 2004, p. 28-42.

Colette Pétonnet et Jacques Gutwirth, *Ferveurs contemporaines*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 111-125.

Dimitrina Petrova, «The Roma: Between a Myth and the Future», *Social Research*, vol. 70, n°1, 2003, p. 111-161.

Pierre Piazza, « La fabrique "bertillonienne" de l'identité. Entre violence physique et violence symbolique », *Labyrinthe*, n°6, 2000, p. 33-50.

Pierre Piazza, « Au cœur de la construction de l'Etat moderne. Sociogenèse du carnet anthropométrique des nomades », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°48, 2002, p. 207-227.

Pierre Piazza, *Histoire de la carte nationale d'identité*, Paris, Odile Jacob, 2004.

Pierre Piazza et Xavier Crettiez, *Du papier à la biométrie : identifier les individus*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006,

Paul Pierson, « Path dependence, Increasing returns, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, n°94, juin 2000, p. 251-267.

Bernard Pluchon, « Gens du voyage : une population problématique ? », *Colloque international La fabrique de populations problématiques par les politiques publiques*, Atelier n°1 « Catégories, discours, savoir », Nantes, 13, 14 et 15 juin 2007.

Lionel Pourtau, « Les interactions entre raves et législations censées les contrôler », *Déviance et Société*, vol. 29, n°2, 2005, p. 127-139.

Bernard Provot, « Stationnement et habitat : de la précarité à l'espace organisé », *Hommes et migrations*, n°1188-1189, juin-juillet 1995, p. 75-83.

Bernard Provot, « Entre objectifs d'accueil et perspectives d'habitat. Le terrain désigné », *Etudes Tsiganes*, n°7, 1996, p. 69-129.

Bernard Provot, « La loi du 5 juillet 2000 : une législation en panne. L'habitat saisi par le droit. Les virtualités de la loi Besson du 5 juillet 2000 », *Etudes Tsiganes*, vol. 15, 2001, p. 98-105.

Bernard Provot, « Une réflexion de l'Unisat sur le stationnement et l'habitat », *Etudes Tsiganes*, n°17, 2004, p.126-149.

Anne Querrien et Pierre Lassave, « Bienvenue dans mon jardin », *Annales de la recherche urbaine*, n°94, 2003, p. 3-7.

Freddy Rapaël, « L'étranger et le paria dans l'œuvre de Max Weber et de Georg Simmel », *Archives de sciences sociales des religions*, vol. 61, n°1, 1986, p. 63-81.

Hélène Reigner, « La territorialisation de l'enjeu « sécurité routière » : vers un basculement de référentiel ? », *Espaces et Sociétés*, n°118, 2004, p. 23-41.

Virginie Repaire, *La construction du lien social à l'école ou les enjeux de la scolarisation des enfants tsiganes*, thèse de doctorat, Université de Paris V, 2004.

Jacques Revel, *Jeux d'échelles. La micro-analyse à l'expérience*, Paris, Seuil, 1998.

Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Hérard Dubreuil et Rémi Lefebvre (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, 2007.

Anne Revillard, « Entre arène judiciaire et arène législative : les stratégies juridiques des mouvements féministes au Canada », in Jacques Commaille et Martine Kaluszynski (dir.), *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, 2007, p. 145-163.

Jean-Daniel Reynaud, *Les Règles du jeu : L'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin, Paris, 1997 [1^{ère} éd. : 1987]

Alain Reyniers et Patrick Williams, « Permanence tsigane et politique de sédentarisation dans la France de l'après-guerre », *Etudes Tsiganes*, n°15, 2000, p. 10-25.

Joanna Richardson, *The Gypsy Debate. Can discourse control?*, Imprint academic, 2006.

Christophe Robert, « Le discours sur les « gens du voyage » dans les enceintes parlementaires », *Recherche Sociale*, n°155, 2000, p. 7-26.

Christophe Robert, *Eternels étrangers de l'intérieur. Les groupes tsiganes en France*, Paris, Desclée de Brouwer, 2007.

Philippe Robert, *Le citoyen, le crime et l'Etat*, Genève, Paris, Droz, 1999.

Philippe Robert, « Le sentiment d'insécurité », *in* Laurent Mucchielli et Philippe Robert (dir.), *Crime et sécurité : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2002, p. 367-375.

Jérémy Robine, Les « indigènes de la République » : nation et question postcoloniale. Territoires des enfants de l'immigration et rivalité de pouvoir, *Hérodote*, vol. 1, n°120, 2006, p. 118-148.

Daniel Roche, *Humeurs vagabondes. De la circulation des hommes et de l'utilité des voyages*, Paris, Fayard, 2003.

Sebastian Roché, *Le sentiment d'insécurité*, Paris, Presses universitaires de France, 1993.

Sebastian Roché, « Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure », *Revue française de science politique*, vol. 54, n°1, 2004, p. 43-70.

David A. Rochefort et Roger Cobb, *The politics of Problem Definition*, Lawrence, University Press of Kansas, 1994.

Thierry Rodon, *En partenariat avec l'Etat – Les expériences de cogestion des Autochtones du Canada*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 2003.

Eva Evers Rosander, « Cosmopolites et locales : femmes sénégalaises en voyage », *Afrique & histoire*, vol. 4, n°2, 2005, p. 103-122.

Pierre Rosanvallon, *La crise de l'Etat-providence*, Paris, Seuil, 1984.

Pierre Rosanvallon, *Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998.

Pierre Rosanvallon, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992.

Xavier Rothéa, *Construire la différence : élaboration et utilisation de l'image des gitans dans l'Espagne franquiste 1936-1975*, Thèse de doctorat, Université de Montpellier III, 2008.

Xavier Rothéa, *La France, pays des droits des Roms ? : Gitans, Bohémiens, gens du voyage, Tsiganes... face aux pouvoirs publics depuis le 19ème siècle*, Lyon, Carobela Ex-natura, 2003.

Shirley Roy, « Itinérance et non-reconnaissance : le rapport social à l'action », *in* Alain Battégay et Jean-Paul Payet, *La reconnaissance à l'épreuve*, Paris, Septentrion, 2008, p. 201-208.

Michèle Ruffat, « A quoi sert le néo-corporatisme ? », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 13, 1987, p. 95-104.

Mohamed Sahia Cherchari, « Indigènes et citoyens ou l'impossible universalisation du suffrage », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 4, n°60, 2004, p. 741-770.

Daniel Salée, « Identities in conflict: theaboriginal question and the politics of recognition », *Ethnic and racial studies*, n°18, 1995, p. 277-314.

Austin Sarat et Stuart A. Scheingold, *Cause Lawyers and Social Movements*, Stanford, Stanford Law and Politics, 2006.

Stéphanie Sauvée, *Mobilisation contre les infrastructures d'intérêt général. Cas du projet TGV Ouest*, Paris, L'Harmattan, 2000.

Abdelmalek Sayad, *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*, Bruxelles, De Boeck Wesmael, 1991.

Philippe C. Schmitter, « Modes of interest intermediation and models of societal change in Western Europe », *Comparative Political Studies*, vol. 10, n°1, 1977, p. 7-38.

Dominique Schnapper, *La France de l'intégration. Sociologie de la nation en 1990*, Paris, Gallimard, 1991.

Dominique Schnapper, *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Paris, Gallimard, 1994.

Dominique Schnapper, « Les enjeux démocratiques de la statistique ethnique », *Revue française de sociologie*, vol. 49, n°1, 2008, p. 133-139.

Olivier Schwartz, « L'empirisme irréductible », postface à Niels Anderson, *Le hobo : sociologie du sans-abri*, Paris, Nathan, 1993, p. 265-308.

Elisa Sheppard, « Article : Problème public », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 349-355.

David Sibley, *Outsiders in Urban Societies*, New York, St. Martin's Press, 1981.

Nando Sigona et Nidhi Trehan, *Romani Politics in Contemporary Europe: Poverty, Ethnic Mobilization, and the Neoliberal Order*, Palgrave Macmillan, 2009.

Jacques Sigot, *Ces barbelés oubliés par l'Histoire. Un camp pour les Tsiganes... et les autres. Montreuil-Bellay 1940-1945*, Wallada, 1994.

Johanna Siméant, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

Georg Simmel, « Digressions sur l'étranger », in Yves Graifmeyer et Joseph Isaac, *L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Paris, Flammarion, 2004 [1^{ère} éd. : 1974], p. 53-61.

Patrick Simon, « Les statistiques, les sciences sociales françaises et les rapports sociaux ethniques et de « race », *Revue française de sociologie*, vol. 49, n°1, 2008, p. 153-162.

Alexis Spire, « De l'étranger à l'immigré : La magie sociale d'une catégorie statistique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°129, septembre 1999 ; p. 50-56.

Alexis Spire, « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 4, n° 169, 2007, p. 4-21.

Michael Stewart, *The Time of the Gypsies*, HarperCollins Canada, Westview Press, 1997.

Sylvie Strudel, « Pratiques de la citoyenneté européenne », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n°1, 2002, p. 7-10.

Sylvie Strudel, « Polyrythmie européenne : le droit de suffrage municipal des étrangers au sein de l'Union, une règle électorale entre détournements et retardements », *Revue française de science politique*, vol. 53, n°1, 2003, p. 3-34.

Philippe Subra, « A quoi et à qui sert le débat public ? », *Hérodote*, La Découverte, n°110, 2003, p. 149-165.

Philippe Subra, « Heurs et malheurs d'une loi antiségrégation : les enjeux géopolitiques de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) », *Hérodote*, n°122, 2006, p. 138-171.

Philippe Subra, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris, A. Colin, 2007.

Lois M. Takahashi, *Homelessness, AIDS and stigmatization. The NIMBY syndrome in the United States at the end of the twentieth century*, New York, Oxford University Press, 1998.

Alain Tarrius et Lamia Missaoui, *Les nouveaux cosmopolitismes. Mobilités, identités, territoires*, Paris, Editions de l'Aube, 2000.

Alain Tarrius, « Migrations en réseaux et cohabitations urbaines aux bordures de l'Europe », *L'Année sociologique*, vol. 58, n°1, 2008, p. 71-93.

Charles Taylor, *Multiculturalisme, différence et démocratie*, Paris, Champs Flammarion, 1997.

Christine Tellier, « De la place désignée à la place dans la cité », *Études tsiganes*, n°7, p. 148-152.

Laurent Tessier, « Musiques et fêtes techno : l'exception franco-britannique des free-parties », *Revue française de sociologie*, vol. 44, n°1, janvier-mars 2003, p. 63-91.

Jean-Claude Thoenig, « Le bricolage des engagements », *Sociologie du travail*, vol. 41, n°3, 1999, p. 307-316.

William Isaac Thomas et Florian Znaniecki, *Le paysan polonais. Récit de vie d'un migrant*, Paris, Nathan, 1998 [1^{ère} éd. : 1918].

Carole Thomas, *Le bruit de la loi, comment les lois deviennent médiatiques*, Thèse de doctorat, ENS Cachan, décembre 2008.

Derdak Tibor, « Elite tsigane, politique tsigane, politique de l'élite », *Études Tsiganes*, n°2, 1993, p. 110-113.

Charles Tilly, *La France contestée, de 1600 à nos jours*, Paris, Fayard, 1986.

Dany Trom, « De la réfutation de l'effet NIMBY considéré comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'action revendicative », *Revue française de science politique*, vol. 49, n°1, 1999, p. 31-50.

Guylaine Vallée et Annie Giraud-Héraud, « La "fabrique" de la loi à l'épreuve de la démocratie. Décréter, consulter, négocier...Entretien avec Guy Rocher », *Négociations*, n°1, 2004, p. 93-109.

Eleni Varikas, *Les rebuts du monde. Figure du paria*, Paris, Stock, 2007.

François de Vaux de Foletier, *Mille ans d'histoire des Tsiganes*, Paris, Fayard, 1970.

Marine Vassort, « "J'habite pas, je suis de partout". Les jeunes errants à Marseille, une question politique », *Espaces et sociétés*, vol. 1-2, n° 116-117, 2004, p. 79-92.

Nancy Venel, *Musulmans et citoyens*, Paris, Presses universitaires de France, 2004.

Cécile Vigour, *La comparaison dans les sciences sociales : Pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte, 2004.

Tommaso Vitale, « Politique des évictions. Une approche pragmatique », in Fabrizio Cantelli, Luca Pattaroni, Marta Roca ; Joan Stavo-Debaugé (dir.), *Sensibilités pragmatiques. Enquêter sur l'action publique*, Bruxelles, Peter Lang, 2009, p. 71-92.

Ingrid Voléry, « Sociogenèse d'un mode de gouvernance territoriale. Le cas d'un contrat éducatif local », *Revue française de science politique*, vol. 58, n°5, 2008, p. 743-771.

Jean-François Wagniar, « La pénalisation du vagabondage et la répression de la pauvreté errante à la fin du XIXe siècle », *Cahiers d'Histoire*, n°64, 1996, p. 77-90.

Jean-François Wagniar, « Les migrations des pauvres en France à la fin du XIXe siècle : le vagabondage ou la solitude des voyages incertains », *Genèses*, n°1, 1998, p. 30-52.

Jean-François Wagniar, *Le vagabond à la fin du XIXe siècle*, Paris, Belin, 1999.

Sophie Wahnich, « L'errant, entre liberté et exclusion. Archéologie d'une figure de l'exclu », *Politix*, n°34, 1996, p. 29-46.

R. Kent Weaver, « The politics of blame avoidance », *Journal of Public Policy*, n°6, 1986, p. 371-398.

Max Weber, *Economie et société*, Paris, Plon, 1971 [1^{ère} éd. : 1922].

Max Weber, *Hindouisme et bouddhisme*, Paris, Flammarion, 2003 [1^{ère} éd. 1916].

Patrick Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ? : histoire de la nationalité française de la Révolution à nos jours*, Paris, Grasset, 2002.

Jean-Marc Weller, *L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Decitre, 1999.

François Whellhoff, *Le financement des aires d'accueil*, Conseil général des Ponts et Chaussées, juin 2005.

Phillip M. White, *American Indian chronology*, Greenwood, Greenwood Press, 2006.

Patrick Williams, « Pour une approche du phénomène pentecôtiste chez les Tsiganes », *Etudes Tsiganes*, n°2, 1984, p. 49-52.

Patrick Williams : « Le développement du Pentecôtisme chez les Tsiganes en France : mouvement messianique, stéréotypes et affirmation d'identité », in Association française des anthropologues, *Vers des sociétés pluriculturelles : études comparatives et situation en France*, Actes du colloque international de l'AFA du 9 au 11 janvier 1986, Paris, ORSTOM, 1987, p. 325-331.

Patrick Williams, *Tsiganes : identité, évolution : actes du Colloque pour le trentième anniversaire des Études tsiganes*, Paris, Syros, 1989.

Patrick Williams, « Le miracle et la nécessité : à propos du développement du pentecôtisme chez les tsiganes », *Archives de sciences sociales des religions*, n°73, 1991, p. 81-98.

Patrick Williams, « Questions pour l'étude du mouvement religieux pentecôtiste chez les Tsiganes », in Nicole Belmont et Françoise Lautman (dir.), *Ethnologie des faits religieux en Europe*, Actes du colloque national de la Société française d'ethnologie à Strasbourg du 24 au 26 novembre 1988, Paris, CTHS, 1993, p. 433-445.

Patrick Williams, « Une langue pour ne rien dire: glossolalie des Tsiganes pentecôtistes », in Yves Delaporte et Colette Pétonnet, *Ferveurs contemporaines, Textes d'anthropologie urbaine offerts à Jacques Gutwirth*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 111-125.

Patrick Williams, « Tsiganes parmi nous », *Hommes et migrations*, n°1188-1189, 1995, p. 6-11.

Michel Wieviorka, « La crise du modèle français d'intégration », *Regards sur l'actualité*, n°161, mai 1990, p. 3-15.

Michel Wieviorka, *La démocratie à l'épreuve : Nationalisme, populisme, ethnicité*, Paris, La Découverte, 1993.

Michel Wieviorka, *Une société fragmentée ? Le multiculturalisme en débat*, Paris, La Découverte, 1997.

Michel Wieviorka, « Faut-il en finir avec la notion d'intégration ? », *Cahiers de la sécurité intérieure*, vol. 7-9, n°45, 2001, p. 9-20.

Michel Wieviorka, *La différence*, Paris, Balland, 2001.

Jean-Pierre Worms, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du Travail*, n°3, 1966, p. 249-275.

Jan Yoors, *The Heroic Present: Life among the Gypsies*, Monacelli Press, 2004.

Yves Charles Zarka, Cynthia Fleury et Sylvie Taussig, *L'islam en France*, Paris, PUF, 2008.

Renée Zauberman, « Gendarmerie et gens du voyage en région parisienne », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 105, 1998, p. 415-452.

Malika Zeghal, « La constitution du CFCM : reconnaissance politique d'un islam français ? », *Archives de sciences sociales des religions*, n°129, 2005, p. 97-113.

Djemila Zeneidi-Henry et Sébastien Fleuret, « Fixes sans domicile, réflexion autour de la mobilité des SDF », *Espace géographique*, vol.1, tome 36, 2007, p. 1-14.

Bénédicte Zimmermann, « Eléments pour une socio-histoire des catégories de l'action publique », in Pascale Laborier et Danny Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, p. 241-258.

Larry J. Zimmerman, *Les Indiens d'Amérique du Nord*, Paris, Gründ, 2003.

« France 1939-1946 : L'internement des Tsiganes », *Etudes Tsiganes*, n° 6, 1995.

« L'internement : des lieux de mémoire », *Etudes Tsiganes*, n°13, 1999.

Rapports

Paul Bideberry, *La situation des gens du voyage et les mesures proposées pour l'améliorer*, Rapport au Premier Ministre Raymond Barre commandé le 30 juin 1980, décembre 1980.

Jean Blocquaux, *Rapport annuel de la Commission nationale consultative des gens du voyage juin 2000 – 2001*, Ministère de l'emploi et de la solidarité, octobre 2001.

Jean Blocquaux et Sylvette Saint Julien, *Rapport annuel de la Commission nationale consultative des gens du voyage 2002*, Ministère de l'emploi et de la solidarité, février 2003.

Commission des maires sur la sécurité, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, Rapport au Premier ministre (dit Rapport Bonnemaïson) remis en décembre 1982, Paris, La Documentation française, février 1983.

Arsène Delamon, *La situation des « gens du voyage » et les mesures proposées pour l'améliorer*, Rapport au Premier ministre, Sénat, 13 juillet 1990.

Jean-Paul Delevoye, *Accueil des gens du voyage*, Sénat, Commission des lois, Rapport n°283, 1996/1997.

Jean-Paul Delevoye, *Rapport n°188*, Sénat, 26/01/2000.

Pierre Herisson, *Le stationnement des gens du voyage*, Rapport au Premier ministre, mai 2008.

Guy Merrheim, (rapporteur général de la Commission nationale consultative des gens du voyage), *Rapport à M. le Ministre du travail et des affaires sociales*, mai 1996.

Groupe Reflex, *Evaluation du dispositif d'accueil des gens du voyage*, Ministère de la ville et du logement, Janvier 2008.

Raymonde Le Texier, *Rapport n°1620 sur le projet de loi (n°1958) relatif à l'accueil des gens du voyage*, juin 2000.

Raymonde Le Texier, *Rapport n°2188*, Assemblée nationale 2^{ème} lecture, 23/02/2000.

François Whellhoff, *Le Financement des aires d'accueil*, n°2005-0032-01, Conseil général des Ponts et Chaussées, juin 2005.

Lois

Loi du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades.

Loi du 3 janvier 1969 qui régit l'exercice des activités ambulantes et le régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe.

Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage (JO du 6 juillet 2000, p.10189-10191).

Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (articles 53 à 58).

Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance. Cf. articles 27 et 28 modifiant les articles 9 et 9-1 de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (JO n° 55 du 6 mars 2007).

Décrets

Décret n°2001-540 du 25 juin 2001 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission départementale consultative des gens du voyage (JO du 26 juin 2001, p.10132-10133).

Décret n°2001-541 du 25 juin 2001 relatif au financement des aires d'accueil destinées aux gens du voyage (JO du 26 juin 2001, p.10133).

Décret n°2001-568 du 29 juin 2001 relatif à l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage et modifiant le code de la sécurité sociale et le code général des collectivités territoriales (JO du 1^{er} juillet 2001, p.10538).

Décret n°2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage (JO du 1^{er} juillet 2001, p.10540).

Décret n°2007-690 du 3 mai 2007 relatif à l'agrément prévu à l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

Décret n°2007-1018 du 14 juin 2007 modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative.

Arrêté

Arrêté du 29 juin 2001 relatif au montant forfaitaire applicable pour l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage (JO du 1^{er} juillet 2001, p.10539).

Circulaires

Circulaire NOR : INT/D/99/00177C du 3 août 1999 relative aux gens du voyage – Production d'attestations délivrées par les organismes d'accueil en vue d'obtenir certains droits.

Circulaire n°2001-49 UHC/IUH1/12 du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage (BO du 10 août 2001).

Circulaire NOR INT/D/02/00062/C du 14 mars 2002 relative aux gens du voyage – Régime légal de domiciliation pour le bénéfice des prestations sociales.

Circulaire n°2003-43/UHC/DU1/11 du 08 juillet 2003 relative aux grands rassemblements des gens du voyage : terrains de grand passage.

Circulaire NOR/INT/D04/00114/C du 13 septembre 2004 relative aux réalisations ou réhabilitations des aires d'accueil et de grands passages des gens du voyage.

Circulaire NOR INT/D/07/00016/C du 15 février 2007 relative à la préparation des stationnements estivaux des grands groupes de caravanes des gens du voyage.

Circulaire NOR INT/D/07/00080/C relative à la procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée des occupants illicites d'un terrain du 10 juillet 2007.

Circulaire NOR INT/D/08/00179/C du 27 novembre 2008 relative à la réglementation applicable en matière de délivrance de la carte nationale d'identité et du passeport aux personnes en possession d'un titre de circulation.

Liste des encadrés

Encadré n°1 – Le statut juridique / Les titres de circulation dans la loi du 3 janvier 1969	98
Encadré n°2 – 1966 -1986 : la régulation par voie de réglementation	118
Encadré n°3 – La commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGV)	271
Encadré n°4 – L'absence de coordination des grands passages : le cas du Doubs	288
Encadré n°5 – La représentation en jeu : entre auto-organisation et milieu associatif Gadge.	
Repères chronologiques.....	330
Encadré n°6 – Le développement du mouvement pentecôtiste chez les gens du voyage	337
Encadré n°7 – Missions du coordinateur national des grands passages de l'ASNIT	352
Encadré n°8 – La Fédération nationale des gens du voyage.....	362

Table des illustrations

Figure 1 – Stratégies et objectifs des acteurs concernés par la loi Besson de 2000	194
Figure 2 – Evolution du nombre total d'AGP existantes entre 2004 et 2008.....	205
Figure 3 – Evolution du nombre d'AGP et répartition par type entre 2004 et 2008.....	206
Figure 4 – Evolution du taux de réalisation des AGP entre 2004 et 2008.....	207
Figure 5 – Aires de grand passage au 1 ^{er} septembre 2008	210
Figure 6 – Taux de réalisation des AGP par rapport aux prescriptions des schémas départementaux au 1 ^{er} septembre 2008.....	216
Figure 7 – Aires de grand passage et nombre de places existantes au 1 ^{er} septembre 2008 ...	220
Figure 8 – Configurations d'acteurs associés à la mise en œuvre du schéma départemental d'accueil des gens du voyage	269

Liste des tableaux

Tableau 1 – Présentation des différentes enquêtes locales	51
Tableau 1 – Présentation des différentes enquêtes locales	52
Tableau 2 – Evolution nationale du nombre d'aires de grand passage entre 2002 et 2008 ..	204
Tableau 3 – Classement départemental par nombre d'AGP (AGP pro comprises)	211
Tableau 4 – Classement par taux de réalisation par rapport aux prescriptions.....	214
Tableau 5 – Classement départemental par nombre total de places offertes des AGP.....	218
Tableau 6 – Bilan de l'organisation des grands passages entre 2004 et 2007	353

Table des matières

REMERCIEMENTS	5
SOMMAIRE	7
PRINCIPAUX SIGLES UTILISES	11
INTRODUCTION. LES GENS DU VOYAGE COMME CIBLE DE L’ACTION PUBLIQUE	13
1 LES POUVOIRS PUBLICS : ENTRE REJET ET CONTROLE	14
1.1 Une logique de suspicion	14
1.2 Contrôler la mobilité.....	16
2 TSIGANES, GENS DU VOYAGE, ROMS : QUI SONT-ILS ?	18
2.1 Diversité et choix terminologiques	18
2.2 La mobilité : entre mythe et réalité.....	20
2.3 Une population insaisissable.....	21
3 LES TSIGANES AU PRISME DE LA SOCIOLOGIE DE L’ACTION PUBLIQUE	26
3.1 Les Tsiganes, un objet ignoré de la sociologie politique.....	26
3.2 La gestion du nomadisme en France : enjeux et objets	30
4 LA GESTION DU NOMADISME : UNE DOUBLE LOGIQUE.....	32
4.1 Le centre et la périphérie : la coopération nécessaire.....	33
4.2 Coopérer avec les gens du voyage : le problème de la représentation.....	34
5 UNE THESE CENTRALE : LA LOI BESSON DU 5 JUILLET 2000 COMME INSTRUMENT DE REGULATION.....	35
5.1 Gérer l’ « urgence locale » du stationnement spontané.....	36
5.2 Le territoire à l’épreuve de l’accueil des gens du voyage	38
5.3 Les populations tziganes, au-delà de la mobilité.....	39
6 CONSTRUCTION DE L’ENQUETE : LES ACTEURS D’ABORD	41

6.1	Etudier la production de la loi Besson du 5 juillet 2000	42
6.1.1	Documents mobilisés.....	42
6.1.2	Les acteurs nationaux et locaux au moment de l'élaboration	44
6.2	Etudier la mise en œuvre de la loi Besson de 2000 au plan national	45
6.3	Comprendre la mise en œuvre locale	46
6.3.1	Enquête nationale quantitative : chiffrer l'absence de dispositifs d'accueil.....	46
6.3.2	Choix des terrains et déroulement des enquêtes.....	48
6.3.3	Enquêter en milieu « difficile » ?.....	53
7	PLAN DE LA THESE.....	57
1	Le nomadisme comme fondement de l'action publique.....	57
2	La gestion du nomadisme : une territorialisation ambiguë	58
3	Le nomadisme : une affaire d'Etat ?.....	58

PARTIE 1. LE NOMADISME COMME FONDEMENT DE L'ACTION PUBLIQUE ENVERS LES TSIGANES

61

CHAPITRE 1. NOMADISME SOUS CONTROLE (XV^e – XX^e SIECLE).....

65

1	L'ERRANCE COMME DELIT (XV ^e – XIX ^e SIECLE)	66
1.1	De l'arrivée des Bohémiens à leur bannissement (XV ^e – XVIII ^e siècle).....	67
1.1.1	De la protection à la suspicion	67
1.1.2	Définition progressive d'un groupe spécifique : les Bohémiens	69
1.2	Stigmatisation et répression de l'errance (XIX ^e – XX ^e siècle)	71
1.2.1	Pénalisation du vagabondage	72
1.2.2	Identifier pour surveiller.....	76
1.2.3	Spécificité du contrôle des « nomades ».....	78
2	LE NOMADISME AU CŒUR DE LEGISLATIONS SPECIFIQUES (DE 1912 A 1969).....	80
2.1	Loi du 16 juillet 1912 : une législation spécifique exclusive.....	81
2.1.1	Création de la catégorie « nomade » dans la loi de 1912	81
2.1.2	Le carnet anthropométrique ou la logique d'identification	86
2.1.3	L'inscription des « nomades » dans la « mémoire d'Etat ».....	88
2.2	Interner, sédentariser, contrôler (1940-1969).....	91
2.2.1	Politique de l'internement	91
2.2.2	Loi du 3 janvier 1969 : un statut dérogatoire.....	95

CHAPITRE 2. DU NOMADISME AU PROBLEME DE STATIONNEMENT : CONSTRUCTION ET MISE A L'AGENDA 105

1	CONSTRUCTION DU STATIONNEMENT « SAUVAGE » COMME PROBLEME PUBLIC	107
1.1	Conséquences des modifications du voyage.....	108
1.1.1	Nouvelles activités économiques, nouveaux modes de voyage.....	109
1.1.2	Raréfaction des « places » de stationnement	111
1.2	Le stationnement saisi par le droit (1960 – 1990).....	112
1.2.1	Droit de l'urbanisme : reconnaissance de la caravane comme habitat ?	113
1.2.2	Un stationnement « (sous) administré »	114
1.3	Prise de conscience des pouvoirs publics : le temps de l'étude	120
1.3.1	Relative reconnaissance du nomadisme.....	120
1.3.2	Le stationnement, un problème local.....	121
1.3.3	L'évidence législative	124
2	ESSAI LEGISLATIF : L'ARTICLE 28 DE LA LOI DU 31 MAI 1990.....	125
2.1	La cause du stationnement abritée par la loi habitat.....	126
2.2	Régler le stationnement : urgence à l'Assemblée nationale	128
2.3	Un article sans grande portée effective	130
3	MISE A L'AGENDA ET ELABORATION DE LA LOI BESSON DU 5 JUILLET 2000.....	134
3.1	Quand la question du stationnement « sauvage » devient incontournable	134
3.1.1	Inapplication de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 : le défaut d'aires de stationnement	135
3.1.2	Les élus dans l'urgence : propositions de lois, rapports et réflexions avant 1998	137
3.2	Pourquoi et comment légiférer ?	139
3.2.1	Tentatives de mise à l'agenda : Louis Besson ou le modèle de l'anticipation.....	139
3.2.2	Légiférer pour régler l'urgence locale et maintenir la paix sociale	142
3.2.3	L'élaboration concertée de la loi.....	145

CHAPITRE 3. GOUVERNER PAR LA LOI : LA LOI BESSON DU 5 JUILLET 2000, ENTRE RUPTURE ET CONTINUITE ?..... 151

1	ACCUEIL SOUS CONTROLE	154
1.1	Les « gens du voyage » comme catégorie juridique.....	155
1.1.1	Définir une population par sa résidence mobile : l'euphémisme juridique	156
1.1.2	Cristallisation de l'itinérance et homogénéisation d'une population.....	159
1.2	Contrôler par l'accueil : un enjeu national et local.....	162

1.2.1	L'accueil, entre technicisation et désidéologisation.....	163
1.2.2	L'aire d'accueil comme instrument de contrôle.....	167
2	LOI BESSON DE 2000 : SYMBOLE DE LA « DECENTRALISATION CONTROLEE ».....	172
2.1	La loi Besson : une politique constitutive.....	174
2.1.1	L'échelon local contre son gré ?.....	174
2.1.2	Une logique partenariale.....	178
2.2	L'Etat garant de la mise en œuvre.....	182
2.2.1	Encourager les communes.....	183
2.2.2	Sanctionner le local : un pas en arrière par rapport à la décentralisation ?.....	185
2.2.3	L'hospitalité imposée par le central.....	187

PARTIE 2. LA GESTION DU NOMADISME : UNE TERRITORIALISATION AMBIGÛE 191

CHAPITRE 4. MISE EN ŒUVRE AU RALENTI : L'ÉTAT AUX PRISES AVEC LES REALITES LOCALES . 197

1	REALISATION DES AIRES DE GRAND PASSAGE : A CHACUN SA FAÇON.....	200
1.1	Mise en œuvre faible et disparate entre 2004 et 2008.....	201
1.2	Des réalisations contrastées.....	207
1.2.1	Des départements inégalement équipés.....	208
1.2.2	La lutte des places.....	217
2	REALISATION ALEATOIRE DES AIRES DE GRAND PASSAGE : LA FAUTE AUX TEXTES ?.....	222
2.1	Le rapport difficile Etat – élus locaux.....	223
2.1.1	Naissance imprévue des grands passages par voie de circulaire.....	223
2.1.2	Brouillage administratif : qui est responsable ?.....	228
2.2	Difficile négociation entre élus et Etat sur les aires de grand passage.....	231
2.2.1	Traitement secondaire et flou pour les aires de grand passage.....	231
2.2.2	Mise à disposition de terrains : bras de fer entre local et national.....	236
2.2.3	Financement des terrains et choix d'accueil des collectivités.....	238
3	ÉTAT, ES-TU LA ?.....	243
3.1	Quand l'Etat ne souhaite pas imposer la loi : « faire avec » le local.....	244
3.1.1	« Délayer » la mise en œuvre de la loi et laisser faire les communes.....	244
3.1.2	Préfets : du pouvoir de substitution à la persuasion.....	248
3.2	Une loi sans effet ?.....	252
3.2.1	Des procédures simplifiées mais peu adaptées.....	253
3.2.2	L'Etat empêtré dans l'expulsion.....	257

3.2.3	Un préfet en retrait	258
CHAPITRE 5. BRICOLAGE LOCAL : LA GESTION DE L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE		263
1	ACTEURS EN QUETE DE CONNAISSANCES	265
1.1	Faible guidage de l'échelon central	266
1.1.1	Difficile mise en œuvre locale d'une politique fausement interministérielle	267
1.1.2	Absence de diffusion des connaissances du centre vers la périphérie	270
1.2	La boîte à outils des acteurs locaux	273
1.2.1	Relations ambiguës entre DDE et communes : les « associés rivaux »	274
1.2.2	Le secteur privé comme ressource.....	277
1.2.3	Le privé au secours des acteurs locaux ou comment mutualiser les expériences	280
2	UNE POLITIQUE DECENTRALISEE BRICOLEE	282
2.1	Le préfet comme coordinateur de l'action publique locale ?	283
2.1.1	Coordination de la mise en œuvre : contrastes territoriaux	283
2.1.2	Grands passages : quand les préfets se retirent.....	286
2.2	Etat local fort versus autonomie communale : des stratégies différenciées.....	290
2.2.1	Le coordinateur départemental d'Ille-et-Vilaine : idéal-type du partenariat Etat – élus...	290
2.2.2	Gérer sans l'Etat : le cas du Syndicat Mixte de la Côte d'Opale (SMCO).....	295
2.2.3	Portage personnel et configurations historiques locales : ressources pour la mise en œuvre	300
3	CE QUE LE CENTRAL N'A PAS PREVU	304
3.1	Les riverains contre les aires d'accueil : gérer le NIMBY	304
3.1.1	La démocratie locale à l'épreuve des gens du voyage	306
3.1.2	Associations de riverains : entre dénonciation d'un manque de concertation et rejet assumé des populations	309
3.2	Ces gens du voyage qui ne voyagent plus	312
3.2.1	Une thématique faiblement abordée par la loi	313
3.2.2	Expérimentations locales de l'habitat pour les gens du voyage.....	314
3.2.3	La difficile appréhension d'une population présumée itinérante	317
PARTIE 3. LE NOMADISME : UNE AFFAIRE D'ETAT ?		321
CHAPITRE 6. REGLER LES GRANDS PASSAGES : LA SOLUTION PENTECOTISTE		325
1	LE LABEL CONTRE LE STIGMATE.....	327
1.1	D'une représentation problématique à la problématique de la représentation	328

1.1.1	Une représentation « partagée »	328
1.1.2	Les pentecôtistes, une représentation identitaire ?	336
1.2	Se conformer au modèle <i>gadgé</i>	341
1.2.1	S'organiser et se structurer.....	341
1.2.2	Représentativité et respectabilité : une relation ambiguë.....	347
2	EXCLUSIVITE ET LIMITES.....	350
2.1	Les pentecôtistes, experts des grands passages	350
2.1.1	Une légitimité locale	350
2.1.2	Labellisation nationale : un partenariat rapproché avec l'Intérieur	355
2.2	Limites de l'exclusivité	359
2.2.1	Grands passages : les pentecôtistes d'abord !	359
2.2.2	Entre représentation et exclusivité : une action collective fragilisée	362
	CHAPITRE 7. AFFIRMER SON IDENTITE AU-DELA DU TERRITOIRE	369
1	L'IMPOSSIBLE GESTION D'UNE POPULATION SANS TERRITOIRE ASSIGNE.....	371
1.1	Organisation des grands passages : un enjeu <i>central</i>	371
1.2	Concilier anticipation administrative et pratique du voyage	375
1.2.1	Le préfet au cœur du dispositif : quelle efficacité ?	376
1.2.2	Grands passages et <i>rave-parties</i> : les limites du copier-coller	378
2	CONCILIER APPARTENANCE A LA COMMUNAUTE NATIONALE ET MOBILITE : L'IMPOSSIBLE DEFI ?	381
2.1	La mobilité : facteur d'opposition à la souveraineté nationale ?	382
2.2	Quand le rattachement au territoire devient discriminant	385
3	ETRE Tsigane ET FRANÇAIS : REALITE VIRTUELLE ?	392
3.1	L'impossible reconnaissance culturelle	393
3.2	L'incompréhension face à des modes de vie différents.....	396
3.3	Loyauté à la française	399
3.3.1	D'abord français.....	399
3.3.2	L'identité française : une distinction	401
	CONCLUSION. LES GENS DU VOYAGE, DES COSMOPOLITES LOCAUX ?.....	409
	BIBLIOGRAPHIE.....	413

LISTE DES ENCADRES	445
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	447
LISTE DES TABLEAUX	449
TABLE DES MATIERES	451
ANNEXES.....	459
1	ENSEMBLE DE TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES..... 461
1.1	Loi du 16 juillet 1912 461
1.2	Loi du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe (version initiale) 466
1.3	Article 28 de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (version initiale)..... 468
1.4	Textes législatifs et réglementaires par rapport à la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage..... 469
1.4.1	Loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (version initiale) 469
1.4.2	Décret n°2001-540 du 25 juin 2001 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission départementale consultative des Gens du Voyage. 473
1.4.3	Décret n°2001-541 du 25 juin 2001 relatif au financement des aires d'accueil destinées aux Gens du Voyage..... 474
1.4.4	Décret n°2001-568 du 29 juin 2001 relatif à l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage et modifiant le code de la sécurité sociale. 475
1.4.5	Décret n°2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage..... 478
1.4.6	Circulaire UHC/IUH1/12 no 2001-49 du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi no 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage..... 479
1.4.7	Lettre-circulaire du 11 mars 2003 relative aux dispositifs départementaux d'accueil des gens du voyage 499
1.5	Dispositifs relatifs au renforcement du pouvoir de police et aux mesures d'expulsion en cas de stationnement illicite..... 502
1.5.1	Extraits de la loi pour la sécurité intérieure du 19 mars 2003 (version initiale)..... 502
1.5.2	Décret n°2007-690 du 3 mai 2007 relatif à l'agrément prévu à l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (version initiale) 503
1.5.3	Circulaire du Ministère de l'Intérieur n°NOR INT/D/07/00080/C du 10 juillet 2007, adressée aux préfets de police, préfets de région, et préfets de département concernant la procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée des occupants illicites d'un terrain..... 504
1.6	Circulaires relatives aux grands passages et aux grands rassemblements 511

1.6.1	Circulaire no 2003-43/UHC/DU1/11 du 8 juillet 2003 relative aux grands rassemblements des gens du voyage : terrains de grand passage.	511
1.6.2	Circulaire NOR INT/D/07/00016/C du 15 février 2007 relative à la préparation des stationnements estivaux des grands groupes de caravanes des gens du voyage.	515
2	ENTRETIENS ET TERRAINS	517
2.1	Enquête nationale quantitative.....	517
2.2	Terrains d'étude.....	517
2.3	Entretiens réalisés.....	518
2.3.1	Les échanges « informels ».....	518
2.3.2	Liste des entretiens	518
3	CARTOGRAPHIES.....	523
3.1	Carte des camps d'internement en France en	523
3.2	Aires de grand passage par région au 1 ^{er} septembre 2008.....	524
4	RESULTATS DETAILLES DE L'ENQUETE STATISTIQUE DE L'EXISTANT DES AIRES DE GRAND PASSAGE AU 1 ^{ER} SEPTEMBRE 2008.....	525
4.1	Résultats généraux par départementaux	525
4.2	Classement départemental par nombre global d'AGP.....	528
4.2.1	Classement départemental par nombre global d'AGP (AGP pro comprises).....	528
4.2.2	Classement départemental par nombre global d'AGP réelles (AGP pro exclues).....	530
4.3	Classement départemental par taux de réalisation des AGP	532
4.3.1	Classement départemental par taux de réalisation des AGP (AGP pro comprises)	532
4.3.2	Classement départemental par taux de réalisation des AGP réelles (AGP pro exclues).....	534
4.4	Classement départemental par nombre de places.....	537
4.4.1	Classement par nombre de places des AGP (AGP pro comprises)	537
4.4.2	Classement par nombre de places des AGP réelles (AGP pro exclues)	539

Annexes

- 1 Ensemble de textes législatifs et réglementaires
- 2 Entretiens et Terrains
- 3 Cartographies
- 4 Résultats détaillés de l'enquête statistique de l'existant des aires de grand passage au 1er septembre 2008

1 Ensemble de textes législatifs et réglementaires

1.1 Loi du 16 juillet 1912

In Denis Peschanski avec la collaboration de Marie-Christine Hubert et Emmanuel Philippon, *Les Tsiganes en France 1939-1946*, Paris, CNRS Editions, 1994, p.125-130.

Art. 1^{er}. Tous individus domiciliés en France ou y possédant une résidence fixe, qui voudront, quelle que soit leur nationalité, exercer une profession, une industrie ou un commerce ambulants, seront tenus d'en faire la déclaration à la préfecture ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où ils ont leur domicile ou leur résidence fixe.

La déclaration comprendra les noms, prénoms, professions, domiciles, résidences, dates et lieux de naissance des déclarants. Récépissé leur en sera délivré sur la seule justification de leur identité.

L'exercice d'une profession, d'une industrie ou d'un commerce ambulants sans déclaration préalable et le défaut de présentation du récépissé, visé au paragraphe précédent, à toute réquisition des officiers de police judiciaire ou des agents de la force ou de l'autorité publique constitueront des contraventions. Les contrevenants seront punis d'une amende de cinq francs à quinze francs (5 F à 15 F) et pourront l'être, en outre, d'un emprisonnement d'un à cinq jours. En cas de récidive ou de déclaration mensongère, l'emprisonnement sera prononcé.

Art. 2. Tous individus de nationalité française qui, n'ayant en France ni domicile ni résidence fixe, voudront circuler sur le territoire français pour exercer la profession de commerçants ou industriels forains, devront demander un carnet d'identité reproduisant leur signalement avec photographie à l'appui et énonçant leurs noms, prénoms, lieux et date de naissance, ainsi que leur dernier domicile ou leur dernière résidence avec l'indication du genre de commerce ou d'industrie qu'ils entendront exercer.

Ce carnet sera délivré par le préfet pour l'arrondissement du chef-lieu du département, et par le sous-préfet pour les autres arrondissements.

Le carnet d'identité des commerçants et industriels forains devra être présenté à toute réquisition des officiers de police judiciaire ou des agents de la force ou de l'autorité publique.

Tous individus sans domicile, ni résidence fixe qui accompagneront les commerçants ou industriels forains devront, dans les mêmes conditions, être munis d'un carnet d'identité.

Les commerçants et industriels forains ne pourront employer les personnes visées au paragraphe précédent qu'après s'être assurés qu'elles sont bien pourvues du carnet d'identité.

Toute infraction aux dispositions du présent article sera punie d'une amende de seize à cent francs (16 à 100 F) et d'un emprisonnement de cinq jours à un mois ou de l'une de ces deux peines seulement. En cas de récidive ou de déclaration mensongère, la peine d'emprisonnement sera nécessairement prononcée.

Art. 3. Sont réputés nomades pour l'application de la présente loi, quelle que soit leur nationalité, tous individus circulant en France sans domicile ni résidence fixe et ne rentrant dans aucune des catégories ci-dessus spécifiées, même s'ils ont des ressources ou prétendent exercer une profession. Ces nomades devront être munis d'un carnet anthropométrique d'identité.

Ceux qui se trouveront en France lors de la mise à exécution de la loi devront, dans un délai d'un mois, demander le carnet prévu au paragraphe précédent, soit au préfet dans l'arrondissement chef-lieu du département, soit au sous-préfet dans les autres arrondissements.

Les nomades venant de l'étranger ne seront admis à circuler en France qu'à la condition de justifier d'une identité certaine, constatée par la production de pièces authentiques, tant pour eux-mêmes que toutes personnes voyageant avec eux. Ils adresseront leur demande de carnet à la préfecture ou à la sous-préfecture du département ou de l'arrondissement frontière.

La délivrance du carnet anthropométrique d'identité ne sera jamais obligatoire pour l'administration. Elle ne fera pas obstacle à l'application des dispositions de la loi du 3 décembre 1849 sur le séjour des étrangers en France, non plus qu'à l'exercice des droits reconnus aux maires sur le territoire de leurs communes, par les lois et règlements relatifs au stationnement des nomades.

Tous nomades séjournant dans une commune devront, à leur arrivée et à leur départ, présenter leurs carnets à fin de visa, au commissaire de police, s'il s'en trouve un dans la commune sinon au commandant de gendarmerie et, à défaut de brigade de gendarmerie, au maire.

Le carnet anthropométrique d'identité devra être présenté par son titulaire à toute réquisition des officiers de police judiciaire ou des agents de la force ou de l'autorité publique.

Toute infraction aux dispositions du présent article sera punie des peines édictées contre le vagabondage.

Art. 4 . Le carnet anthropométrique d'identité est individuel. Toutefois, le chef de famille devra se munir d'un carnet collectif comprenant tous les membres de la famille.

Les mentions à porter sur ces carnets seront déterminées par les règlements d'administration publique prévus à l'article 10 de la présente loi. Elles comporteront notamment :

1^{re} - L'état civil et le signalement de toutes les personnes voyageant avec le chef de famille, ainsi que les liens de droit ou de parenté le rattachant à chacune de ces personnes ;

2^e - La mention, au fur et à mesure qu'ils interviendront, des actes de naissance, de mariage, de divorce et de décès des personnes ci-dessus visées. Dans chacune de ces circonstances, le carnet devra être produit aux officiers de l'état civil pour l'inscription desdites mentions ;

3^e - Le numéro de la plaque de contrôle spécial dont devront être munis, à compter de la mise à exécution de la présente loi, les véhicules de toute nature employés par les nomades, indépendamment des plaques prévues par les articles 3 de la loi du 30 mai 1851, et 16 du décret du 10 août 1852.

Toute infraction aux dispositions du présent article sera punie des peines portées aux articles 479 et 480 du code pénal.

Art. 5. Seront punis de deux à cinq années d'emprisonnement et d'une amende de cent francs à mille francs (100 F à 1 000 F) :

Ceux qui auront fabriqué, soit un faux récépissé de la déclaration prévue à l'article 1^{er}, soit un faux carnet d'identité, soit une fausse plaque spéciale de contrôle.

Ceux qui auront altéré ou falsifié, soit un récépissé, soit un carnet d'identité originairement véritables, soit une plaque spéciale de contrôle, ou qui auront sciemment fait usage d'un récépissé de déclaration ou d'un carnet d'identité fabriqué, altéré ou falsifié, ou d'une plaque spéciale de contrôle fabriquée, altérée ou falsifiée.

Art. 6. Seront punis d'un emprisonnement de deux à six mois et d'une amende de cinquante francs à cinq cents francs (50 F à 500 F) :

Tous individus qui, pour obtenir soit le récépissé de déclaration prévu à l'article premier, soit le carnet d'identité prévu aux articles 2, 3, 4, auront pris un nom supposé, quand même cette supposition de nom n'aurait pas pour effet de faire inscrire une condamnation au casier judiciaire d'un tiers réellement existant.

Tous individus qui auront fait usage d'un carnet délivré sous un autre nom que le leur ou ne s'appliquant pas à leur personne.

Art. 7. En cas d'infraction soit à la présente loi, soit aux lois et règlements de police, les voitures et animaux des nomades pourront être provisoirement retenus, à moins de caution suffisante. Les frais de fourrière seront à la charge des délinquants ou contrevenants ; au cas de non-paiement, le jugement de condamnation ordonnera la vente dans les formes prévues par l'article 617 du code de procédure civile.

Art. 8. Les dispositions des articles 1^{er}, 2, 3 et 4 ci-dessus ne sont pas applicables aux salariés de toute catégorie qui travaillent d'habitude dans les entreprises industrielles, commerciales ou agricoles.

Art. 9. Les articles 1^{er} et 3 de la loi du 8 août 1803 sont modifiés et complétés comme il suit :

« Art. 1^{er}. Tout étranger non admis à domicile, arrivant dans une commune pour y exercer une profession, un commerce ou une industrie, devra faire au maire ou au commissaire de police, délégué à cet effet par le maire, une déclaration de résidence en justifiant de son identité, dans les huit jours de son arrivée. Aucune déclaration ne pourra être accueillie par le maire ou le commissaire de police, si celui qui l'a faite ne justifie pas des pièces d'identité requises par le règlement d'administration publique prévu ci-après. Il sera tenu, à cet effet, un registre d'immatriculation des étrangers, suivant la forme déterminée par un arrêté ministériel.

« Un extrait de ce registre sera délivré au déclarant dans la forme des actes de l'état civil, moyennant les mêmes droits.

« En cas de changement de commune, l'étranger fera viser son certificat d'immatriculation, dans les deux jours de son arrivée, à la mairie ou au commissariat de police de sa nouvelle résidence. »

« Art. 3 - L'étranger qui n'aura pas fait la déclaration imposée par la loi dans le délai déterminé ou qui n'aura pas fait viser son certificat d'immatriculation en cas de changement de résidence, ou qui refusera de produire son certificat à la première réquisition, sera passible d'une amende de cinquante francs à deux cents francs (50 à 200 F).

« Celui qui aura fait sciemment une déclaration fautive ou inexacte, qui aura dissimulé son identité au moyen de faux papiers, même lorsque l'usage ou la tentative d'usage de faux papiers ne sauraient avoir pour effet de porter une condamnation

au casier judiciaire d'un tiers sera passible d'un emprisonnement de deux à six mois et d'une amende de cent francs à trois cents francs (100 F à 300 F et s'il y a lieu, de l'interdiction temporaire ou indéfinie du territoire français.

« L'étranger expulsé du territoire français, et qui serait rentré sans l'autorisation du Gouvernement, sera condamné à un emprisonnement de un à six mois ; il sera, après l'expiration de sa peine, reconduit à la frontière.

« L'article 463 du code pénal est applicable au cas prévu par la présente loi. »

Art. 10. La présente loi sera applicable six mois après sa promulgation.

Avant l'expiration de ce délai, des règlements d'administration publique détermineront les conditions d'application de la loi, notamment en ce qui touche la délivrance et les modalités du carnet anthropométrique d'identité pour les nomades, les mentions et les visas à porter sur ce carnet, ainsi que la nature et les indications de la plaque spéciale de contrôle prévue par l'article 4.

Art. 11. Un règlement spécial d'administration publique, rendu après avis du conseil supérieur d'hygiène publique de France, déterminera les mesures de prophylaxie, notamment les vaccinations périodiques auxquelles devront être soumis tous les ambulants forains et nomades, ainsi que les étrangers visés à l'article 9 assujettis à la présente loi.

Les infractions aux dispositions de ce règlement d'administration publique seront punies d'un emprisonnement de six jours à un mois et d'une amende de seize francs à deux cents francs (16 à 200 F) ou de l'une de ces deux peines seulement.

Art. 12. L'article 463 du code pénal est applicable aux cas prévus par le présente loi.

Art. 13. Toutes dispositions contraires à la présente loi sont abrogées, sans qu'il soit en rien dérogé aux lois et règlements en vigueur concernant les pouvoirs du préfet de police, des préfets des départements et des autorités municipales pour la police de la voie publique, des halles, marchés, fêtes locales et, généralement, pour la protection du bon ordre, de la sûreté et de la salubrité publiques.

Art. 14. Des règlements d'administration publique détermineront les conditions dans lesquelles la présente loi sera applicable

1.2 Loi du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe (version initiale)

5 Janvier 1969

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

195

LOIS

LOI n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe (1).

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE I^{er}

Exercice des activités ambulantes et délivrance des titres de circulation.

Art. 1^{er}. — Toute personne physique ou morale, ayant en France son domicile, une résidence fixe depuis plus de six mois ou son siège social, doit, pour exercer ou faire exercer par ses préposés une profession ou une activité ambulante hors du territoire de la commune où est situé son habitation ou son principal établissement, en faire la déclaration aux autorités administratives. Cette déclaration doit être renouvelée périodiquement.

Si le déclarant n'est pas de nationalité française, il devra justifier qu'il réside régulièrement en France depuis cinq années au moins.

Art. 2. — Les personnes n'ayant en France ni domicile, ni résidence fixe depuis plus de six mois, ne peuvent exercer une activité ambulante que si elles sont de nationalité française. Elles doivent être munies d'un livret spécial de circulation délivré par les autorités administratives.

Les personnes qui accompagnent celles mentionnées à l'alinéa précédent, et les préposés de ces dernières doivent, si elles sont âgées de plus de seize ans et n'ont en France ni domicile, ni résidence fixe depuis plus de six mois, être munies d'un livret de circulation identique.

Les employeurs doivent s'assurer que leurs préposés sont effectivement munis de ce document, lorsqu'ils y sont tenus.

Art. 3. — Les personnes âgées de plus de seize ans autres que celles mentionnées à l'article 2 et dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois doivent, pour pouvoir circuler en France, être munies de l'un des titres de circulation prévus aux articles 4 et 5 si elles logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile.

Art. 4. — Lorsque les personnes mentionnées à l'article 3 justifient de ressources régulières leur assurant des conditions normales d'existence notamment par l'exercice d'une activité salariée, il leur est remis un livret de circulation qui devra être visé à des intervalles qui ne pourront être inférieurs à trois mois par l'autorité administrative. Un livret identique est remis aux personnes qui sont à leur charge.

Art. 5. — Lorsque les personnes mentionnées à l'article 3 ne remplissent pas les conditions prévues à l'article précédent, il leur est remis un carnet de circulation qui devra être visé tous les mois par l'autorité administrative.

Si elles circulent sans avoir obtenu un tel carnet, elles seront passibles d'un emprisonnement de trois mois à un an.

Loi n° 69-3. TRAVAUX PRÉPARATOIRES (1)

Assemblée nationale :

Projet de loi n° 425 ;
Rapport de M. Rivierez, au nom de la commission des lois (n° 523) ;
Discussion et adoption le 18 décembre 1968.

Sénat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 120 (1968-1969) ;
Rapport de M. Schiele, au nom de la commission des lois, n° 123 (1968-1969) ;
Discussion et adoption le 19 décembre 1968.

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat, n° 567 ;
Rapport de M. Rivierez, au nom de la commission des lois (n° 574) ;
Discussion et adoption le 19 décembre 1968.

Art. 6. — Les titres de circulation ne peuvent être délivrés aux personnes venant de l'étranger que si elles justifient de façon certaine de leur identité.

La validité du livret spécial de circulation prévu à l'article 2, des carnet et livret prévus aux articles 3, 4 et 5, doit être prorogée périodiquement par l'autorité administrative.

TITRE II

Communes de rattachement.

Art. 7. — Toute personne qui sollicite la délivrance d'un titre de circulation prévu aux articles précédents, est tenue de faire connaître la commune à laquelle elle souhaite être rattachée.

Le rattachement est prononcé par le préfet ou le sous-préfet après avis motivé du maire.

Art. 8. — Le nombre des personnes détentrices d'un titre de circulation, sans domicile ni résidence fixe, rattachées à une commune, ne doit pas dépasser 3 p. 100 de la population municipale telle qu'elle a été dénombrée au dernier recensement.

Lorsque ce pourcentage est atteint, le préfet ou le sous-préfet invite le déclarant à choisir une autre commune de rattachement.

Le préfet pourra, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, apporter des dérogations à la règle établie au premier alinéa du présent article, notamment pour assurer l'unité des familles.

Art. 9. — Le choix de la commune de rattachement est effectué pour une durée minimale de deux ans. Une dérogation peut être accordée lorsque des circonstances d'une particulière gravité le justifient. Toute demande de changement doit être accompagnée de pièces justificatives, attestant l'existence d'attaches que l'intéressé a établies dans une autre commune de son choix.

Art. 10. — Le rattachement prévu aux articles précédents produit tout ou partie des effets attachés au domicile, à la résidence ou au lieu de travail, dans les conditions déterminées par un décret en Conseil d'Etat, en ce qui concerne :

- La célébration du mariage ;
- L'inscription sur la liste électorale, sur la demande des intéressés, après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune ;
- L'accomplissement des obligations fiscales ;
- L'accomplissement des obligations prévues par les législations de sécurité sociale et la législation sur l'aide aux travailleurs sans emploi ;
- L'obligation du service national.

Le rattachement à une commune ne vaut pas domicile fixe et déterminé. Il ne saurait entraîner un transfert de charges de l'Etat sur les collectivités locales, notamment en ce qui concerne les frais d'aide sociale.

TITRE III

Dispositions diverses.

Art. 11. — Des décrets en Conseil d'Etat détermineront la nature des activités ambulantes concernées par la présente loi ; ils détermineront en outre les modalités d'application des titres I^{er} et II ci-dessus et notamment les conditions dans lesquelles la déclaration prévue à l'article premier sera reçue ; les délais dans lesquels elle sera renouvelée ; les justifications à exiger du déclarant et les pièces prouvant que la déclaration a été effectuée ; les conditions dans lesquelles les titres de circulation seront délivrés et renouvelés et les mentions devant y figurer ; les modalités des contrôles particuliers permettant d'établir que les détenteurs des titres de circulation mentionnés aux articles 2, 3, 4 et 5, et les mineurs soumis à leur autorité ont effectivement satisfait aux mesures de protection sanitaire prévues par les lois et règlements en vigueur ; les conditions dans lesquelles le maire, conformément à l'article 7, doit donner son avis motivé et dans lesquelles les personnes titulaires d'un titre de circulation apporteront les justifications motivant la dérogation prévue par l'article 9.

Art. 12. — Les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables aux bateliers.

Elles ne font pas obstacle à l'application des conventions et traités internationaux.

Art. 13. — Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi et notamment la loi modifiée du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades, l'article 1649 *quater*, paragraphe 3, du code général des impôts, le troisième alinéa de l'article 102 du code civil.

Art. 14. — Les dispositions de la présente loi entrrent en vigueur le 1^{er} janvier 1970.

Toutefois, dès la publication de la loi, le visa des carnets anthropométriques prévus aux articles 3 et suivants de la loi modifiée du 16 juillet 1912 sera remplacé par un visa mensuel délivré par le commissaire de police ou le commandant de brigade de gendarmerie.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 3 janvier 1969.

C. DE GAULLE.

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
MAURICE COUVE DE MURVILLE.

Le ministre d'Etat, garde des sceaux,
ministre de la justice, par intérim,
JEAN-MARCEL JEANNENEY.

Le ministre de l'intérieur,
RAYMOND MARCELLIN.

**LOI n° 69-4 du 3 janvier 1969
modifiant la réglementation minière en Nouvelle-Calédonie (1).**

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,
L'Assemblée nationale a adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Art. 1^{er}. — L'article 9 du décret n° 54-1110 du 13 novembre 1954 modifié par les décrets des 20 mai 1953, 24 février 1957 et 30 juillet 1957, portant réforme du régime des substances minérales dans les territoires d'outre-mer, est complété par les dispositions suivantes :

« En ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, les dispositions suivantes sont applicables au lieu et place de celles des alinéas 1^{er} et 2 ci-dessus :

« Il est statué sur les demandes de permis de recherche « A » par le gouverneur, après avis de l'assemblée territoriale, qui

Loi n° 69-4. TRAVAUX PRÉPARATOIRES (1)

Assemblée nationale :

Projet de loi n° 400 ;
Rapport de M. Dupont-Fauville, au nom de la commission de la production (n° 511) ;
Avis de la commission des lois (n° 505) ;
Discussion et adoption, après déclaration d'urgence, le 9 décembre 1968.

Sénat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 83 (1968-1969) ;
Rapport de M. Jager, au nom de la commission des affaires économiques, n° 95 (1968-1969) ;
Discussion et adoption le 17 décembre 1968.

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat, n° 553 ;
Rapport de M. Dupont-Fauville, au nom de la commission de la production (n° 562) ;
Discussion et adoption le 19 décembre 1968.

Sénat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 136 (1968-1969) ;
Rapport de M. Jager, au nom de la commission des affaires économiques, n° 137 (1968-1969) ;
Discussion et adoption le 20 décembre 1968.

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat, n° 603 ;
Rapport de M. Dupont-Fauville, au nom de la commission de la production (n° 604) ;
Discussion et adoption définitive le 20 décembre 1968.

pourra à cet effet déléguer ses pouvoirs à sa commission permanente. L'absence d'avis dans le mois de la consultation équivaut à un avis favorable à l'octroi du permis.

« Les caractéristiques des permis de recherche « A » et les justifications auxquelles sont subordonnés leur octroi et leur renouvellement, le nombre maximum des renouvellements possibles inscrits dans l'acte institutif du permis, les réductions de superficie susceptibles d'être imposées lors des renouvellements, les procédures de renouvellements sont définies par décret en Conseil d'Etat. Les renouvellements sont de droit, au gré des titulaires, si ceux-ci ont exécuté un minimum de travaux fixé par l'acte institutif du permis et ont satisfait aux obligations, notamment financières, résultant de l'octroi.

« Il n'est pas dérogé aux dispositions édictées pour certaines catégories de substances au titre III, « Dispositions applicables à certaines substances minérales », ci-dessous. »

Art. 2. — Le premier alinéa de l'article 19 du décret précité est ainsi modifié :

« Les dispositions particulières précisées aux articles 20, 21, 22, 23, 24, 25 et, en ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, à l'article 25 bis, sont applicables aux gîtes des substances concédées suivantes :

« 1° ...

« 2° ...

« 3° ...

« 4° En Nouvelle-Calédonie, nickel, chrome et cobalt. »

Art. 3. — Il est inséré, entre l'article 25 et l'article 26 du décret précité, un article 25 bis ainsi rédigé :

« Art. 25 bis. — En Nouvelle-Calédonie, en ce qui concerne le nickel, le chrome et le cobalt, l'autorisation personnelle minière est délivrée par décision du ministre de l'industrie sur proposition du gouverneur.

« Dans ce territoire et en ce qui concerne ces minerais, la cession de permis de recherche, l'attribution, l'amodiation, la cession et l'extension de permis d'exploitation, ainsi que celles de concessions, toute modification du contrôle des sociétés titulaires de titres miniers et tout transfert à un tiers du droit de disposer de tout ou partie de la production sont autorisés ou prononcés par décision du ministre de l'industrie sur proposition du gouverneur.

« La décision du ministre prévue aux alinéas 1^{er} et 2 ci-dessus est prise dans les deux mois de la réception de la demande par le ministre. Le silence gardé par le ministre pendant ces deux mois équivaut à une décision conforme aux propositions du gouverneur. »

Art. 4. — Les dispositions des alinéas 2 et 3 de l'article 25 bis du décret du 13 novembre 1954 modifié n'entrrent en vigueur, en tant qu'elles modifient la réglementation minière actuellement applicable, qu'à la date fixée par décret et, au plus tard, le premier jour du sixième mois suivant la promulgation de la présente loi.

Les autorisations personnelles minières ainsi que les titres miniers délivrés antérieurement à la date d'application de la présente loi ne seront assujettis aux nouvelles dispositions prévues à l'article précité qu'à la date d'expiration légale de leur validité.

Art. 5. — Sont abrogées les dispositions relatives aux modalités d'octroi de permis de recherche minière du type A prévues au 2° du deuxième alinéa de l'article 49 du décret du 22 juillet 1957 portant institution d'un conseil de gouvernement et extension des attributions de l'assemblée territoriale en Nouvelle-Calédonie.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 3 janvier 1969.

C. DE GAULLE.

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
MAURICE COUVE DE MURVILLE.

Le ministre de l'économie et des finances,
FRANÇOIS ORTOLI.

Le ministre de l'industrie,
ANDRÉ BETTENCOURT.

1.3 Article 28 de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (version initiale)

JORF n°127 du 2 juin 1990 page 6551

Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement
NOR: EQUX8900132L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,
L'Assemblée nationale a adopté,
Vu la décision du Conseil constitutionnel no 90-274 DC en date du 29 mai 1990,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit:

CHAPITRE III
Des conditions d'attribution
des aides personnelles au logement

(...)

Art. 28. - Un schéma départemental prévoit les conditions d'accueil spécifiques des gens du voyage, en ce qui concerne le passage et le séjour, en y incluant les conditions de scolarisation des enfants et celles d'exercice d'activités économiques.

Toute commune de plus de 5000 habitants prévoit les conditions de passage et de séjour des gens du voyage sur son territoire, par la réservation de terrains aménagés à cet effet.

Dès la réalisation de l'aire d'accueil définie à l'alinéa ci-dessus, le maire ou les maires des communes qui se sont groupées pour la réaliser pourront, par arrêté, interdire le stationnement des gens du voyage sur le reste du territoire communal.

1.4 Textes législatifs et réglementaires par rapport à la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

1.4.1 Loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (version initiale)

JORF n°155 du 6 juillet 2000 page 10189 / NOR: EQUX9900036L

Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage
L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,

L'Assemblée nationale a adopté ;

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1er

I. - Les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles.

II. - Dans chaque département, au vu d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante, notamment de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques, un schéma départemental prévoit les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où celles-ci doivent être réalisées.

Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental. Il précise la destination des aires permanentes d'accueil et leur capacité. Il définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui les fréquentent.

Le schéma départemental détermine les emplacements susceptibles d'être occupés temporairement à l'occasion de rassemblements traditionnels ou occasionnels et définit les conditions dans lesquelles l'Etat intervient pour assurer le bon déroulement de ces rassemblements.

Une annexe au schéma départemental recense les autorisations délivrées sur le fondement de l'article L. 443-3 du code de l'urbanisme. Elle recense également les terrains devant être mis à la disposition des gens du voyage par leurs employeurs, notamment dans le cadre d'emplois saisonniers.

III. - Le schéma départemental est élaboré par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général. Après avis du conseil municipal des communes concernées et de la commission consultative prévue au IV, il est approuvé conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi. Passé ce délai, il est approuvé par le représentant de l'Etat dans le département. Il fait l'objet d'une publication.

Le schéma départemental est révisé selon la même procédure au moins tous les six ans à compter de sa publication.

IV. - Dans chaque département, une commission consultative, comprenant notamment des représentants des communes concernées, des représentants des gens du voyage et des associations intervenant auprès des gens du voyage, est associée à l'élaboration et à la mise en oeuvre du schéma. Elle est présidée conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et par le président du conseil général ou par leurs représentants.

La commission consultative établit chaque année un bilan d'application du schéma. Elle peut désigner un médiateur chargé d'examiner les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre de ce schéma et de formuler des propositions de règlement de ces difficultés. Le médiateur rend compte à la commission de ses activités.

V. - Le représentant de l'Etat dans la région coordonne les travaux d'élaboration des schémas départementaux. Il s'assure de la cohérence de leur contenu et de leurs dates de publication. Il réunit à cet effet une commission constituée des représentants de l'Etat dans les départements, du président du conseil régional et des présidents des conseils généraux, ou de leurs représentants.

Article 2

I. - Les communes figurant au schéma départemental en application des dispositions des II et III de l'article 1er sont tenues, dans un délai de deux ans suivant la publication de ce schéma, de participer à sa mise en oeuvre. Elles le font en mettant à la disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil, aménagées et entretenues. Elles peuvent également transférer cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale chargé de mettre en oeuvre les dispositions du schéma départemental ou contribuer financièrement à l'aménagement et à l'entretien de ces aires d'accueil dans le cadre de conventions intercommunales.

II. - Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale intéressés assurent la gestion de ces aires ou la confient par convention à une personne publique ou privée.

Article 3

I. - Si, à l'expiration d'un délai de deux ans suivant la publication du schéma départemental et après mise en demeure par le préfet restée sans effet dans les trois mois suivants, une commune ou un établissement public de coopération intercommunale n'a pas rempli les obligations mises à sa charge par le schéma départemental, l'Etat peut acquérir les terrains nécessaires, réaliser les travaux d'aménagement et gérer les aires d'accueil au nom et pour le compte de la commune ou de l'établissement public défaillant.

Les dépenses d'acquisition, d'aménagement et de fonctionnement de ces aires constituent des dépenses obligatoires pour les communes ou les établissements publics qui, selon le schéma départemental, doivent en assumer les charges. Les communes ou les établissements publics deviennent de plein droit propriétaires des aires ainsi aménagées, à dater de l'achèvement de ces aménagements.

II. - Le 31o de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« 31o Les dépenses occasionnées par l'application des dispositions des articles 2 et 3 de la loi no 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;

« 32o L'acquittement des dettes exigibles. »

Article 4

L'Etat prend en charge les investissements nécessaires à l'aménagement et à la réhabilitation des aires prévues au premier alinéa du II de l'article 1er, dans la proportion de 70 % des dépenses engagées dans le délai fixé à l'article 2, dans la limite d'un plafond fixé par décret.

La région, le département et les caisses d'allocations familiales peuvent accorder des subventions complémentaires pour la réalisation de ces aires d'accueil.

Article 5

I. - Dans l'intitulé du livre VIII du code de la sécurité sociale et du titre V de ce livre, les mots : « Aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées » sont remplacés par les mots : « Aides aux collectivités et organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ou gérant des aires d'accueil des gens du voyage ».

II. - Avant le premier alinéa de l'article L. 851-1 du même code, il est inséré un « I ».

III. - L'article L. 851-1 du même code est complété par un II ainsi rédigé :

« II. - Une aide forfaitaire est versée aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale qui gèrent une ou plusieurs aires d'accueil de gens du voyage. Elle est également versée aux personnes morales qui gèrent une aire en application d'une convention prévue au II de l'article 2 de la loi no 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

« Une convention passée avec l'Etat fixe, compte tenu de la capacité effective des aires d'accueil, le montant prévisionnel de l'aide versée annuellement à ces gestionnaires. Cette convention détermine les modalités de calcul du droit d'usage perçu par les gestionnaires des aires d'accueil et définit les conditions de leur gardiennage.

»

IV. - A l'article L. 851-2 du même code, les mots : « L'aide est liquidée et versée » sont remplacés par les mots : « Les aides sont liquidées et versées ».

V. - A l'article L. 851-3 du même code, les mots : « Le financement de l'aide » sont remplacés par les mots : « Le financement des aides ».

Article 6

I. - Les modalités de mise en oeuvre des actions de caractère social mentionnées au II de l'article 1er, dont le financement incombe à l'Etat, au département et, le cas échéant, aux organismes sociaux concernés, dans le cadre de leurs compétences respectives, sont fixées par des conventions passées entre ces personnes morales et les gestionnaires des aires d'accueil prévues par le schéma départemental.

II. - Des conventions passées entre le gestionnaire d'une aire d'accueil et le département déterminent les conditions dans lesquelles celui-ci participe aux dépenses de frais de fonctionnement des aires d'accueil prévues au schéma départemental, sans que cette participation puisse excéder le quart des dépenses correspondantes.

Article 7

Le deuxième alinéa de l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« Cette population est la population totale majorée, sauf disposition particulière, d'un habitant par résidence secondaire et d'un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil des gens du voyage satisfaisant aux conditions de la convention de l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale et aux normes techniques en vigueur, fixées par un décret en Conseil d'Etat. La majoration de population est portée à deux habitants par place de caravane pour les communes éligibles l'année précédente à la dotation de solidarité urbaine prévue à l'article L. 2334-15 ou à la première fraction de la dotation de solidarité rurale prévue à l'article L. 2334-21. »

Article 8

Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1o Au 2o de l'article L. 111-1-2, après les mots : « Les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, », sont insérés les mots : « à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, » ;

2o Au premier alinéa de l'article L. 121-10, après les mots : « la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat », sont ajoutés les mots : «, y compris ceux des gens du voyage » ;

3o Le chapitre III du titre IV du livre IV est complété par un article L. 443-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 443-3. - Dans les zones constructibles, des terrains bâtis ou non bâtis peuvent être aménagés afin de permettre l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs. L'autorisation d'aménagement est délivrée dans les formes, conditions et délais définis par le décret en Conseil d'Etat mentionné à l'article L. 443-1. »

Article 9

I. - Dès lors qu'une commune remplit les obligations qui lui incombent en application de l'article 2, son maire ou, à Paris, le préfet de police peut, par arrêté, interdire en dehors des aires d'accueil aménagées le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles mentionnées à l'article 1er. Ces dispositions sont également applicables aux communes non inscrites au schéma départemental mais dotées d'une aire d'accueil, ainsi qu'à celles qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une telle aire.

II. - En cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté prévu au I, y compris sur le domaine public, le maire peut, par voie d'assignation délivrée aux occupants et, le cas échéant, au propriétaire du terrain ou au titulaire d'un droit réel d'usage, saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles.

Sauf dans le cas où le terrain appartient à la commune, le maire ne peut agir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

Le juge peut, en outre, prescrire aux occupants, le cas échéant sous astreinte, de rejoindre l'aire de stationnement aménagée en application de la présente loi à défaut de quitter le territoire communal et ordonner l'expulsion de tout terrain qui serait occupé en violation de cette injonction.

Le juge statue en la forme des référés. Sa décision est exécutoire à titre provisoire. En cas de nécessité, il peut ordonner que l'exécution aura lieu au seul vu de la minute. Si le cas requiert célérité, il fait application des dispositions du second alinéa de l'article 485 du nouveau code de procédure civile.

III. - Les dispositions du I et du II ne sont pas applicables au stationnement des résidences mobiles appartenant aux personnes mentionnées à l'article 1er de la présente loi :

1o Lorsque ces personnes sont propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent ;

2o Lorsqu'elles disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme ;

3o Lorsqu'elles stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du même code.

IV. - En cas d'occupation, en violation de l'arrêté prévu au I, d'un terrain privé affecté à une activité à caractère économique, et dès lors que cette occupation est de nature à entraver ladite activité, le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel d'usage sur le terrain peut saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles. Dans ce cas, le juge statue en la forme des référés. Sa décision est exécutoire à titre provisoire. En cas de nécessité, il peut ordonner que l'exécution aura lieu au seul vu de la minute. Si le cas requiert célérité, il fait application des dispositions du second alinéa de l'article 485 du nouveau code de procédure civile.

Article 10

I. - Les schémas départementaux établis en application de l'article 28 de la loi no 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, publiés antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi, font l'objet d'un nouvel examen dans les conditions et délais prévus à l'article 1er ci-dessus.

II. - L'article 28 de la loi no 90-449 du 31 mai 1990 précitée est abrogé. Toutefois, dans les départements qui ne disposent pas d'un schéma départemental approuvé dans les conditions définies à l'article 1er ci-dessus, les deux derniers alinéas de cet article restent en vigueur.

Article 11

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application de la présente loi.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 5 juillet 2000.

Jacques Chirac
Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
Lionel Jospin

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,
Laurent Fabius

La ministre de l'emploi et de la solidarité,
Martine Aubry

Le garde des sceaux, ministre de la justice,
Elisabeth Guigou

Le ministre de l'intérieur,
Jean-Pierre Chevènement

Le ministre de l'équipement, des transports et du logement,
Jean-Claude Gayssot

Le secrétaire d'Etat à l'outre-mer,
Jean-Jack Queyranne

Le secrétaire d'Etat au logement,
Louis Besson

La secrétaire d'Etat au budget,
Florence Parly

(1) Travaux préparatoires : loi no 2000-614.

Assemblée nationale :

Projet de loi no 1598 ;

Rapport de Mme Raymonde Le Texier, au nom de la commission des lois, no 1620 ;

Discussion et adoption le 24 juin 1999.

Sénat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, no 460 (1998-1999) ;

Rapport de M. Jean-Paul Delevoye, au nom de la commission des lois, no 188 (1999-2000) ;

Avis de M. Pierre Hérisson, au nom de la commission des affaires économiques, no 194 (1999-2000) ;

Discussion et adoption le 3 février 2000.

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat, no 2140 ;

Rapport de Mme Raymonde Le Texier, au nom de la commission des lois, no 2188 ;

Discussion et adoption le 24 février 2000.

Sénat :

Projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, no 243 (1999-2000) ;

Rapport de M. Jean-Paul Delevoye, au nom de la commission des lois, no 269 (1999-2000) ;

Discussion et adoption le 23 mars 2000.

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat en deuxième lecture, no 2274 ;

Rapport de Mme Raymonde Le Texier, au nom de la commission mixte paritaire, no 2365.

Sénat :

Rapport de M. Jean-Paul Delevoye, au nom de la commission mixte paritaire, no 333 (1999-2000).

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat en deuxième lecture, no 2274 ;

Rapport de Mme Raymonde Le Texier, au nom de la commission des lois, no 2405 ;

Discussion et adoption le 23 mai 2000.

Sénat :

Projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, no 352 (1999-2000) ;

Rapport de M. Jean-Paul Delevoye, au nom de la commission des lois, no 412 (1999-2000) ;

Discussion et adoption le 21 juin 2000.

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat en nouvelle lecture, no 2487 ;

Rapport de Mme Raymonde Le Texier, au nom de la commission des lois, no 2488 ;

Discussion et adoption le 22 juin 2000.

1.4.2 Décret n°2001-540 du 25 juin 2001 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission départementale consultative des Gens du Voyage.

Le 27 août 2009

JORF n°146 du 26 juin 2001

Texte n°11

DECRET

Décret no 2001-540 du 25 juin 2001 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission départementale consultative des gens du voyage

NOR: EQUU0100640D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'équipement, des transports et du logement,

Vu la loi no 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, notamment le IV de son article 1er ;

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

Décète :

Art. 1er. - La commission consultative prévue au IV de l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000 susvisée comprend :

a) Outre le préfet du département et le président du conseil général, quatre représentants des services de l'Etat désignés par le préfet, et quatre représentants désignés par le conseil général ;

b) Cinq représentants des communes désignés par l'Association des maires du département ;

Si, dans le département, il n'existe pas d'association de maires ou s'il en existe plusieurs, ces représentants sont élus à la représentation proportionnelle au plus fort reste par les maires des communes du département ;

c) Cinq personnalités désignées par le préfet du département sur proposition des associations représentatives des gens du voyage et des associations intervenant auprès des gens du voyage présentes dans le département, ou, à défaut, parmi des personnalités qualifiées en raison de leur connaissance des gens du voyage ;

d) Deux représentants désignés par le préfet sur proposition des caisses locales d'allocations familiales ou de mutualité sociale agricole concernées.

Chaque membre de la commission peut être remplacé par un suppléant désigné dans les mêmes conditions que le titulaire.

Les membres de la commission sont nommés par arrêté du préfet, dans les conditions énoncées aux alinéas ci-dessus.

Art. 2. - Le mandat des membres de la commission est de six ans. Il peut être renouvelé. Il prend fin si son titulaire perd la qualité au titre de laquelle il a été désigné. Celui-ci est alors remplacé dans un délai de trois mois pour la durée du mandat restant à courir.

Art. 3. - La commission se réunit au moins deux fois par an sur convocation conjointe de ses deux présidents, ou à l'initiative de l'un d'entre eux, ou sur demande d'un tiers de ses membres.

Art. 4. - La commission siège valablement si la moitié de ses membres sont présents. Ses délibérations sont adoptées à la majorité absolue des membres présents. En cas de partage égal des voix, l'avis ou la proposition est réputé avoir été adopté.

Lorsque le quorum n'est pas atteint, une nouvelle réunion doit être convoquée dans le délai d'un mois. Dans ce cas, la commission siège valablement quel que soit le nombre de membres présents.

Art. 5. - La commission peut entendre toute personne dont elle estime l'audition utile.

Art. 6. - Le ministre de l'intérieur, le ministre de l'équipement, des transports et du logement et la secrétaire d'Etat au logement sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 25 juin 2001.

Le ministre de l'équipement,
des transports et du logement,
Jean-Claude Gayssot

La secrétaire d'Etat au logement,
Marie-Noëlle Lienemann

Lionel Jospin
Par le Premier ministre :

Le ministre de l'intérieur,
Daniel Vaillant

1.4.3 Décret n°2001-541 du 25 juin 2001 relatif au financement des aires d'accueil destinées aux Gens du Voyage

Le 27 août 2009

JORF n°146 du 26 juin 2001
Texte n°12

DECRET

Décret no 2001-541 du 25 juin 2001 relatif au financement des aires d'accueil destinées aux gens du voyage

NOR: EQUU0100641D

Le Premier ministre,
Sur le rapport du ministre de l'équipement, des transports et du logement,
Vu la loi no 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, et notamment son article 4,
Décrète :

Art. 1er. - Les plafonds de dépense subventionnable prévus à l'article 4 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage sont les suivants, en montant hors taxes :

15 245 Euro par place de caravane pour les nouvelles aires d'accueil ;

9 147 Euro par place de caravane pour la réhabilitation des aires d'accueil existantes, prévue par le schéma départemental d'accueil des gens du voyage ;

114 336 Euro par opération pour les aires de grand passage.

Art. 2. - Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'emploi et de la solidarité, le ministre de l'équipement, des transports et du logement, la secrétaire d'Etat au logement et la secrétaire d'Etat au budget sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 25 juin 2001.

Le ministre de l'équipement,
des transports et du logement,
Jean-Claude Gayssot

Lionel Jospin
Par le Premier ministre :

Le ministre de l'économie,

des finances et de l'industrie,
Laurent Fabius

La ministre de l'emploi et de la solidarité,
Elisabeth Guigou

La secrétaire d'Etat au logement,
Marie-Noëlle Lienemann

La secrétaire d'Etat au budget,
Florence Parly

1.4.4 Décret n°2001-568 du 29 juin 2001 relatif à l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage et modifiant le code de la sécurité sociale.

Texte paru au JORF/LD page 10538

Décret n° 2001-568 du 29 juin 2001 relatif à l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage et modifiant le code de la sécurité sociale (deuxième partie : Décrets en Conseil d'Etat) et le code général des collectivités territoriales (partie Réglementaire)

Le Premier ministre,
Sur le rapport de la ministre de l'emploi et de la solidarité et du ministre de l'intérieur,
Vu le code général des collectivités territoriales ;
Vu le code de la sécurité sociale ;
Vu la loi no 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;
Vu le décret no 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage ;
Vu l'avis du comité des finances locales en date du 12 décembre 2000 ;
Vu l'avis du conseil d'administration de la Caisse nationale des allocations familiales en date du 9 janvier 2001 ;
Le Conseil d'Etat (section sociale) entendu,
Décrète :

Art. 1er. - Dans le code de la sécurité sociale (deuxième partie : Décrets en Conseil d'Etat), aux intitulés du livre VIII et du titre V de ce livre, les mots : « Aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées » sont remplacés par les mots : « Aide aux collectivités et organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ou gérant des aides d'accueil des gens du voyage ».

Art. 2. - L'article R. 851-1 du même code est ainsi rédigé :

« Art. R. 851-1. - 1o Pour l'aide mentionnée au I de l'article L. 851-1, la demande est déposée par l'organisme auprès du préfet du département et instruite par ses services. Elle comporte un état descriptif des différentes formes d'hébergement envisagées.

2o Pour l'aide mentionnée au II de l'article L. 851-1, la demande est déposée par la commune, l'établissement public de coopération intercommunale ou la personne morale qui gère l'aire d'accueil auprès du préfet du département et instruite par ses services. Elle comporte un état descriptif de la ou des aires d'accueil à destination des gens du voyage mentionnant notamment leur aménagement, le nombre de places de caravanes telles que définies aux articles 2 et 3 du décret no 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage, ainsi que les conditions de gardiennage de ces aires.

Lorsque la gestion de l'aire est confiée à une personne morale visée au II de l'article L. 851-1, une copie de la convention signée à cet effet en application du II de l'article 2 de la loi no 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage doit être jointe à la demande. »

Art. 3. - L'article R. 851-2 du même code est ainsi modifié :

1o Le début de la première phrase est ainsi rédigé :

« I. - La convention prévue au I de l'article L. 851-1... » (Le reste sans changement.)

2o L'article est complété par un II ainsi rédigé :

« II. - La convention prévue au II de l'article L. 851-1 est conclue avec le préfet du département dans lequel se situent la ou les aires d'accueil des gens du voyage. Elle prend effet le premier jour du mois suivant sa signature. Elle fixe, pour chaque année civile, en fonction du nombre de places de caravanes effectivement disponibles mois par mois par aire d'accueil, le montant de l'aide qui en résulte. L'aide est versée mensuellement, à terme échu, au gestionnaire de l'aire par la caisse d'allocations familiales dans la limite du montant prévisionnel fixé par la convention. »

Art. 4. - L'article R. 851-3 du même code est ainsi modifié :

1o Le début de la première phrase de l'article est ainsi rédigé :

« I. - En application du I de l'article L. 851-1, peuvent seuls faire l'objet... » (Le reste sans changement.)

2o L'article est complété par un II ainsi rédigé :

« II. - En application du II de l'article L. 851-1, peuvent seules faire l'objet d'une convention les aires d'accueil satisfaisant aux normes techniques fixées par le décret no 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage. »

Art. 5. - Au premier alinéa de l'article R. 851-4 du même code, les mots : « au titre de l'aide prévue à l'article L. 851-1 » sont remplacés par les mots : « au titre de l'aide prévue au I de l'article L. 851-1 ».

Art. 6. - L'article R. 851-5 du même code est ainsi modifié :

1o Le début de la première phrase de l'article est ainsi rédigé :

« I. - Pour chaque hébergement mentionné dans la convention prévue au I de l'article L. 851-1... » (Le reste sans changement.)

2o L'article est complété par un II ainsi rédigé :

« II. - Pour chaque place de caravane de l'aire d'accueil mentionnée dans la convention prévue au II de l'article L. 851-1, l'aide mensuelle est égale à un montant forfaitaire fixé par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale, du budget et du logement. »

Art. 7. - L'article R. 851-6 du même code est ainsi modifié :

1o Le début de la première phrase de l'article est ainsi rédigé :

« I. - Au titre de l'aide mentionnée au I de l'article L. 851-1, avant la fin de chaque année civile. » (Le reste sans changement.)

2o L'article est complété par un II ainsi rédigé :

« II. - Au titre de l'aide mentionnée au II de l'article L. 851-1, avant la fin de chaque année civile, la commune, l'établissement public ou la personne morale adresse au préfet et à la caisse d'allocations familiales :

1o Un bilan d'occupation des places de caravanes des douze derniers mois arrêté au 30 septembre ;

2o Le nombre de places de caravanes effectivement disponibles, mois par mois, pour l'année à venir, telles que définies aux articles 2 et 3 du décret no 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage ;

3o Un état arrêté à la date du 30 septembre indiquant pour les douze derniers mois l'aide versée par la caisse d'allocations familiales, le montant du droit d'usage perçu auprès des gens du voyage ainsi que les dépenses de fonctionnement et d'entretien de l'aire ;

4o Le rapport de visite mentionné à l'article 4 du décret no 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage.

Le préfet et la commune, ou l'établissement public ou la personne morale peuvent signer un avenant annuel à la convention. L'avenant prend effet le 1er janvier de l'année suivante.

Aucun avenant ne peut être signé si les documents énumérés aux 1o à 4o du présent article ne sont pas produits ou si les normes fixées par le décret no 2001-569 du 29 juin 2001 précité ne sont plus respectées. »

Art. 8. - L'article R. 851-7 du même code est ainsi modifié :

1o Le début de la première phrase de l'article est ainsi rédigé :

« I. - La convention prévue au I de l'article L. 851-1... » (Le reste sans changement.)

2o L'article R. 851-7 du même code est complété par un II ainsi rédigé :

« II. - La convention prévue au II de l'article L. 851-1 peut être résiliée par l'une des deux parties avec un préavis de trois mois.

Toutefois, en cas de non-respect des normes définies par le décret no 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage, le préfet peut résilier la convention dans le

délaï d'un mois après une mise en demeure par lettre recommandée avec avis de réception.
Le versement de l'aide cesse à compter du premier jour du mois suivant celui de la résiliation. »

Art. 9. - I. - Le début de la première phrase de l'article R. 852-1 du même code, est ainsi rédigé :

« Le financement des aides définies à l'article L. 851-1... » (Le reste sans changement.)

II. - A l'article R. 852-2 du même code, les mots : « et de l'aide prévue par le présent titre » sont remplacés par les mots : « et de chacune des aides prévues par le présent titre ».

III. - A la première phrase de l'article R. 852-3 du même code, les mots : « la gestion de cette aide » sont remplacés par les mots : « la gestion de ces aides ».

Art. 10. - I. - L'article R. 834-6 du même code est modifié comme suit :

Au 5o du premier alinéa ainsi qu'aux 1o et 3o du deuxième alinéa, les mots : « de l'aide instituée par l'article L. 851-1 » sont remplacés par les mots : « des aides instituées par l'article L. 851-1 ».

II. - A l'article R. 834-15 du même code, les mots : « à l'aide instituée par l'article L. 851-1 » sont remplacés par les mots : « aux aides instituées par l'article L. 851-1 ».

III. - Au premier alinéa de l'article R. 834-16-1 du même code, les mots : « Au titre de l'aide mentionnée à l'article L. 851-1, » sont remplacés par les mots : « Au titre des aides mentionnées à l'article L. 851-1, ».

IV - Au 1o de l'article R. 834-17 du même code, les mots : « de l'aide prévue à l'article L. 851-1 » sont remplacés par les mots : « des aides prévues à l'article L. 851-1 ».

Art. 11. - I. - L'article R. 2334-2 du code général des collectivités territoriales est complété par un deuxième alinéa ainsi rédigé :

« Le nombre de places de caravanes pris en compte au titre des dispositions de l'article L. 2334-2 est fixé, pour chaque commune et chaque année civile, dans la convention prévue à l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale. Ce nombre s'apprécie au 1er janvier de l'année précédant l'exercice au titre duquel est répartie la dotation globale de fonctionnement. »

II. - Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article R. 2334-2 du code général des collectivités territoriales, le nombre de places de caravanes à prendre en compte en 2002 au titre des dispositions de l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales s'apprécie au 30 juin 2001.

Art. 12. - Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'emploi et de la solidarité, le ministre de l'intérieur, le ministre de l'équipement, des transports et du logement, le ministre de l'agriculture et de la pêche, la secrétaire d'Etat au logement et la secrétaire d'Etat au budget sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 29 juin 2001.

Lionel Jospin
Par le Premier ministre :

La ministre de l'emploi et de la solidarité,
Elisabeth Guigou

Le ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie,
Laurent Fabius

Le ministre de l'intérieur,
Daniel Vaillant

Le ministre de l'équipement,
des transports et du logement,
Jean-Claude Gayssot

Le ministre de l'agriculture et de la pêche,
Jean Glavany

La secrétaire d'Etat au logement,
Marie-Noëlle Lienemann

La secrétaire d'Etat au budget,
Florence Parly

1.4.5 Décret n°2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage.

Le 27 août 2009

JORF n°151 du 1 juillet 2001
Texte n°6

DECRET

Décret no 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage

NOR: EQUU0100639D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'équipement, des transports et du logement,

Vu la loi no 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, notamment son article 7 ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

Décède :

Art. 1er. - Il est inséré après l'article R. 443-8-4 du code de l'urbanisme un article R. 443-8-5 ainsi rédigé :

« Art. R. 443-8-5. - Les dispositions de la présente section ne sont pas applicables aux aires d'accueil des gens du voyage aménagées en application des dispositions de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. La personne morale qui aménage une aire d'accueil des gens du voyage en informe préalablement l'autorité compétente en matière d'autorisation d'utiliser ou d'occuper le sol. »

Art. 2. - Au sein d'une aire d'accueil des gens du voyage, la place de caravane doit permettre d'assurer le stationnement d'une caravane, de son véhicule tracteur et, le cas échéant, de sa remorque.

Art. 3. - L'aire d'accueil comporte au minimum un bloc sanitaire, intégrant au moins une douche et deux WC pour cinq places de caravane, au sens des dispositions de l'article précédent. Chaque place de caravane est dotée d'un accès aisé aux équipements sanitaires ainsi qu'à l'alimentation en eau potable et à l'électricité.

Art. 4. - I. - Dans les conditions précisées par le règlement intérieur établi par le gestionnaire, l'aire d'accueil est dotée d'un dispositif de gestion et de gardiennage permettant d'assurer, au moins six jours par semaine, grâce à une présence quotidienne non nécessairement permanente :

1o La gestion des arrivées et des départs ;

2o Le bon fonctionnement de l'aire d'accueil ;

3o La perception du droit d'usage prévu à l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale.

II. - L'aire d'accueil bénéficie d'un service régulier de ramassage des ordures ménagères.

III. - Après visite approfondie de l'aire d'accueil, le gestionnaire adresse au préfet un rapport annuel, préalablement à la signature de la convention mentionnée à l'article 4 du décret no 2001-568 du 29 juin 2001 relatif à l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage et modifiant le code de la sécurité sociale (deuxième partie : Décrets en Conseil d'Etat) et le code général des collectivités territoriales (partie Réglementaire).

Art. 5. - Le ministre de l'équipement, des transports et du logement et la secrétaire d'Etat au logement sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 29 juin 2001.

Lionel Jospin

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'équipement,
des transports et du logement,
Jean-Claude Gayssot

La secrétaire d'Etat au logement,
Marie-Noëlle Lienemann

1.4.6 Circulaire UHC/IUH1/12 no 2001-49 du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi no 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

Texte non paru au *Journal officiel*

997

LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR
LE MINISTRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

La secrétaire d'Etat au logement

Circulaire UHC/IUH1/12 n° 2001-49 du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

NOR : *EQUU0110141C**Références*

Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;
Décret n° 2001-540 du 25 juin 2001 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission départementale consultative des gens du voyage ;
Décret n° 2001-541 du 25 juin 2001 relatif au financement des aires d'accueil destinées aux gens du voyage ;
Décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage.

Texte abrogé : article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990.*Textes modifiés* : néant.*Mots clés* : gens du voyage, schéma départemental, aire d'accueil, terrains familiaux, habitat des gens du voyage, interdiction de stationner.*Publication* : B.O.

Le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, le directeur général des collectivités locales, le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques à Messieurs les préfets de département ; Messieurs les préfets de région (directions départementales de l'équipement, directions régionales de l'équipement ; centres d'études techniques de l'équipement ; direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction [pour attribution]) ; Mesdames et Messieurs des centres interrégionaux de formation professionnelle (pour information) ; Monsieur le secrétaire général du Gouvernement (direction du personnel et des services [pour information]) ; Mesdames et Messieurs les membres du conseil général des ponts et chaussées (pour information).

SOMMAIRE

PRÉAMBULE

TITRE I^{er}. - LES OBLIGATIONS DES COMMUNESI.1 **Les communes soumises aux obligations de la loi**I.2. **Les autres communes**

TITRE II. - ÉLABORATION DES SCHEMAS DÉPARTEMENTAUX

II.1. **Le partenariat**II.2. **L'évaluation des besoins et de l'offre existante**II.3. **Le contenu du schéma départemental d'accueil des gens du voyage**II.4. **La coordination régionale**II.5. **L'approbation du schéma départemental**II.6. **La révision du schéma départemental**

TITRE III. - LA MISE EN CEUVRE DES SCHEMAS DÉPARTEMENTAUX

III.1. **Le suivi de la mise en œuvre du schéma départemental**
III.2. **Le rôle de l'Etat dans les grands rassemblements**
III.3. **Le pouvoir de substitution du préfet**
III.4. **Les financements**
TITRE IV. - LES CARACTÉRISTIQUES DES AIRES
IV.1. **Les aires d'accueil**
IV.2. **Les aires de grand passage**
IV.3. **Les emplacements pour les grands rassemblements traditionnels ou occasionnels**
IV.4. **Les autres dispositifs d'accueil éventuels**
TITRE V. - LES NOUVELLES DISPOSITIONS DU CODE DE L'URBANISME
V.1. **Les règles générales**
V.2. **La prise en compte de l'accueil des gens du voyage et du schéma départemental d'accueil dans les règles d'urbanisme**
V.3. **Les outils fonciers**
V.4. **Les terrains familiaux**
TITRE VI. - LES POUVOIRS DES MAIRES EN MATIÈRE D'INTERDICTION DE STATIONNER ET LA PROCÉDURE D'EXPULSION
VI.1. **L'arrêté d'interdiction de stationner**
VI.2. **La phase judiciaire**
VI.3. **Les enjeux de l'octroi de la force publique**
TITRE VII. - LES BESOINS EN HABITAT DES GENS DU VOYAGE
ANNEXE : Tableau des aires pour le stationnement, l'accueil et l'habitat des gens du voyage

Préambule

La loi n° 614-2000 modifie le dispositif départemental d'accueil des gens du voyage prévu par l'article 28 de la loi du 31 mai 1990. Elle renforce certaines de ses dispositions, notamment celles relatives aux schémas départementaux et aux obligations des communes.

Par ailleurs, les aires d'accueil inscrites au schéma départemental devront désormais respecter des normes techniques d'aménagement, d'équipement et de gestion qui ont été définies par décret en conseil d'Etat pour pouvoir bénéficier des aides de l'Etat. Celles-ci ont été largement majorées par ce nouveau dispositif.

Cette circulaire a pour objectif de présenter les nouvelles dispositions de la loi n° 614-2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage et de ses décrets d'application.

Les grands principes de la loi

L'objectif général de la loi est d'établir un équilibre satisfaisant entre, d'une part, la liberté constitutionnelle d'aller et venir et l'aspiration légitime des gens du voyage à pouvoir stationner dans des conditions décentes et, d'autre part, le souci également légitime des élus locaux d'éviter des installations illicites qui occasionnent des difficultés de coexistence avec leurs administrés.

Cet équilibre doit être fondé sur le respect de ses droits et de ses devoirs par chacun, c'est-à-dire :

- par les collectivités locales auxquelles la loi fait obligation de réaliser et de gérer les aires d'accueil. En contrepartie, leurs moyens pour lutter contre le stationnement illicite sont renforcés ;
- par les gens du voyage pour lesquels les conditions d'accueil devront être satisfaisantes. Ils devront, par ailleurs, être respectueux des règles de droit commun ;
- par l'Etat, enfin, qui doit être le garant de cet équilibre et assurer par ses aides le principe de solidarité nationale.

L'enjeu est la cohabitation harmonieuse de tous, par-delà les différences sociales et culturelles.

Le schéma départemental sera le pivot du dispositif d'accueil des gens du voyage.

Son élaboration doit faire l'objet d'une véritable concertation entre les communes, le département, les services de l'Etat et les représentants des gens du voyage.

La mise en œuvre du dispositif prévu par la loi comporte deux délais :

- un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi pour l'approbation conjointe du schéma départemental par le président du conseil général et le préfet. Au-delà, le préfet peut l'approuver seul. L'engagement rapide de l'élaboration ou de l'actualisation du schéma départemental dans chaque département est donc nécessaire ;
- un délai de deux ans à partir de l'approbation du schéma départemental pour la réalisation des aires d'accueil par les communes. Au-delà, le préfet peut se substituer à celles-ci pour réaliser à leurs frais les aires d'accueil prévues par le schéma. Il est important de souligner que l'octroi des financements spécifiques prévus par la loi -

en particulier en ce qui concerne l'aide à l'investissement au taux de 70 % - n'est garanti que pour les opérations réalisées dans les délais fixés par la loi.

Les décrets d'application

Quatre décrets d'application ont été pris en application de cette loi :

- décret n° 2001-540 du 25 juin 2001 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission départementale consultative des gens du voyage ;
- décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage. Ces normes techniques concernent l'aménagement et la gestion de ces aires d'accueil. Leur respect conditionne le bénéfice des aides de l'Etat - en particulier de l'aide à la gestion - et de la bonification de la DGF prévue par la loi ;
- décret n° 2001-568 du 29 juin 2001 relatif à l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage et modifiant le code de la sécurité sociale et le code général des collectivités territoriales. Il prévoit les conditions de l'octroi de l'aide à la gestion des aires d'accueil et de la bonification de la DGF ;
- décret n° 2001-541 du 25 juin 2001 relatif au financement des aires d'accueil destinées aux gens du voyage. Il fixe le montant du plafond des dépenses subventionnables d'investissement bénéficiant du taux de 70 % de subvention en distinguant la réalisation des aires d'accueil nouvelles, la réhabilitation des aires d'accueil existantes et la réalisation des aires de grand passage.

TITRE I^{er}

LES OBLIGATIONS DES COMMUNES

La loi pose le principe selon lequel les communes participent à l'accueil des gens du voyage (article 1^{er}).

Le schéma départemental définit, au vu de l'analyse des besoins, les aires d'accueil permanentes à réaliser et à gérer, et les communes où elles doivent être implantées. Il détermine également les emplacements à mobiliser quelques semaines par an pour les grands rassemblements (article 1^{er}).

I.1. Les communes soumises aux obligations de la loi

Les communes figurant au schéma départemental sont tenues de participer à la mise en œuvre de ce schéma en mettant à disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil aménagées et entretenues (article 2) ; c'est donc le schéma qui est le fondement de leurs obligations.

Figurent au schéma départemental :

- d'une manière obligatoire, toutes les communes de plus de 5 000 habitants ;
- le cas échéant, certaines communes de moins de 5 000 habitants.

Deux cas de figure principaux peuvent justifier la désignation par le schéma de communes de moins de 5 000 habitants :

1. L'analyse des besoins menée par le schéma départemental a fait ressortir la nécessité de réaliser une ou plusieurs aires d'accueil dans un secteur géographique constitué uniquement de communes de moins de 5 000 habitants. Aussi une ou plusieurs communes de ce secteur sont inscrites au schéma et ont obligation, au titre de l'article 2, de réaliser et de gérer une aire d'accueil.

2. Dans un secteur géographique comportant une ou plusieurs communes de plus de 5 000 habitants, une convention intercommunale, signée préalablement à la publication du schéma, prévoit la réalisation d'une aire d'accueil, normalement destinée à être prévue sur le territoire d'une commune de plus de 5 000 habitants, sur celui d'une commune de moins de 5 000 habitants. Le schéma départemental prend alors en compte cet accord intercommunal.

A titre exceptionnel, une convention peut être signée postérieurement à l'approbation du schéma. Dans ce cas, le préfet et le président du conseil général vérifient qu'elle est compatible avec celui-ci et qu'elle ne réduit pas la capacité ou ne modifie pas la destination de l'aire définie par le schéma. Il sera également souhaitable de recueillir l'avis de la commission départementale des gens du voyage sur la conformité de cette convention avec les dispositions du schéma.

Les communes inscrites au schéma départemental doivent réaliser les aires d'accueil définies par celui-ci, dans un délai de deux ans suivant la publication du schéma.

Trois modalités sont offertes à ces communes pour satisfaire à leurs obligations :

- la commune réalise et gère elle-même une aire d'accueil sur son propre territoire. Elle peut bénéficier de la part d'autres communes d'une participation financière à l'investissement et à la gestion, dans le cadre de conventions intercommunales ;
- la commune transfère sa compétence d'aménagement des aires d'accueil à un EPCI qui réalise l'aire sur le territoire de la commune d'implantation prévue au schéma départemental. La commune peut aussi transférer à l'EPCI sa compétence de gestion des aires d'accueil, qu'elle ait transféré ou non sa compétence d'aménagement ;

– la commune passe avec d'autres communes du même secteur géographique, une convention intercommunale qui fixe sa contribution financière à l'aménagement et à la gestion d'une ou de plusieurs aires permanentes d'accueil qui seront implantées sur le territoire d'une autre commune, partie à la convention.

Il est souhaitable, dans ce cas, que les conventions intercommunales de participation au financement des aires d'accueil soient négociées parallèlement à la procédure d'élaboration du schéma départemental afin de pouvoir être prises en compte par ce dernier.

Dès lors que le schéma départemental aura mentionné les obligations de chaque commune d'une manière précise (réaliser une aire en précisant sa destination et sa capacité ou bien participer au financement de l'investissement et/ou de la gestion d'une ou plusieurs aires de son secteur géographique), chacune d'entre elles devra les réaliser selon une des trois modalités indiquées ci-dessus. A défaut, les mesures prévues à l'article 3 seraient applicables à l'encontre de chacune d'entre elles ou bien, lorsqu'il a eu transfert de compétences, à l'encontre de l'EPCI bénéficiaire de ce transfert.

I.2. Les autres communes

La liberté « d'aller et venir » a une valeur constitutionnelle, reconnue par la jurisprudence (arrêt du conseil d'Etat « ville de Lille » du 2 décembre 1983).

Les communes qui n'ont pas d'aire permanente d'accueil ou qui n'en financent pas ont l'obligation de permettre la halte des gens du voyage sur des terrains qu'elles leur indiquent pendant une période minimum.

Le maillage des aires sur le territoire du département devant être suffisamment dense pour répondre à l'ensemble des besoins, y compris les séjours de courte durée, les besoins de cette nature devraient, à terme, être réduits aux situations d'urgence.

TITRE II ÉLABORATION DES SCHÉMAS DÉPARTEMENTAUX

Le schéma départemental pour l'accueil des gens du voyage est élaboré conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général. Il convient de préciser que la loi ne distingue pas, en ce qui concerne l'exécution de cette obligation d'élaboration, entre les départements dotés d'un schéma actuellement approuvé et ceux qui n'en sont pas dotés : dans tous les départements, un schéma devra être approuvé dans les conditions prévues par la loi du 5 juillet 2000. En effet, les autres dispositions de la loi découlent du schéma (financements, obligations des communes, mesures coercitives éventuelles, conséquences sur les pouvoirs des maires, etc.). Dans les départements déjà dotés d'un schéma, celui-ci devra donc être renouvelé, ce qui peut impliquer un travail important si le schéma date déjà de plusieurs années. Même des schémas approuvés récemment devront, au minimum, être soumis pour avis à la commission départementale consultative des gens du voyage et au conseil municipal des communes sur lesquelles portent les obligations du schéma, puis approuvés et publiés dans les conditions prévues par la loi afin que l'ensemble des dispositions de celle-ci soient applicables dans le département.

II.1. Le partenariat

L'élaboration et la mise en œuvre de ce schéma départemental nécessiteront, sous votre impulsion, une mobilisation importante des services de l'Etat dans le département (DDE, DDASS, Inspection académique, gendarmerie, police nationale, etc.). Il est, naturellement, souhaitable que le président du conseil général mobilise également ses services dès l'engagement de l'élaboration du schéma.

La commission consultative départementale

Le travail d'élaboration doit être conduit en association avec la commission consultative départementale dont la composition et le fonctionnement sont prévus par le décret n° 2001-540 du 25 juin 2001.

Au titre de la représentation de l'Etat, les services de l'équipement, des affaires sociales, de l'éducation nationale, ainsi que les représentants des services de police et de gendarmerie sont au premier chef concernés par le schéma d'accueil des gens du voyage et ont donc leur place au sein de cette commission.

Par ailleurs, si la mutualité sociale agricole du département mène une action sociale en direction des gens du voyage, le préfet peut nommer un représentant de celle-ci comme membre de la commission.

Les représentants du conseil général, membres de la commission, peuvent être des élus comme des représentants des services.

Les représentants des maires du département sont désignés par l'association représentative des maires dans le département. Les communes concernées au sens de l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000 ne peuvent être déterminées avec précision qu'après l'adoption du schéma départemental. Or, le schéma départemental est élaboré après avis de la commission consultative départementale qui comprend notamment des représentants des

communes concernées. Les seules communes dont la loi indique qu'elles doivent figurer au schéma départemental sont les communes de plus de 5000 habitants. Mais cette obligation d'inscription n'emporte pas obligation d'installation d'une aire d'accueil sur le territoire de ces communes. Par conséquent, pour que la notion de « communes concernées » soit également mise en œuvre, il convient de considérer que la base à respecter est constituée de l'ensemble des communes du département. Vous veillerez, quelle que soit la modalité de désignation, à ce que les communes susceptibles d'être finalement concernées (compte tenu des négociations en cours) par l'installation d'aires d'accueil soient effectivement représentées au sein de la commission consultative.

Le décret prévoit que s'il n'existe pas d'associations de maires ou s'il en existe plusieurs, les représentants sont élus à la représentation proportionnelle au plus fort reste par les maires des communes du département.

Vous veillerez, par ailleurs, à ce que soit recherchée en priorité la représentation effective des gens du voyage, eux-même, de préférence à une représentation assurée par les associations intervenant sur la problématique des gens du voyage.

Dans le cas où les associations des gens du voyage et les associations intervenant auprès des gens du voyage ne sont pas suffisamment présentes ou représentatives dans le département, le préfet peut nommer des personnalités qualifiées en raison de leur connaissance des gens du voyage.

La commission est associée à la mise en œuvre du schéma départemental et établit chaque année un bilan d'application du schéma (article 1 de la loi). Elle est associée aux travaux de suivi du schéma selon des modalités que vous définirez en concertation avec le conseil général. Toutefois, la notion d'association implique que la commission soit réunie régulièrement pour être informée des travaux d'élaboration et émettre son avis sur ceux-ci. Le décret n° 2001-540 du 25 juin 2001 prévoit d'ailleurs qu'elle se réunisse au moins deux fois par an. A l'approbation du schéma, elle devra émettre formellement un avis sur son contenu.

L'article 1 de la loi prévoit également que la commission peut désigner un médiateur chargé d'examiner les difficultés rencontrées et de formuler des propositions de règlement de ces difficultés. Dans ce cas, le médiateur doit être choisi de préférence en dehors des membres de la commission. Il devra avoir des compétences suffisantes dans le domaine de l'accueil et de l'habitat des gens du voyage.

Le pilotage du schéma départemental

Il pourra être utile et, dans bien des cas indispensable, de constituer un comité de pilotage pour assurer des fonctions d'animation, de coordination et de suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des actions du schéma. Ce comité comprendra, notamment, les représentants des services de l'Etat concernés. Il pourra recourir aux conseils de personnes ou des organismes compétents, en tant que de besoin.

Il aura, en particulier, toute son utilité pour l'organisation en amont des grands passages assurant une réelle concertation entre les partenaires pouvant aller jusqu'à la résolution des conflits potentiels.

II.2. L'évaluation des besoins et de l'offre existante

L'article 1 de la loi prévoit que les dispositions du schéma départemental sont définies « au vu d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante, notamment de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques. »

L'évaluation des besoins

Elle doit porter sur l'ensemble des besoins des gens du voyage séjournant dans le département y compris les besoins en matière scolaire, socio-éducatif et sanitaire.

Elle comprend l'étude :

- des besoins quantitatifs, ce qui inclut le recensement des stationnements réellement constatés au cours des années précédentes sur chaque secteur, ainsi que la nature de ces stationnements, en particulier : nombre de caravanes par groupe, périodes et durées de séjour, itinéraires. L'article 1^{er}-II, alinéa 2, dispose en effet que le schéma précise « la destination des aires permanentes d'accueil », c'est-à-dire des aires d'accueil ou des aires de grand passage ; il est donc nécessaire que l'état des besoins soit aussi précis que possible. Concernant les grands passages, il est souhaitable que plusieurs secteurs géographiques puissent répondre à ces besoins afin de ne pas faire peser la charge de l'accueil des grands passages à un seul secteur ;

- des caractéristiques socio-démographiques des populations concernées, de leurs modes de vie et d'habitat, des lieux d'exercice de leurs activités ;

- des actions socio-éducatives à mener auprès des gens du voyage, pouvant contribuer à favoriser la pré-scolarisation et la scolarisation des enfants, l'alphabétisation des adultes, l'accès aux soins et la promotion de la santé des familles, à les aider dans leurs démarches administratives et permettre leur adaptation à l'environnement économique.

L'évaluation des besoins doit s'appuyer sur une connaissance suffisante des populations concernées, par des enquêtes réalisées auprès des acteurs sociaux, des associations locales, des personnes qualifiées, des communes, des CCAS et des administrations en charge de ces populations (DDASS, DDE, CAF, gendarmerie, police, éducation nationale, hôpitaux...). Des enquêtes réalisées directement auprès des populations concernées pourront également être envisagées à chaque fois que cela est jugé par vous nécessaire.

L'évaluation de l'offre existante

Elle comprend l'analyse des différentes aires d'accueil existantes : localisation, capacité, utilisation effective (types de population qui fréquentent l'aire d'accueil, durées de séjour, sur-occupation éventuelle, phénomènes de sédentarisation rendant l'aire inappropriée à l'accueil de non sédentaires, etc.), qualité des prestations et conformité ou non aux normes d'aménagement, d'équipement et de gestion, définition des besoins de réhabilitation.

L'évaluation des aires de grand passage - s'il en existe déjà dans le département - sera également réalisée : fonctionnement et adéquation aux besoins.

Le financement des études pour l'élaboration des schémas départementaux

Ces études sont subventionnées à hauteur de 50 % de la dépense hors taxe par le chapitre 65.48/60 qui finance également les dépenses d'investissement des aires d'accueil.

Si vous estimez nécessaire de porter vous-même l'étude d'évaluation des besoins, vous pourrez utiliser le chapitre 57-30/40 pour son financement.

II.3. Le contenu du schéma départemental d'accueil des gens du voyage

La loi prévoit que le schéma départemental fixe la capacité, la destination et la commune d'implantation des aires permanentes d'accueil, ainsi que la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui fréquentent ces aires. Il détermine également les emplacements susceptibles d'être occupés temporairement à l'occasion de rassemblements traditionnels ou occasionnels.

Les secteurs géographiques

La définition du dispositif d'accueil est réalisée au sein de chaque secteur géographique. Ces secteurs seront définis au vu de l'évaluation des besoins et de l'offre existante et en fonction des caractéristiques géographiques du département et des limites des structures intercommunales existantes, notamment les EPCI compétents en matière d'accueil des gens du voyage. Ils pourront s'appuyer sur d'autres sectorisations retenues pour d'autres politiques publiques, en particulier les bassins d'habitat.

Les conventions intercommunales mentionnées au I devront, sauf exception dûment justifiée, ne concerner que des communes appartenant au même secteur - ainsi défini.

Le contenu du plan

A. - Les éléments relatifs aux aires

Les aires peuvent avoir deux destinations possibles : les aires d'accueil (destinées à des petits groupes ou à des individuels) ; les aires de grand passage (destinées aux groupes de 50 à 200 caravanes environ voyageant ensemble).

Les aires d'accueil :

Il précise pour ces aires :

- les communes d'implantation des aires : cette implantation doit assurer une bonne accessibilité aux équipements socio-éducatifs, sanitaires et urbains et aux lieux d'activités économiques fréquentés habituellement par les gens du voyage (foires, marchés) ;
- dans le cas où les besoins peuvent être satisfaits par la réutilisation d'une aire existante, les besoins de réhabilitation de ces aires ;
- les actions socio-éducatives nécessaires aux populations et les moyens de les mettre en œuvre ;
- le cas échéant, les obligations de communes liées à celles sur laquelle l'aire doit être implantée, si ces obligations découlent d'un accord intercommunal préalable à l'approbation du schéma et dont celui-ci reprendrait le contenu (cf. point I-1).

Les aires de grand passage :

Il définit :

- leur localisation ;
- leur capacité : elle doit permettre d'accueillir les groupes les plus importants qui circulent ensemble et qui peuvent atteindre 200 caravanes environ.

B. - Les emplacements pour grands rassemblements traditionnels ou occasionnels

Si le département est concerné, même occasionnellement, par ce type de rassemblements, le schéma doit mentionner :

- les terrains qui seraient susceptibles, compte tenu de leurs caractéristiques, d'accueillir des rassemblements importants, pour des durées nécessairement limitées ;
- les conditions dans lesquelles l'Etat devrait intervenir pour assurer le bon déroulement des ces manifestations, si elles venaient à être organisées (voir sur ce point au III-2 de la présente circulaire) ;
- les modalités de concertation et de coordination entre les acteurs, en particulier avec les élus locaux, à envisager à l'occasion de l'organisation de ces rassemblements.

C. - Les autres dispositions

Le dispositif de suivi et d'évaluation à mettre en place comprend les structures de pilotage et, le cas échéant, de médiation à mettre en place.

Les moyens pour la mise en œuvre du schéma : ils comprennent le recensement des financements et des engagements des partenaires et la mobilisation éventuelle d'autres dispositifs d'aide (contrat de ville, contrat d'agglomération, PDI, ...), le cas échéant, les dispositions réglementaires locales à prendre (modifications de plans locaux d'urbanisme, etc.) pour la réalisation des aires d'accueil, le cas échéant les formations nécessaires en direction de l'ensemble des acteurs.

Les annexes du schéma départemental : l'article 1 de la loi prévoit que les autorisations délivrées sur le fondement de l'article L. 443.3 du code de l'urbanisme ainsi que les terrains devant être mis à la disposition des gens du voyage par leurs employeurs - notamment dans le cadre des emplois de saisonniers - sont recensés en annexe du schéma départemental.

D'autres annexes au schéma départemental peuvent également apporter des précisions utiles à la mise en œuvre du schéma départemental ou donner aux partenaires concernés les informations relatives aux aspects complémentaires de l'accueil des gens du voyage, notamment :

- les aires de petit passage si celles-ci existent ou sont envisagées dans le département (*cf.* paragraphe IV-4) ;
- les besoins en habitat des gens du voyage et, le cas échéant, les solutions proposées pour répondre à ces besoins (*cf.* paragraphe VII).

II.4. La coordination régionale

Le représentant de l'Etat dans la région coordonne les travaux d'élaboration des schémas départementaux (article 1 de la loi).

Cette coordination vise :

- le contenu des différents schémas afin d'assurer la cohérence des réponses aux besoins à l'échelle de la région - en particulier en ce qui concerne les aires de grand passage ;
- la cohérence des dates d'approbation des différents schémas ;
- si des écarts paraissent excessifs, la mise en cohérence des durées de séjour et des niveaux des droits d'usage envisagés dans les différents schémas départementaux.

II.5. L'approbation du schéma départemental

Les avis des conseils municipaux des communes figurant au schéma et de la commission consultative devront être recueillis avant approbation du schéma départemental.

Après recueil de ces avis, le schéma départemental est approuvé conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi. Il est alors publié au recueil des actes administratifs de la préfecture ainsi qu'au recueil des actes administratifs du conseil général.

En l'absence d'approbation conjointe dans le délai de dix-huit mois, le représentant de l'Etat dans le département approuve seul le schéma départemental et le publie au recueil des actes administratifs de la préfecture.

II.6. La révision du schéma départemental

L'article 1 dispose que le schéma départemental est révisé au moins tous les six ans à compter de sa publication, selon la procédure prévue pour son élaboration.

Aussi, le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général devront engager conjointement la révision du schéma départemental au plus tard le premier jour de l'année du 6^e anniversaire du schéma. A défaut d'accord conjoint à cette date, le représentant de l'Etat dans le département peut engager seul la révision. En tout état de cause, si la révision n'est pas engagée à la date du 6^e anniversaire du schéma, le préfet

engage la révision.

Le délai de dix-huit mois débutera, dans ce cas, à la date de l'arrêté mettant en révision le schéma.

TITRE III

LA MISE EN ŒUVRE DES SCHÉMAS DÉPARTEMENTAUX

III.1. Le suivi de la mise en œuvre du schéma départemental

Après l'approbation et la publication du schéma, il sera nécessaire de maintenir un dispositif de suivi de la mise en œuvre du schéma départemental, dont les missions pourront être fonction du contexte local. Sa composition pourra être celle du comité de pilotage.

Le rôle de ce dispositif sera :

- la sensibilisation et l'information des acteurs ;
- le suivi de la mise en œuvre et la coordination des actions ;
- la mobilisation des financements ;
- l'appui technique aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leurs projets ;
- la réalisation d'études de mise en œuvre du schéma sur certains secteurs, si nécessaire, à l'occasion de la conception d'aires d'accueil (connaissance approfondie des populations, types de besoins, définitions des actions d'accompagnement social, recherche de terrains bien situés, faisabilité technique...) ;
- l'information, si les partenaires le jugent utile, des gens du voyage sur les capacités d'accueil dans le département (affichettes, dépliants, système informatique, etc.) ;
- la désignation, si nécessaire, d'un médiateur ou la mise en place d'un « groupe de pilotage » pour organiser l'accueil des grands passages ou des grands rassemblements traditionnels ou occasionnels. Il aura vocation à s'occuper :
 - de la recherche de terrains, prioritairement dans le patrimoine de l'Etat ;
 - de la concertation avec les communes et les gens du voyage ;
 - de la coordination des services de l'Etat ;
 - des conventions à négocier entre les représentants des gens du voyage organisateurs de ces rassemblements et l'Etat ou, le cas échéant, la collectivité ou l'organisme gestionnaire du terrain choisi.

III.2. Le rôle de l'Etat dans les grands rassemblements

Par « grands rassemblements », on entend les rassemblements de plusieurs milliers de caravanes, qui convergent en un point donné pour une durée en général relativement brève (de l'ordre d'une dizaine de jours).

A l'occasion de ces rassemblements, le préfet, ou le sous-préfet, s'assure du respect de l'ordre public et de la sécurité, comme c'est la responsabilité de l'Etat dès lors que sont envisagées ou constatées de fortes concentrations humaines, toutes recelant par nature des risques de débordement (manifestations culturelles ou sportives massives par exemple). Son intervention se justifie dans le cadre de ses pouvoirs de police administrative et de sécurité publique, institués notamment par l'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales qui mentionne : « L'Etat a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements. »

A cette fin, et quel que soit le propriétaire du terrain, le représentant de l'Etat coordonne la mise en place des moyens en personnels et des moyens matériels nécessaires au respect de l'ordre (forces de police ou de gendarmerie) mais aussi de la sécurité et de la salubrité publiques (sécurité civile, services de santé, organisation de l'évacuation des déchets en lien avec les communes si les moyens prévus par l'organisateur sont insuffisants, etc.). Afin d'assurer la sécurité des personnes participant aux rassemblements, il s'assure que les installations éventuellement prévues (chapiteau, tribune ou autres...) respectent les normes de sécurité applicables en matière d'accueil du public, avec passage préalable de la commission de sécurité compétente dans les conditions prévues par la réglementation en vigueur.

En outre, il revient à l'Etat de s'assurer que le terrain envisagé par les organisateurs de ces rassemblements, dès lors que leurs intentions sont connues, ne présente pas de caractéristiques susceptibles de provoquer ou de faciliter des troubles à l'ordre public ou de mettre en cause la sécurité des personnes.

Il demeure de la responsabilité de l'organisateur de se donner les moyens nécessaires à la réalisation des rassemblements (existence d'un service d'ordre interne, prévision des équipements nécessaires pour garantir l'hygiène et la sécurité publique : bennes à ordures, sanitaires, approvisionnement en eau, etc.).

La réparation des dommages qui pourraient résulter de cette manifestation incombe à ceux qui les ont occasionnés, conformément au principe général édicté par le code civil (art. 1382 à 1384).

Les frais de remise en état du terrain sont mis à la charge de l'organisateur.

III.3. Le pouvoir de substitution du préfet

Lorsqu'une commune, ou un EPCI, n'a pas rempli les obligations mises à sa charge par le schéma départemental, c'est-à-dire réalisé une aire d'accueil ou bien passé une convention pour participer financièrement à une aire, dans un délai de deux ans à compter de la publication du schéma départemental, le préfet peut, après mise en demeure restée sans effet dans les trois mois suivants, acquérir les terrains nécessaires et réaliser les travaux d'aménagement, au nom et pour le compte de la commune ou de l'EPCI. Les dépenses sont alors inscrites au titre des dépenses obligatoires au budget de la commune ou de l'EPCI. Dans ce cas, les aires seront réalisées sans les aides de l'Etat prévues par la loi.

La procédure d'inscription d'office s'applique également aux communes ou aux EPCI qui ont passé une convention et qui refusent de verser le montant de leur participation obligatoire.

Cette procédure se déroule comme suit :

1. Le préfet saisit la chambre régionale des comptes en application de l'article L. 1612-15 du CGCT ;
2. Si la chambre régionale des comptes reconnaît le caractère obligatoire de la dépense, elle adresse à la commune ou à l'EPCI une mise en demeure d'inscrire la dépense au budget ;
3. Si, dans le délai d'un mois, la mise en demeure n'est pas suivie d'effet, la chambre régionale des comptes demande au préfet d'inscrire cette dépense au budget de la commune ou de l'EPCI et propose, le cas échéant, la création de ressources ou la diminution des dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire ;
4. Le préfet règle et rend obligatoire le budget rectifié en conséquence. Il peut s'écarter des propositions de la chambre par décision motivée.

Il importe de préciser que l'obligation mise à la charge des communes par le schéma est non seulement la réalisation, mais aussi la gestion des aires. Dès lors, cette procédure pourra, le cas échéant, être engagée à l'encontre d'une commune ou de l'EPCI qui, après avoir réalisé une aire d'accueil, ne réaliserait plus les efforts de gestion nécessaires, ce qui conduirait de manière très rapide à rendre l'aire inutilisable.

III.4. Les financements

Les études pour la réalisation des aires d'accueil et la mise en application du schéma départemental

Lors de la phase de mise en œuvre du dispositif, des études de faisabilité (autres que les études techniques) d'une aire d'accueil sur un site peuvent se révéler nécessaires. L'Etat pourra, si vous le jugez utile, participer au financement de ces études sur le chapitre 65.48/60 ou la ligne études locales, chapitre 57.30/40.

Le financement de l'investissement des aires d'accueil

La réalisation des aires d'accueil pour les gens du voyage, telles que définies dans le titre I de cette présente circulaire, bénéficient de subventions imputées sur le budget du ministère de l'équipement, des transports et du logement (chapitre 65.48/60) à partir de crédits provenant pour moitié du ministère de l'emploi et de la solidarité. Cette subvention s'élève à hauteur de 70 % de la dépense totale hors taxe, dans la limite de plafonds de dépense subventionnable fixés par le décret n° 2001-541 du 25 juin 2001. Ces plafonds s'élèvent à 15 245 euros par place de caravane pour les nouvelles aires d'accueil, 9 147 euros par place de caravane pour la réhabilitation des aires existantes et 114 336 euros par opération pour les aires de grand passage. Ces subventions ne sont, naturellement, pas exclusives d'autres financements publics ou privés. Il faut relever que le décret n° 2000-967 du 3 octobre 2000 relatif aux subventions de l'Etat pour les projets d'investissement dans le champ de l'urbanisme et du logement pris pour l'application du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 mentionne les aires d'accueil des gens du voyage parmi les équipements dont la réalisation peut être aidée directement par des fonds publics jusqu'à hauteur de 100 %.

J'attire votre attention sur le fait que l'unité retenue pour l'attribution des aides pour l'investissement et pour la gestion est la place de caravane dont la définition est précisée dans le décret n° 2001-569 du 29 juin 2001.

Assiette de la subvention :

- coûts de maîtrise d'œuvre ;
- acquisition du terrain destiné à la réalisation de l'aire d'accueil ;
- étude technique liée à l'aménagement de l'aire d'accueil ;
- dépenses de viabilisation (raccordement aux réseaux, voie d'accès à l'aire d'accueil, voies internes) ;
- travaux d'aménagement internes au terrain ;
- les divers locaux si nécessaire : locaux techniques, bureau d'accueil et locaux destinés aux actions à caractère social.

Conditions d'attribution.

Seuls pourront recevoir l'aide de l'Etat prévue pour l'aménagement des aires indiquées ci-dessus les projets conformes aux prescriptions du schéma départemental notamment en termes de capacité et de localisation des aires et satisfaisant aux normes techniques définies par décret n° 2001-569 du 29 juin 2001.

Vous veillerez aussi à ce que les projets qui vous seront soumis s'appuient sur une connaissance suffisante des populations à qui elles sont destinées et qui peuvent induire des caractéristiques d'aménagement et de gestion

adaptées à celles-ci et allant au-delà de ces normes minimum.

La réhabilitation des aires d'accueil existantes.

Lorsqu'elle est prévue par le schéma, elle est financée au même taux de 70 % que les aires nouvelles selon un plafond spécifique fixé par le décret n° 2001-541 du 25 juin 2001. Les travaux de réhabilitation doivent permettre, au minimum, de respecter les normes prévues par le décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil.

La loi limite la notion de « réhabilitation » aux aires existantes et n'englobe pas l'entretien des aires réalisées dans le cadre de la loi du 5 juillet 2000.

En revanche, elle peut inclure la remise aux normes d'aires qui, même relativement récentes et adaptées aux besoins et à ce titre incluses comme telles dans le schéma départemental, ne disposeraient pas de l'ensemble des équipements prévus ou souhaitables (amélioration de la qualité des sanitaires, taille des places de caravane).

Le financement de l'aide forfaitaire à la gestion

Cette aide est attribuée au gestionnaire d'une aire d'accueil de séjour sous réserve que celle-ci satisfasse aux normes techniques applicables aux aires d'accueil définies par le décret n° 2001-569 du 29 juin 2001.

Elle fait l'objet d'une convention entre l'Etat et le gestionnaire. Cette convention définit notamment les modalités de calcul du droit d'usage perçu par le gestionnaire et le mode de fonctionnement envisagé. Elle est forfaitaire et est attribuée en fonction du nombre de places de caravane disponibles de l'aire d'accueil. Elle est versée par les caisses d'allocations familiales.

Pour la mise en œuvre de cette aide vous vous reporterez au décret précité instituant cette aide ainsi qu'à sa circulaire d'application.

La loi permet la participation du département aux frais de fonctionnement de l'aire. Dans le souci d'éviter que l'ensemble des participations au fonctionnement ne puissent excéder les coûts réels de fonctionnement d'une aire ou se substituer au droit d'usage qu'il est légitime de demander aux gens du voyage fréquentant l'aire, la loi a limité la participation du département à 25 % de ces frais. Dans bien des cas, cette précaution ne sera pas utile et la volonté du législateur a bien été de faire en sorte que la participation des départements soit bien réelle et s'approche de ce montant de 25 %.

La majoration de la dotation globale de fonctionnement

L'article 7 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage prévoit que la population prise en compte pour le calcul de la DGF définie à l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales est majorée d'un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil des gens du voyage satisfaisant aux conditions de la convention de l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale et aux normes techniques fixées par décret n° 2001-569 du 29 juin 2001.

Lorsque la commune a été éligible l'année précédente à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ou à la première fraction de la dotation de solidarité rurale (DSR), cette majoration est de 2 habitants par place de caravane.

Pour que les places de caravane soient recensées dans la population prise en compte pour le calcul de la DGF, elles devront être situées sur une aire d'accueil qui aura été conventionnée au titre de l'aide à la gestion, ce qui impliquera qu'elles respectent les normes techniques d'aménagement et de gestion déjà mentionnées.

La répartition de la DGF intervenant au début de chaque année civile sur la base des éléments physiques et financiers relatifs en général à l'exercice précédent, le nombre de places de caravane pris en compte au titre de la répartition de la DGF pour une année N correspondra aux places recensées au 1^{er} janvier de l'année N-1, excepté pour l'année 2001 où ce nombre correspondra aux places recensées au 30 juin 2001. Les critères permettant le conventionnement des aires étant les mêmes que ceux permettant la bonification de la DGF, ce chiffre sera celui qui sera retenu dans la convention annuelle signée entre l'Etat et le gestionnaire de l'aire d'accueil au titre de cette année, évitant ainsi tout risque de divergence entre le nombre de places retenu au titre de la convention permettant le versement de l'aide à la gestion et celui retenu pour le calcul de la DGF.

TITRE IV

LES CARACTÉRISTIQUES DES AIRES

Les caractéristiques d'aménagement, d'équipement et de gestion indiquées ci-dessous sont complémentaires aux règles sanitaires et de sécurité en vigueur ainsi qu'aux règles d'accessibilité de l'article R. 111-19-1 du code de la construction et de l'habitation.

La satisfaction aux normes techniques définies par le décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 ouvre droit à la subvention pour l'investissement prévue à l'article 4 de la loi du 5 juillet 2000 et, pour les aires d'accueil, à l'aide à la gestion prévue à l'article 5 de cette même loi, ainsi qu'à la majoration de la dotation globale de fonctionnement prévue à l'article 7.

Doivent être distingués : les aires d'accueil, les aires de grand passage, ainsi que, le cas échéant, les emplacements pour les grands rassemblements traditionnels ou occasionnels.

IV.1. Les aires d'accueil

La destination des aires

Ces aires sont destinées aux gens du voyage itinérants dont les durées de séjour dans un même lieu sont variables et peuvent aller parfois jusqu'à plusieurs mois.

Ces aires n'ont donc pas vocation à accueillir des familles qui ont adopté un mode de vie sédentaire. Pour ces familles, d'autres formes d'habitat correspondant à leurs besoins telles que les terrains familiaux et l'habitat adapté devront être recherchées, notamment dans le cadre du PDALPD, en tenant compte de leurs souhaits (*cf.* paragraphe VII).

La localisation

Elle doit garantir le respect des règles d'hygiène et de sécurité des gens du voyage et éviter les effets de relégation. Ayant une vocation d'habitat, les aires d'accueil sont situées au sein de zones adaptées à cette vocation, c'est-à-dire de zones urbaines ou à proximité de celles-ci afin de permettre un accès aisé aux différents services urbains (équipements scolaires, éducatifs, sanitaires, sociaux et culturels ainsi qu'aux différents services spécialisés) et d'éviter les surcoûts liés aux travaux de viabilisation. Est donc naturellement à proscrire tout terrain jugé incompatible avec une fonction d'habitat.

La capacité des aires

La capacité de ces aires doit être suffisante au regard de l'équilibre financier de sa gestion. La réalisation d'aires d'une capacité inférieure à 15 places de caravanes devrait donc être évitée. Vous pourrez toutefois, s'agissant d'aires organisées en réseau pour leur gestion, accepter des exceptions à cet objectif.

Cette capacité ne doit cependant pas être trop importante afin d'éviter la concentration de groupes importants à l'origine de conditions de séjours moins satisfaisantes, occasionnant souvent des difficultés de fonctionnement. Il faut donc éviter que les aires dépassent une capacité d'accueil de 50 places de caravane.

L'expérience montre qu'une capacité se situant entre 25 et 40 places représente un bon compromis au regard des préoccupations de gestion et de fonctionnement. Si vous jugez manifestement inapproprié un projet d'aire d'accueil au regard de ces préconisations, vous pourrez demander la modification du projet ou, le cas échéant, demander la réalisation de deux aires de taille plus réduite. D'une manière générale, la réalisation d'un nombre d'aires plus important, mais de capacités plus réduites, va dans le sens d'une meilleure intégration et est susceptible de faciliter la gestion : elle doit donc être encouragée, dans la mesure du possible – y compris le dédoublement d'aires existantes qui seraient d'une capacité supérieure et inappropriée.

L'ouverture de l'aire

Les aires d'accueil ont vocation à répondre aux besoins des personnes itinérantes, ce qui implique que celles-ci leur soient accessibles tout au long de l'année. Toutefois, cette condition ne doit pas interdire, si le gestionnaire le souhaite, la fermeture annuelle de l'aire, pour une période donnée (un mois par exemple) pour des raisons de gestion ou pour y réaliser des travaux d'entretien. Dans ce cas, cette période de fermeture doit être mentionnée au règlement intérieur. Par ailleurs, dans le cas où existent plusieurs aires d'accueil dans un secteur géographique donné et où, pendant certaines périodes de l'année, la fréquentation s'avérerait structurellement plus réduite, il est naturellement envisageable qu'elles puissent être fermées par rotation.

La durée de séjour

La durée maximum de séjour autorisée est définie au vu de l'évaluation des besoins du schéma départemental. Elle est précisée dans le règlement intérieur de l'aire d'accueil. Elle doit être adaptée aux capacités d'accueil sur la commune ou les communes environnantes, prévues par le schéma.

D'une manière générale, le règlement intérieur ne doit pas prévoir une durée continue de séjour supérieure à neuf mois, ce qui n'exclut pas la possibilité de dérogation en cas de situation particulière (hospitalisation de longue durée d'un membre de la famille, activité professionnelle par exemple).

Il se peut toutefois que soit constaté le séjour permanent ou quasi-permanent de familles sur une aire d'accueil. Si tel est le cas, il faut veiller à ce qu'aucune construction « en dur » ne soit aménagée, ce qui constituerait un signe clair de sédentarisation, et tirer les conséquences de cette situation : les places ne pourraient plus être comptabilisées au titre des capacités d'accueil des familles non sédentaires et ne pourront plus, en conséquence, bénéficier de l'aide à la gestion et de la bonification de la DGF. Dans ce cas, des formes d'habitat adapté à la sédentarisation des familles devront être recherchées.

Par ailleurs, des séjours prolongés voire quasi permanents peuvent, en particulier s'ils concernent un nombre

substantiel de familles, conduire à réduire de manière sensible les capacités d'accueil des populations itinérantes. Or, il importe qu'en tout état de cause des capacités effectives d'accueil de ces populations soient maintenues à un niveau suffisant pour faire face aux besoins réellement constatés. A défaut, l'objectif de la loi qui consiste à prévenir les stationnements irréguliers ne pourrait plus être atteint, ce qui remettrait en cause la crédibilité de ce dispositif d'accueil.

En conséquence, si vous constatiez, au vu du rapport annuel sur les aires d'accueil préalable au renouvellement des conventions d'aide à la gestion ou par le constat, de stationnements irréguliers hors des aires d'accueil, faute de places suffisantes, que les capacités d'accueil des gens du voyage itinérants étaient devenues insuffisantes du fait de la présence quasi permanente de familles sur les aires d'accueil, il vous appartiendrait d'envisager l'accroissement des capacités d'accueil sur le secteur considéré. A défaut d'y parvenir devrait être envisagée la suspension partielle de l'application des dispositions des articles 5 et 7 de la loi, relatifs respectivement aux aides à la gestion et à la majoration de la DGF, voire de celles de l'article 9 permettant au maire d'interdire par arrêté le stationnement des gens du voyage sur le territoire de la commune en dehors de l'aire d'accueil si, réellement, les gens du voyage itinérants ne trouvaient plus de capacités d'accueil suffisantes sur le secteur géographique.

L'aménagement et l'équipement des aires d'accueil

L'aménagement

Le parti d'aménagement de l'aire d'accueil sera conçu dans le souci de favoriser des conditions de vie agréables à ses occupants ménageant à la fois la vie familiale par des espaces privatifs et la vie collective par des espaces communs. Il doit notamment éviter « l'effet parking », surtout pour les grands terrains, et favoriser l'insertion de l'aire dans le paysage ainsi que dans le secteur urbain proche. L'aménagement paysager fait partie intégrante du parti d'aménagement.

La place de caravane doit permettre d'assurer le stationnement d'une caravane, de son véhicule tracteur et, le cas échéant, de sa remorque. Sa superficie sera suffisante pour permettre l'existence d'espaces libres privatifs et le respect des règles de sécurité. Vous veillerez, dans les dossiers qui vous seront soumis, à ce que la superficie privative moyenne par place de caravane ne soit pas inférieure à 75 mètres, hors espaces collectifs et circulations internes à l'aire d'accueil, dans les aires nouvellement créées. Pour les aires existantes, en dessous de ce seuil, il est recommandé de prévoir des travaux d'agrandissement de ces places qui pourront, s'ils sont réalisés dans le délai de deux ans prévu par la loi, bénéficier des conditions de financement prévues au paragraphe III.-4.

La place de caravane, telle qu'elle est définie dans le décret relatif aux normes techniques, est à distinguer de celle d'emplacement qui est l'espace de stationnement de plusieurs caravanes (en pratique 2 ou 3) et des véhicules appartenant au même groupe familial. Certains aménagements peuvent utilement être conçus à l'échelle de l'emplacement (borne électrique, accès à l'eau, sanitaires, etc.).

Des espaces collectifs de type récréatifs (aires de jeux, espaces verts...) liés à la vie quotidienne des familles pourront être prévus. Ils seront à définir selon les besoins des populations concernées.

La superficie de l'aire est à apprécier en fonction du nombre des places et des aménagements annexes envisagés tels que des aires de jeux pour les enfants, des espaces verts et du parti d'aménagement. La superficie nécessaire, par exemple, est augmentée si on envisage pour les emplacements un système alvéolaire (emplacements séparés par des bosquets ou des buttes plantées).

Les sols des espaces réservés à la circulation et au stationnement des caravanes sont stabilisés. Le choix du revêtement est fonction des conditions climatiques et de la nature des sols. Il est également dicté par le souci d'offrir un confort suffisant aux personnes résidant dans l'aire d'accueil et de réduire les coûts d'entretien et de réfection des chaussées.

La conception des clôtures favorise l'intégration de l'aire d'accueil à l'environnement. Les haies vives devront, notamment, être préférées ou doubler les simples clôtures grillagées de manière à éviter les effets de « ghetto ».

Les équipements

Les aires d'accueil doivent bénéficier des mêmes dispositifs d'assainissement que ceux du secteur auxquelles elles appartiennent.

Les réseaux d'eau et d'électricité doivent permettre d'assurer le fonctionnement de l'équipement électroménager des familles.

Chaque place de caravane doit pouvoir accéder aisément à un branchement d'eau et d'électricité et à une évacuation d'eaux usées. La possibilité d'accéder également à un système de vidange pour WC chimiques doit, sauf exception motivée, être ouverte sur l'aire.

Dans un souci de responsabilisation des usagers, le recours à des compteurs individuels d'eau et d'électricité doit être encouragé.

L'équipement en sanitaire doit être suffisant pour s'adapter au mode de vie des familles. Conformément au décret n° 2001-569 du 29 juin 2001, les aires d'accueil devront comporter au minimum un bloc sanitaire,

intégrant au moins une douche et deux WC pour cinq places de caravane.

L'aménagement d'un bloc sanitaire par emplacement (c'est-à-dire pour 2 à 3 places de caravane) peut être envisagé lorsque cette solution paraît adaptée au vu de la situation des familles concernées. Les expériences menées dans certains départements montrent que la majoration des coûts induits à l'investissement qui peut en résulter est souvent compensée par des économies de gestion (meilleure pérennité des équipements).

La gestion de l'aire d'accueil

L'aménagement et la gestion d'une aire d'accueil sont étroitement liés. Le projet d'aménagement présenté lors de la demande de subvention comprend les modalités de gestion.

La gestion de l'aire comprend le gardiennage, l'accueil, le fonctionnement et l'entretien des équipements et des espaces collectifs.

Elle doit être conforme aux normes définies par le décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 ainsi qu'aux dispositions prévues par le schéma départemental lorsque celui est approuvé selon les modalités de la loi du 5 juillet 2000.

Un dispositif commun à plusieurs aires situées dans le même secteur géographique est possible. En revanche, un temps de présence suffisant et quotidien sur l'aire permettant d'assurer l'accueil, les entrées et sorties, le règlement du droit d'usage et le respect du règlement dans de bonnes conditions est indispensable.

Les expériences menées dans divers départements soulignent combien, pour les équipements sanitaires, il est important de prévoir des dispositifs appropriés de gestion (présence d'un gestionnaire aux heures d'utilisation, système d'individualisation des consommations, gestion d'horaires de fonctionnement, etc.).

Le montant du droit d'usage peut être fixé à l'emplacement ou à la place. Il inclura ou non la dépense liée à la consommation des fluides par les usagers. Il est en cohérence avec le niveau de prestations offertes et devra être compatible avec le niveau de ressources des populations concernées. Ce montant figure dans la convention passée entre l'Etat et le gestionnaire et dans le règlement intérieur. Une harmonisation de ces montants au sein du département doit être recherchée.

Les actions à caractère social

L'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000 prévoit que le schéma départemental précise la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui fréquentent les aires d'accueil. L'élaboration de ce schéma doit permettre d'évaluer les besoins, de recenser, d'organiser et de coordonner tous les projets socio-éducatifs permettant aux gens du voyage de participer à la vie locale et de rencontrer les autres composantes de la population. Les modalités de définition des besoins et de mise en œuvre de ces actions feront l'objet d'une circulaire spécifique du ministère de l'emploi et de la solidarité.

IV.2. Les aires de grand passage

Compte tenu du développement, constaté au plan national, de groupes importants voyageant ensemble, les départements devront disposer de capacités d'accueil adaptées aux besoins de ces groupes, qui incluent les groupes convergeant vers les lieux de grands rassemblements traditionnels ou occasionnels, quelques temps avant ou après ces rassemblements eux-mêmes.

Il est donc important de distinguer les « grands passages » qui ne dépassent pas généralement les 200 caravanes et qui ne sont connus que deux ou trois mois avant leur passage, « des rassemblements traditionnels et occasionnels » qui sont, eux, connus longtemps à l'avance et regroupent un nombre bien supérieur de caravanes.

La destination des aires de grand passage

Elles sont destinées à recevoir les grands groupes de 50 à 200 caravanes environ voyageant ensemble.

Les aires de grand passage ne sont pas ouvertes et gérées en permanence mais doivent être rendues accessibles en tant que de besoin.

La capacité de ces aires

Leur capacité est fonction des besoins constatés lors de l'étude du schéma départemental. Il est toutefois conseillé de prévoir une capacité suffisante pour pouvoir accueillir les plus grands groupes (200 caravanes environ). Le cas échéant, afin de réduire les contraintes liées à de fortes concentrations, plusieurs aires de grand passage de capacité plus réduite (de l'ordre d'une centaine de place) pourront être réalisées dans le même secteur.

Compte tenu de leur objet et du fait qu'elles n'appellent pas d'aménagement ou de construction justifiant un permis de construire, ni d'utilisation permanente à titre d'habitat, ces aires peuvent être envisagées hors des zones urbanisées et constructibles des plans locaux d'urbanisme.

L'aménagement et l'équipement

L'aménagement de ces aires doit permettre à ces grands groupes de séjourner, pour des durées brèves en général (de quelques jours à quelques semaines au maximum) dans des conditions satisfaisantes. Aussi, doivent être prévus une superficie suffisante, un accès routier en rapport avec la circulation attendue, des sols

suffisamment portants pour rester praticables quelles que soient les conditions climatiques. Compte tenu de leur destination, les aires de grand passage peuvent être situées en périphérie des agglomérations, sans toutefois choisir des localisations trop excentrées qui risqueraient de ne pas être adaptées aux besoins. Toutefois, ne nécessitant pas d'aménagement ou de construction justifiant un permis de construire, ni d'utilisation permanente à titre d'habitat, ces aires peuvent être envisagées hors des zones urbanisées et constructibles des plans locaux d'urbanisme.

L'équipement peut être sommaire mais doit comporter :

- soit une alimentation permanente en eau, en électricité et un assainissement ;
- soit la mise en place d'un dispositif permettant d'assurer l'alimentation en eau (citernes, etc.) ainsi que la collecte du contenu des WC chimiques des caravanes et des eaux usées, qui sera mobilisé lors de la présence des groupes.

Dans tous les cas, un dispositif de ramassage des ordures ménagères doit pouvoir être mobilisé lors de la présence des groupes.

Gestion

Aucun dispositif permanent de gestion n'est requis. Toutefois, les moyens humains et matériels permettant, à tout moment, d'ouvrir les aires lors de l'arrivée de grands groupes, ainsi que les moyens logistiques nécessaires, devront être prévus : système d'astreinte, capacité à mobiliser rapidement les équipements sanitaires, des citernes, des bennes à ordures nécessaires le cas échéant.

IV.3. Les emplacements pour les grands rassemblements traditionnels ou occasionnels

Ces emplacements doivent répondre aux besoins des grands rassemblements traditionnels et occasionnels qui sont connus à l'avance et regroupent un grand nombre de caravane, parfois plusieurs milliers.

Ces emplacements doivent être mobilisables quelques semaines par an et n'ont donc pas, à la différence des aires de grand passage, un caractère permanent.

Aucun aménagement permanent obligatoire n'est à prévoir, s'agissant de rassemblements occasionnels (se référer pour les conditions au III. 2. de la présente circulaire).

IV.4. Les autres dispositifs d'accueil éventuels

Les schémas départementaux doivent, dès lors que des besoins d'accueil existent sur un territoire, organiser des réponses en termes d'aires d'accueil et d'aires de grand passage. Toutefois, certaines communes – particulièrement de petites communes rurales – peuvent souhaiter, en complément de la réponse ainsi prévue par le schéma, disposer de capacités d'accueil de faible capacité, destinées à permettre des haltes de court séjour pour des familles isolées ou, au maximum, pour quelques caravanes voyageant en petit groupe. Des aires dites de petit passage, d'une capacité nécessairement limitée (de l'ordre de 4 à 6 places par exemple) peuvent, dans ce cas, être envisagées. Si vous le jugez utile, ces aires peuvent être inscrites en annexe au schéma départemental, sous les deux conditions suivantes :

- en aucun cas les capacités d'accueil ainsi créées ne pourront venir se substituer et réduire, même marginalement, les capacités d'accueil estimées nécessaires par le schéma, qui devront en tout état de cause être réalisées. Il s'agit bien de démarches volontaires, visant à doter des territoires de capacités complémentaires. Ces aires pourront être inscrites en annexe au schéma départemental – ce qui doit être encouragé afin de reconnaître et de valoriser les démarches de ces communes ;

- leur réalisation n'en deviendra pas pour autant une obligation légale, dont la méconnaissance aurait pour conséquence l'intervention du représentant de l'Etat au titre de l'article 3.

Les modalités de financement en investissement de ces aires par l'Etat sont celles prévues par la circulaire du 27 octobre 1999. Il n'est pas envisagé qu'elles puissent bénéficier d'une aide à la gestion de la part de l'Etat, compte tenu de leur objet.

TITRE V

LES NOUVELLES DISPOSITIONS DU CODE DE L'URBANISME

V.1. Les règles générales

L'article 8 de la loi du 5 juillet 2000 complétait l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme, pour insister sur la nécessité, pour les documents d'urbanisme, de prendre en compte l'accueil et l'habitat des gens du voyage.

Cette article a été reformulé par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains qui a réécrit tout le chapitre concerné en plaçant en tête de ce chapitre, un nouvel article L. 121-1 qui développe l'ensemble des principes fondamentaux qui s'imposeront aux documents d'urbanisme, notamment la mixité sociale, la diversité urbaine et la prise en compte des besoins présents et futurs en matière d'habitat. Ce nouvel article doit être

compris comme incluant les besoins en accueil et en habitat des gens du voyage.

Cet article confirme que les documents d'urbanisme ne peuvent pas, légalement, s'opposer au stationnement des caravanes lorsqu'un terrain d'accueil d'une capacité suffisante n'a pas été réalisé et qu'un plan local d'urbanisme qui interdirait les caravanes ou les terrains familiaux sur tout le territoire de la commune ne serait pas légal.

V.2. La prise en compte de l'accueil des gens du voyage et du schéma départemental d'accueil dans les règles d'urbanisme

Dans le plan local d'urbanisme

a) L'accueil des gens du voyage doit être autorisé en fonction de l'analyse des besoins, telle qu'elle est traduite dans le schéma départemental. Le stationnement des caravanes peut être autorisé dans toutes les zones du plan local d'urbanisme sauf prescription particulière contraire. Toutefois, un plan local d'urbanisme qui interdirait le stationnement des caravanes sur l'ensemble du territoire de la commune serait entaché d'illégalité.

Vous appellerez et encouragerez la coordination des actions d'accueil des gens du voyage dans le cadre du « porter à connaissance » et de l'association des services de l'Etat à l'élaboration du plan local d'urbanisme.

Vous appellerez également que les documents d'urbanisme doivent répondre aux besoins d'habitat y compris des gens du voyage.

b) Les projets d'aires permanentes d'accueil ou d'aires de petit passage des gens du voyage peuvent faire l'objet, en tant que de besoin, d'emplacements réservés. En effet, la jurisprudence administrative (Conseil d'Etat, 5 mars 1988, ville de Lille) précise que « les terrains d'accueil pour nomades constituent un équipement d'intérêt général... ».

Il convient toutefois de préciser que le recours préalable à un emplacement réservé n'a aucun caractère obligatoire. La commune peut réaliser directement l'aire d'accueil dès lors qu'elle dispose du terrain et que le plan local d'urbanisme ne l'interdit pas.

c) Lorsque le préfet exerce son pouvoir de substitution pour réaliser une aire d'accueil, il peut qualifier ce projet de « projet d'intérêt général » dans les conditions définies aux articles R. 121-3 et R. 121-4 du code de l'urbanisme. Il peut alors demander au maire de modifier son plan local d'urbanisme afin d'y inscrire un emplacement réservé pour la réalisation d'une aire d'accueil.

Dans les cartes communales

La réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage est possible dans les zones constructibles délimitées par les cartes communales.

Les communes sans plan local d'urbanisme

L'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme modifié par la loi du 5 juillet 2000, dispose que, dans ces communes, « sont seules autorisées, en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune : [...]».

2° Les constructions ou installations nécessaires à des équipements collectifs, à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage,...

Il en résulte que les d'aires permanentes d'accueil définies à l'article 1^{er} de la loi et les aires de petit passage des gens du voyage sont autorisées sur tout le territoire de la commune, si aucune autre disposition ou servitude ne l'interdit.

V.3. Les outils fonciers

La commune peut réaliser les aires d'accueil sur des terrains qu'elle possède, ou qu'elle acquiert notamment par l'exercice d'un droit de préemption ou par expropriation.

Terrains possédés par la commune

La commune peut y réaliser une aire d'accueil dès lors que les documents d'urbanisme ne l'interdisent pas. Il faut toutefois préciser que, dans le cas où ces terrains ont été acquis dans le cadre de la procédure d'expropriation pour un autre objet, une nouvelle DUP doit préalablement intervenir.

Les droits de préemption

Le droit de préemption urbain et le droit de préemption institué dans les zones d'aménagement différé peuvent être exercés en vue de la réalisation des objets prévus aux articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme et notamment pour mettre en œuvre une politique locale de l'habitat ou réaliser des équipements collectifs. Il en résulte que la commune peut les utiliser pour acquérir les terrains nécessaires à la réalisation d'une aire d'accueil des gens du voyage.

Expropriation

Un projet de création d'aire d'accueil dont l'utilité publique est reconnue peut faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique et si nécessaire, de mise en conformité du PLU en application des dispositions de l'article L. 123-16 du code de l'urbanisme.

V.4. Les terrains familiaux

Les dispositions de l'article L. 443-3 introduites par la loi du 5 juillet 2000 visent exclusivement les terrains destinés à l'habitat de familles de gens du voyage. Ils seront autorisés dans les conditions prévues par le décret en Conseil d'Etat mentionné à l'article L. 443-1. Ce décret complétera les dispositions réglementaires des articles R. 443-1 et suivants du code de l'urbanisme, concernant les procédures d'autorisation de stationnement des caravanes et d'aménagement de terrains destinés à l'accueil des caravanes et des habitations légères de loisirs.

L'autorisation d'aménager un terrain pour l'habitat des gens du voyage sera délivrée dans les mêmes conditions que les autres autorisations d'urbanisme, c'est-à-dire dans le respect des règles d'urbanisme et servitudes applicables au terrain, objet de la demande.

Les caravanes stationnant sur un terrain aménagé autorisé ne seront pas soumises à l'obligation de demander une autorisation de stationnement.

Les autorisations d'aménager porteront sur l'ensemble des travaux d'aménagement et équipements prévus sur le terrain (voiries, plantations, locaux communs, clôtures, etc.). Elles tiendront lieu de permis de construire pour les constructions entrant dans le champ d'application de l'autorisation d'aménager.

TITRE VI

LES POUVOIRS DES MAIRES EN MATIÈRE D'INTERDICTION DE STATIONNER ET LA PROCÉDURE D'EXPULSION

VI.1. L'arrêté d'interdiction de stationner

L'arrêté municipal

L'article 9 précise que le maire d'une commune ayant satisfait aux obligations qui lui incombent au titre du schéma départemental, peut, par arrêté, interdire, en dehors des aires d'accueil aménagées (c'est-à-dire celles mentionnées au IV-1 et IV-2 de la présente circulaire), le stationnement des résidences mobiles constituant l'habitat des gens du voyage. Ces dispositions sont étendues à l'ensemble des communes membres d'un EPCI compétent en matière d'accueil des gens du voyage, même si aucune aire n'est réalisée sur leur territoire, dès lors que l'EPCI a rempli ses obligations au regard du schéma départemental. Il en va de même pour les communes qui, sans accueillir ni gérer d'aire d'accueil ou de grand passage sur leur territoire, y ont contribué dans le cadre de conventions intercommunales mentionnées au titre I de la présente circulaire. Enfin, cette possibilité est également offerte aux communes qui n'ont pas d'obligation au titre du schéma départemental, ni au titre d'une des conventions sus mentionnées, mais qui se sont cependant dotées d'une aire aménagée et gérées répondant aux normes fixées par décret, même si ces aires ne sont pas inscrites au schéma départemental ou encore celles qui ont financé sans y être tenues, une telle aire sur une commune voisine.

Dans tout les cas, vous attirerez l'attention des maires sur le fait que le maintien dans le temps de la légalité de cet arrêté –qui ne relèvera en toute hypothèse que du contrôle du juge éventuellement saisi d'une contestation de sa légalité à l'occasion d'un litige– sera subordonné, non seulement à l'existence de l'aire, mais à son maintien en état par une gestion appropriée : en cas de dégradation manifeste des conditions d'accueil ou de réduction sensible des capacités effectives d'accueil par rapport aux prescriptions du schéma, le juge pourrait estimer que les conditions prévues par la loi pour fonder le maire à interdire le stationnement des caravanes sur le territoire de la commune, hors de l'aire d'accueil, ne seraient plus remplies.

Lorsque le maire a pris un tel arrêté, il peut, en cas de stationnement illicite sur un terrain public ou sur un terrain privé saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles.

Les conséquences de l'arrêté municipal

J'attire votre attention sur les deux nouvelles dispositions qui découlent de cette prescription :

– tout d'abord le pouvoir du maire de saisir le juge, qui ne pouvait s'exercer, avant la loi du 5 juillet 2000, que pour les terrains publics ou appartenant au domaine privé de la commune, s'applique désormais également aux terrains appartenant à des propriétaires privés, sans qu'il ait à être constatée la carence du propriétaire à agir. Aussi le maire peut-il saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de demander l'évacuation forcée des résidences mobiles ;

– par ailleurs, même lorsque le stationnement illicite se trouve sur un terrain du domaine public, le maire, pourra saisir le juge civil.

Ainsi la loi affirme-t-elle la compétence du juge civil pour toute demande d'expulsion de résidences mobiles

des gens du voyage.

Il est à noter que la loi précise que le maire peut agir en justice aux fins de voir expulser des résidences mobiles stationnant sur un terrain appartenant à un propriétaire privé, si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publique (son action se rattachant ainsi à son pouvoir de police administrative). Cette exigence – qu’il lui faudra le cas échéant justifier devant le juge – n’est naturellement pas requise lorsque le terrain appartient à la commune puisque, dans ce cas, le maire agit comme représentant de la collectivité propriétaire.

VI.2. La phase judiciaire

L’article 9 apporte également de nouvelles dispositions visant à réduire les délais d’instruction de la procédure d’expulsion des résidences mobiles des gens du voyage en stationnement illicite lorsque le maire a pris un arrêté d’interdiction de stationner.

Ces dispositions sont les suivantes :

- le juge peut, outre la décision d’ordonner l’évacuation des résidences mobiles, prescrire à leurs occupants de rejoindre l’aire d’accueil aménagée, à défaut de quitter la commune. S’il ordonne également l’expulsion de tout terrain qui serait occupé en violation de cette injonction, il ne sera pas nécessaire pour le maire de relancer une procédure d’expulsion en cas de déplacement des caravanes sur un autre terrain de la commune ;

- le juge statue en la forme des référés et sa décision est exécutoire à titre provisoire : le président du tribunal de grande instance est saisi par voie d’assignation, la procédure dite en la forme des référés est en effet contradictoire. L’assignation est délivrée, le cas échéant, au propriétaire ou au titulaire d’un droit réel d’occupation sur le terrain. Elle est exécutoire même dans le cas où il est fait appel de cette décision. Il faut noter que cette procédure ne rend pas le recours au ministère d’avocat obligatoire pour la commune. En outre, il convient de rappeler que le recours à un huissier n’est en aucune manière une obligation légale et que ce recours relève du seul choix de la commune ;

- il peut ordonner que l’exécution aura lieu au seul vu de la minute : dans ce cas, la signification préalable du jugement par huissier n’est pas nécessaire ;

- par ailleurs, lorsque le cas présente un caractère d’urgence (par exemple s’il existe un risque de dégradation d’un site remarquable), le juge fait application de la procédure du référé d’heure à heure conformément au second alinéa de l’article 485 du nouveau code de procédure civile : il peut donc permettre au demandeur d’assigner à une heure indiquée, même les jours fériés ou chômés. Le juge doit toutefois s’assurer qu’il s’est écoulé un délai suffisant entre l’assignation et l’audience pour que la partie assignée ait pu préparer sa défense.

Ces dispositions visant à réduire les délais d’instruction de la procédure d’expulsion s’appliquent également lorsque le TGI est saisi par le propriétaire ou le titulaire du droit réel d’usage d’un terrain privé affecté à une activité à caractère économique occupé par un stationnement illicite des résidences mobiles des gens du voyage sous réserve que cette occupation soit de nature à entraver l’activité.

Ces dispositions ne sont pas applicables :

- lorsque les personnes sont propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent. Dans ce cas les dispositions de l’article R. 443-4 s’applique. Il prévoit que tout stationnement de plus de trois mois continu d’une caravane qui constitue l’habitat permanent de ses utilisateurs est subordonné à l’obtention d’une autorisation par l’autorité compétente. Cette autorisation est à renouveler tous les trois ans ;

- lorsque le terrain a fait l’objet d’une autorisation d’aménagement pour le camping et le stationnement de caravanes conformément à l’article L. 443-1 du CU, ou bien d’une autorisation d’aménagement pour l’installation de caravanes constituant l’habitat permanent de leur utilisateurs (terrains familiaux) conformément à l’article L. 443-3 du CU créé par la présente loi.

Les dispositions de l’article 28 de la loi du 31 mai 1990 restent applicables dans les départements qui ne disposent pas d’un schéma approuvé dans les conditions de la loi du 5 juillet 2000. Les dispositions de l’article 9 de cette nouvelle loi s’appliquent aux communes dès lors qu’elles remplissent les obligations de l’article 2, c’est-à-dire dès lors qu’elles figurent dans un nouveau schéma départemental et qu’elles satisfont à leurs obligations.

VI.3. Les enjeux de l’octroi de la force publique

Votre attention est spécialement attirée sur les enjeux de l’octroi de la force publique dans la mise en application de la loi. Il est en effet essentiel, dans un esprit d’équilibre des droits et des devoirs entre les communes d’une part et les gens du voyage d’autre part, esprit qui a présidé à l’élaboration de la loi, qu’une commune qui a satisfait aux obligations de la loi, puisse obtenir l’octroi de la force publique dans les meilleures conditions possibles. A défaut, elle ne comprendrait pas que les efforts réalisés ne soient pas suivis d’effet et, en particulier, qu’il ne soit pas mis fin aux stationnements irréguliers qui continueraient de survenir.

Il est nécessaire que les effets de la mise en place du dispositif d’accueil et d’habitat des gens du voyage, bénéficient en priorité aux communes respectueuses de la loi afin de ne pas les décourager et d’inciter les autres

collectivités territoriales concernées à suivre leur exemple. Inversement, les communes qui tardent ou refusent de se mettre en règle avec la loi doivent savoir qu'il en sera tenu compte dans les décisions de concours de la force publique qui seraient, malgré tout, demandées pour l'exécution d'une décision de justice (ce qui devrait être exceptionnel).

Ces considérations doivent guider votre action pour fonder votre décision lorsque vous êtes saisi d'une demande d'intervention des forces de l'ordre pour la mise en œuvre effective des ordonnances d'expulsion des gens du voyage. Au regard de ce nouveau dispositif législatif, vous accorderez donc une attention toute particulière aux demandes de concours de la force publique formulées par les communes qui s'acquittent de leurs obligations légales mises à leur charge par le schéma départemental et vous accorderez, en règle générale, ce concours, réserve faite, bien évidemment, du cas où vous estimeriez que cette intervention présenterait des risques sérieux de troubles graves à l'ordre public – la jurisprudence du conseil d'Etat (arrêt Cartonneries Saint-Charles du 3 juin 1938) reconnaissant dans tous les cas à l'autorité administrative la faculté d'apprécier les conditions d'exécution des décisions de justice et de différer, le cas échéant, l'octroi du concours de la force publique pour des motifs tirés de la nécessité du maintien de l'ordre public ou encore de considérations sociales ou humanitaires (arrêt CE du 27 avril 1983, ministère de l'intérieur/société SIRAP).

TITRE VII

LES BESOINS EN HABITAT DES GENS DU VOYAGE

Les modes de vie des populations dites « gens du voyage » sont variés. Certaines familles sont itinérantes tout au long de l'année, d'autres ne pratiquent le voyage que quelques mois par an, d'autres, encore, sont sédentaires ou quasiment sédentaires mais ne souhaitent pas, pour autant, accéder à un logement « ordinaire ».

Les modes de vie sédentaires ou semi-sédentaires nécessitent des modes d'habitat que l'on qualifie généralement « d'habitat adapté ». Ils recouvrent aussi bien l'habitat permettant de conserver la caravane en complément du logement que le terrain familial aménagé sans construction d'habitation. Ces modes d'habitat ont des fondements culturels, professionnels, familiaux. Ils répondent parfois également à des contraintes de diverses natures : ressources insuffisantes pour continuer à pratiquer le voyage, souhait de scolariser les enfants, etc. Les schémas départementaux antérieurs à la loi, les débats au parlement et divers témoignages ont révélé une nette augmentation des difficultés de ces populations à accéder à un habitat adapté à leur mode de vie dans des conditions satisfaisantes, depuis une dizaine d'année. Ces difficultés sont d'autant plus grandes que les revenus des familles sont modestes.

Aussi, les besoins en habitat des gens du voyage étant étroitement liés aux besoins en accueil des gens du voyage, vous favoriserez dans la mesure du possible une réflexion inter-partenaire sur les solutions à mettre en œuvre pour y répondre. La dynamique partenariale suscitée à l'occasion du schéma est, en effet, l'occasion d'informer et de sensibiliser les acteurs concernés et d'engager la recherche de solutions adaptées (offre d'habitat à créer, accompagnement social si nécessaire à prévoir, moyens et acteurs à solliciter).

Vous pourrez mobiliser, par ailleurs, les dispositifs de droit commun nécessaires : PDALPD, mais aussi PDI, FSH... et les opérateurs éventuels à impliquer (organismes HLM, associations, CDC, 1 %...). Le PLA-Intégration doit constituer un outil privilégié permettant de proposer des solutions de logement durables adaptées aux aspirations des populations sédentaires dont il s'agit, qui demeurent bien souvent et au moins durant une phase d'adaptation, différentes de celle de la majorité de la population.

Les solutions envisagées pour répondre aux besoins en habitat des gens du voyage pourront figurer en annexe du schéma. Elles permettront de mieux appréhender la cohérence de la politique mise en œuvre concernant l'accueil et l'habitat des gens du voyage. Elles n'auront cependant, en aucun cas, valeur de prescription et, il est absolument évident que la réalisation de projets répondant à ces objectifs ne pourra, en aucun cas, conduire à exonérer une commune de ses obligations en ce qui concerne l'accueil des populations non sédentaires.

*
* *

Vous nous saisissez de toute difficulté rencontrée dans la mise en œuvre de ces dispositions.

Pour le ministre de l'équipement, des transports
et du logement et par délégation :
*Le directeur général de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction,*

Pour le ministre de l'intérieur et par délégation :
Le directeur général des collectivités locales,
D. Bur

Pour le ministre de l'intérieur et par délégation :

*Le directeur des libertés publiques,
et des affaires juridiques,
S. Fratacci*

ANNEXE

TABLEAU DES AIRES POUR LE STATIONNEMENT, L'ACCUEIL ET L'HABITAT DES GENS DU VOYAGE
et modalités d'application de la loi du 5 juillet 2000

TYPES D'AIRES	TERRAIN pour la halte	AIRE de petit passage	AIRE d'accueil	AIRE de grand passage	EMPLACEMENT pour grand rassemblement	TERRAINS familiaux (art. 8)
Destination	Simple halte pour assurer la liberté constitutionnelle d'aller et de venir	Séjour de très courte durée et occasionnels pour des petits groupes de caravanes	Accueil de familles dont les durées de séjour sont variables et peuvent aller jusqu'à plusieurs mois	Séjours de courte durée pour les grands groupes de 50 à 200 caravanes au maximum	Terrain pour grands rassemblements traditionnels ou occasionnels regroupant un grand nombre de caravanes quelques jours par an	Terrains pour l'installation des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs occupants. Durée de séjour plus longue, définie par un contrat d'occupation
Inscription au schéma	Non	en annexe du schéma	Oui	Oui	Oui	En annexe du schéma
Aide de l'Etat à l'investissement	Non	70 % de la dépense dans la limite d'un plafond de subvention de 20 000 F par place de caravane	70 % de la dépense plafonnée à 100 000 F par place de caravane pour les aires nouvelles et à 60 000 F pour les aires à réhabiliter	70 % de la dépense plafonnée à 750 000 F par opération	Non	Non
Aide de l'Etat à la gestion	Non	Non	840 F par mois et par place de caravane	Néant	Non	Non
Application des dispositions de l'article 9	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non
Pouvoir de substitution du préfet	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non
Normes et préconisations d'aménagement	-	Préconisations	Normes et préconisations	Préconisations	-	-
Normes et préconisations de gestion	-	-	Normes et préconisations	Préconisations	-	-

1.4.7 Lettre-circulaire du 11 mars 2003 relative aux dispositifs départementaux d'accueil des gens du voyage

128-0

Texte non paru au *Journal officiel*

398

*Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat
et de la construction*

Lettre-circulaire du 11 mars 2003 relative aux dispositifs départementaux d'accueil des gens du voyage

NOR : *EQUU0310046Y*

Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer à

Madame et Messieurs les préfets de région ;

Mesdames et Messieurs les préfets de département (direction départementale de l'équipement, direction régionale de l'équipement, centre d'études techniques de l'équipement [pour attribution]) ; (centres interrégionaux de formation professionnelle [pour information]) ; (direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction [pour attribution]) ; (SGGOU, direction du personnel et des services, CGPC [pour information]).

Textes sources : loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage.

Mots clés : gens du voyage, schéma départemental, aire d'accueil, terrains familiaux, interdiction de stationner.

Publication : au Bulletin officiel.

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage a prévu l'élaboration, dans chaque département, d'un schéma d'accueil des gens du voyage, approuvé conjointement par vous-même et le président du conseil général dans un délai de 18 mois à compter de la publication de la loi. Passé ce délai, qui a donc expiré le 5 janvier 2002, la loi prévoit que vous pouvez approuver seul le schéma.

Or, à ce jour, seulement 49 schémas départementaux ont été approuvés.

Le Gouvernement est attaché à une mise en œuvre rapide de ce dispositif d'accueil des gens du voyage sur l'ensemble du territoire national.

En effet, celui-ci doit permettre de réduire, voire de faire disparaître, les conflits liés au stationnement illicite des gens du voyage, qui peuvent souvent s'expliquer par une offre de terrains d'accueil insuffisante, parfois même quasi inexistante dans certains départements, ainsi que l'attestent les diagnostics des schémas départementaux. Il doit aussi permettre d'offrir des conditions d'habitat satisfaisantes à ces populations, dont le mode de vie est itinérant.

Par ailleurs, les communes sont actuellement, pour la plupart, en attente de la signature des schémas qui leur permettra de connaître le contenu exact de leurs obligations au titre de la loi du 5 juillet 2000.

La signature de ces schémas apparaît d'autant plus importante qu'elle conditionne l'application de la nouvelle incrimination pénale prévue à l'article 19 du projet de loi pour la sécurité intérieure. Ce texte permettra de sanctionner l'installation illicite sur un terrain communal dès lors que la commune aura satisfait aux obligations lui incombant en application de la loi du 5 juillet 2000.

En conséquence, je vous demande, au cas où votre schéma ne serait pas approuvé, de prendre toutes dispositions utiles pour que celui-ci soit signé au plus vite. Vous pouvez, à cette fin, utiliser le pouvoir qui vous a été conféré par la loi de signer seul ce schéma, notamment dès lors qu'une négociation avec le conseil général ne vous apparaîtrait pas, au terme d'un an de délai supplémentaire, de nature à pouvoir aboutir à une signature conjointe à brève échéance.

Vous trouverez en annexe des précisions et des informations sur quelques points de la loi qui font l'objet des plus fréquentes demandes d'éclaircissement ou qui paraissent le plus devoir faire l'objet de rappels.

*

Vous nous saisissez de toutes difficultés dans la mise en application de ces dispositions et nous rendrez compte d'ici au 14 mars 2003 des mesures mises en œuvre pour une signature rapide de votre schéma.

*Le ministre de l'intérieur,
de la sécurité intérieure
et des libertés locales,*
Nicolas Sarkozy

*Le ministre des affaires sociales,
du travail et de la solidarité,*
François Fillon

*Le ministre de l'équipement,
des transports, du logement,
du tourisme et de la mer,*
Gilles de Robien

ANNEXE

Le délai de réalisation des aires permanentes d'accueil

Les communes ou leur EPCI doivent réaliser les aires d'accueil prescrites par les schémas départementaux dans un délai de deux ans à compter de l'approbation de ce schéma.

Il convient d'insister sur l'importance de ce délai et, au-delà, sur la nécessaire coordination des dates de réalisation des aires d'accueil. Cette coordination doit permettre d'éviter les effets pervers connus par le passé et qui ont particulièrement pénalisé les communes de bonne volonté.

En effet, ces communes, afin de répondre à un besoin aigu de stationnement des gens du voyage itinérants, ont parfois réalisé, de façon isolée, une aire d'accueil sur leur territoire dans un contexte de pénurie de terrain d'accueil sur les territoires avoisinants. Elles se sont ainsi retrouvées face à une forte demande, très au-dessus de leur capacité. Cette situation créait bien souvent des conflits et des dysfonctionnements pouvant aller parfois jusqu'à une dégradation des équipements réalisés.

Aussi, une réalisation coordonnée sur une courte période des aires d'accueil à l'échelle du département et, au-delà, à l'échelle régionale, apparaît essentielle à la réussite de la mise en œuvre de ce dispositif.

Les obligations des communes

L'article 1 de la loi du 5 juillet 2000 fait peser une obligation sur toutes les communes de plus de 5 000 habitants. Cette obligation porte sur la réalisation et la gestion d'une ou plusieurs aires d'accueil. Une commune peut satisfaire à cette obligation en réalisant et en gérant directement une aire d'accueil ou bien en participant financièrement à cette réalisation et à cette gestion.

Les communes de moins de 5 000 habitants ne sont pas pour autant exonérées de toute obligation. En effet, dès lors que l'évaluation des besoins prévue à l'article 1 de la loi, révèle la nécessité de réaliser une aire d'accueil sur une commune de moins de 5 000 habitants, cette obligation porte sur celle-ci.

En outre, une commune de plus de 5 000 habitants qui a obligation de réaliser sur son territoire une aire d'accueil peut passer une convention intercommunale avec une commune de moins de 5 000 habitants pour la réalisation de cette aire sur le territoire de celle-ci selon les modalités précisées par la circulaire d'application de la loi du 5 juillet 2000 (circulaire n° 2001-49 du 5 juillet 2001).

L'échelle communale étant souvent insuffisante pour traiter globalement de l'accueil des gens du voyage, il conviendra de préconiser, en tant que de besoin, les solutions intercommunales. Elles permettent, en particulier, une mutualisation des moyens des communes et une meilleure cohérence du dispositif d'accueil.

La réhabilitation des aires d'accueil

Le décret d'application de la loi précitée prévoit le financement de la réhabilitation des aires inscrites au schéma. Ce financement doit permettre une mise aux normes définies par le décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 et, si vous estimez que cela est nécessaire, une amélioration de la qualité des aménagements et des équipements des aires d'accueil existantes.

Par ailleurs, il est rappelé que les plafonds de dépenses subventionnables correspondent à des « maxima » qu'il n'est, bien entendu, pas nécessaire d'atteindre pour obtenir les financements de l'Etat dès lors que les coûts

d'aménagement et d'équipement ne le justifient pas.

Enfin, il est précisé que les aires d'accueil ayant fait l'objet d'un premier financement au titre de la loi du 5 juillet 2000 ne peuvent faire l'objet d'un nouveau financement de l'Etat.

La gestion des aires d'accueil

La qualité de la gestion est une condition essentielle à la réussite du dispositif et, en particulier, à la pérennité des aires. En effet, de nombreux dysfonctionnements constatés dans les années antérieures (conflits, inadaptations des prestations aux besoins, détérioration des aires) ont pour origine principale une gestion insuffisante ou mal adaptée aux besoins.

Celle-ci doit être conçue dès les premières phases d'étude de réalisation de l'aire en concertation avec les partenaires et, si possible, avec les populations concernées. Elle doit être mise en œuvre dès l'ouverture de l'aire.

En outre, la convention passée chaque année entre le gestionnaire et l'Etat pour l'attribution de l'aide à la gestion doit permettre au préfet d'assurer un rôle de veille et de contrôle sur l'état de fonctionnement et d'entretien des aires d'accueil.

L'aide à la gestion doit être attribuée pour chaque place de caravane disponible pour les gens du voyage. Cette aide peut toutefois être attribuée pendant la période de fermeture annuelle nécessaire à l'entretien de l'aire d'accueil à condition cependant qu'elle ne dépasse pas la durée d'un mois.

Les conditions d'application de l'article 9

Il s'est avéré que plusieurs dispositions de cet article 9 faisaient l'objet de demande d'éclaircissement auprès de nos partenaires et notamment des élus locaux.

Il est rappelé tout d'abord que les dispositions de cet article 9 bénéficient uniquement :

- aux communes inscrites dans les schémas départementaux et qui ont rempli leurs obligations au titre de l'article 2 de la loi ;
- ainsi qu'aux communes de moins de 5 000 habitants non inscrites au schéma départemental mais qui possèdent une aire sur leur territoire ou bien qui participent au financement d'une aire sur le territoire d'une autre commune ou encore qui appartiennent à un groupement de communes qui s'est doté de compétences pour la mise en œuvre du schéma départemental.

Dans le cas de communes non inscrites au schéma départemental mais qui possèdent une aire sur leur territoire, vous apprécierez l'opportunité de proposer l'inscription de cette aire au schéma départemental, ce qui lui permettra de bénéficier de l'aide à la gestion.

Il est précisé également que le recours à l'huissier est une obligation pour la signification de l'assignation au titre de l'article 55 du nouveau code de procédure civile mais qu'il n'est, au contraire, pas une obligation légale pour le constat de l'occupation illicite d'un terrain. Un agent de la commune peut ainsi faire un rapport établissant que des personnes occupent de façon illicite un terrain, et notamment préciser dans son rapport les numéros d'immatriculation des véhicules installés sur place.

Cela étant, en cas de difficulté pour connaître l'identité des personnes à assigner dans le cadre de la procédure d'expulsion prévue par l'article 9, il est possible au maire de présenter au président du tribunal de grande instance une requête par l'intermédiaire d'un avocat pour voir désigner un huissier ayant pour mission d'obtenir ces informations.

Il est également rappelé que la procédure en la forme des référés, prévue par l'article 9, ne rend pas le recours au ministère d'avocat obligatoire pour la commune.

Sur le fond, il est précisé que le juge peut, outre la décision d'ordonner l'évacuation des résidences mobiles, prescrire à leurs occupants, le cas échéant sous astreinte, de rejoindre l'aire de stationnement aménagée à défaut de quitter le territoire communal. Il peut également ordonner l'expulsion de tout terrain qui serait occupé en violation de cette injonction.

Une telle mesure a pour effet d'éviter que le maire ne soit contraint à engager une nouvelle procédure d'expulsion en cas de déplacement de caravanes sur une autre terrain de la commune. Il est cependant indispensable que le maire fasse cette demande lors de la saisine du président du tribunal de grande instance.

Les nouvelles dispositions prévues dans le projet de loi pour la sécurité intérieure

Les conséquences de la nouvelle incrimination pénale prévue à l'article 19 du projet de loi pour la sécurité intérieure, sanctionnant l'installation illicite sur un terrain public ou privé feront l'objet d'une circulaire particulière.

1.5 Dispositifs relatifs au renforcement du pouvoir de police et aux mesures d'expulsion en cas de stationnement illicite

1.5.1 Extraits de la loi pour la sécurité intérieure du 19 mars 2003 (version initiale)

JORF n°66 du 19 mars 2003 page 4761

Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure

NOR: INTX0200145L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-467 DC en date du 13 mars 2003 ;

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE Ier : DISPOSITIONS RELATIVES AUX FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET A LA PROTECTION DES PERSONNES ET DES BIENS

Chapitre X : Dispositions relatives à la tranquillité et à la sécurité publiques

Article 53

Le code pénal est ainsi modifié :

1° Après l'article 322-4, il est inséré un article 322-4-1 ainsi rédigé :

« Art. 322-4-1. - Le fait de s'installer en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant soit à une commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental prévu par l'article 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à tout autre propriétaire autre qu'une commune, sans être en mesure de justifier de son autorisation ou de celle du titulaire du droit d'usage du terrain, est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 EUR d'amende.

« Lorsque l'installation s'est faite au moyen de véhicules automobiles, il peut être procédé à leur saisie, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation, en vue de leur confiscation par la juridiction pénale. » ;

2° Après l'article 322-15, il est inséré un article 322-15-1 ainsi rédigé :

« Art. 322-15-1. - Les personnes physiques coupables de l'infraction prévue à l'article 322-4-1 encourrent les peines complémentaires suivantes :

« 1° La suspension, pour une durée de trois ans au plus, du permis de conduire ;

« 2° La confiscation du ou des véhicules automobiles utilisés pour commettre l'infraction, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation. »

Article 54

Le II de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le schéma départemental tient compte de l'existence de sites inscrits ou classés sur le territoire des communes concernées. La réalisation des aires permanentes d'accueil doit respecter la législation applicable, selon les cas, à chacun de ces sites. »

1.5.2 Décret n°2007-690 du 3 mai 2007 relatif à l'agrément prévu à l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (version initiale)

Le 2 septembre 2009

JORF n°105 du 5 mai 2007

Texte n°27

DECRET

Décret n° 2007-690 du 3 mai 2007 relatif à l'agrément prévu à l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

NOR: INTD0752575D

Le Premier ministre,
Sur le rapport du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire,

Vu la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, notamment le I de l'article 9,

Décède :

Article 1

L'agrément mentionné au I de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 susvisée est délivré à la commune par le préfet pour des emplacements provisoires qui répondent aux conditions fixées aux articles 2 et 3 du présent décret.

Le préfet peut consulter la commission prévue au IV de l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000 précitée.

La décision d'agrément est notifiée à la commune.

Article 2

Pour être agréé, l'emplacement provisoire choisi par la commune doit présenter les caractéristiques suivantes :

- a) Sa localisation doit garantir l'accessibilité au terrain, l'hygiène et la sécurité du stationnement des résidences mobiles ;
- b) Il doit être desservi par un service régulier de ramassage des ordures ménagères ;
- c) Il comprend une alimentation en eau et en électricité correspondant à la capacité d'accueil.

Article 3

La capacité d'accueil de l'emplacement provisoire est de trente emplacements de résidences mobiles au plus.

Article 4

Le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 3 mai 2007.

Dominique de Villepin

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire,

François Baroin

Le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer,

Dominique Perben

1.5.3 Circulaire du Ministère de l'Intérieur n°NOR INT/D/07/00080/C du 10 juillet 2007, adressée aux préfets de police, préfets de région, et préfets de département concernant la procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée des occupants illicites d'un terrain.



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

DIRECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES
ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
SOUS-DIRECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES
ET DE LA POLICE ADMINISTRATIVE
Bureau des libertés publiques

Paris, le 10 juillet 2007

LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A

MONSIEUR LE PRÉFET DE POLICE
MESSIEURS LES PRÉFETS DE RÉGION
MESDAMES ET MESSIEURS LES PRÉFETS DE DÉPARTEMENT

CIRCULAIRE N° NOR INT / D / 07 / 00080 / C

OBJET : Gens du voyage : procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée des occupants illicites d'un terrain.

REF : 1) Articles 9 et 9-1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage modifiés par les articles 27 et 28 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.
2) Décret n° 2007-690 du 3 mai 2007 relatif à l'agrément prévu à l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;
3) Décret n° 2007-1018 du 14 juin 2007 modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative.

La loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a modifié, par ses articles 27 et 28, les articles 9 et 9-1 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

En donnant la possibilité au préfet de procéder, après mise en demeure, à l'évacuation forcée des résidences mobiles en cas de stationnement illicite sans passer par le juge, elle accroît l'efficacité de l'action administrative et constitue une incitation supplémentaire pour les communes inscrites au schéma départemental d'accueil des gens du voyage à remplir leurs obligations en la matière.

Cette procédure est strictement encadrée en vue de respecter les libertés publiques et les droits des intéressés.

La présente instruction en précise les modalités.

1 Les communes bénéficiaires :

Les communes bénéficiaires sont celles qui ont rempli leurs obligations légales en matière de stationnement des gens du voyage, ainsi que les communes de moins de 5000 habitants qui ne sont soumises à aucune obligation légale en la matière.

Toutefois, sous certaines conditions, les communes qui ne satisfont pas encore à leurs obligations légales peuvent bénéficier de cette procédure pendant une période limitée.

1.1 Les bénéficiaires à titre permanent :

1.1.1 Les communes de plus de 5000 habitants inscrites au schéma départemental (article 1, alinéa 2 du II de la loi du 5 juillet 2000), y compris celles qui ont transféré cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), qui ont satisfait à leurs obligations par l'aménagement et l'entretien d'aire(s).

1.1.2 Les communes non inscrites au schéma départemental qui sont dotées d'une aire d'accueil.

1.1.3 Les communes qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une aire d'accueil ou qui appartiennent à un groupement de communes qui s'est doté de compétences pour la mise en œuvre du schéma départemental.

1.1.4 Les communes visées à l'article 9-1 de la loi du 5 juillet 2000, c'est-à-dire les communes de moins de 5000 habitants non inscrites au schéma départemental et non mentionnées à l'article 9 de la même loi qui ne sont pas assujetties à des obligations de réalisation d'aire d'accueil des gens du voyage.

1.2 Les bénéficiaires à titre temporaire :

1.2.1 Les communes qui, sans avoir à ce jour satisfait à leurs obligations, bénéficient de la prorogation de deux ans prévue au III de l'article 2 de la loi du 5 juillet 2000 par la manifestation de la volonté de se conformer à leurs obligations.

Le bénéfice du dispositif est ouvert jusqu'à l'expiration du délai supplémentaire de deux ans.

1.2.2 Les communes qui disposent d'un emplacement provisoire agréé par le préfet.

La notion d'emplacement provisoire a été créée par la loi du 5 mars 2007 et a été précisée par le décret n° 2007-690 du 3 mai 2007 publié au Journal officiel du 5 mai 2007.

Vous vérifierez, dans le cadre de l'instruction du dossier de demande d'agrément d'un emplacement provisoire, que le terrain choisi par la commune répond aux conditions fixées par le décret. Sa capacité ne doit pas excéder trente emplacements de résidences mobiles.

Il convient de s'assurer, également, que sa localisation garantit qu'il est accessible aux véhicules tractant une caravane et sa remorque. Le sol doit être stabilisé pour permettre leur stationnement. La surface du terrain doit être en adéquation avec le nombre de caravanes qu'il est susceptible d'accueillir.

Rien ne s'oppose à ce que la commune sollicite l'agrément provisoire d'un terrain appartenant à un propriétaire privé. Dans cette hypothèse, la mise à disposition du terrain doit faire l'objet d'un engagement contractuel. De manière générale, l'emplacement désigné doit respecter la législation applicable en tenant compte de l'existence de sites inscrits ou classés sur le territoire de la commune.

Vous veillerez à ce que les conditions d'hygiène et de sécurité requises soient réunies, conformément aux règles en vigueur. A cet égard, le terrain ne peut être choisi dans une zone classée à risque (inondable,...) ou dans un secteur protégé (captage des eaux,...). Il doit être pourvu de points d'alimentation en eau et en électricité en nombre suffisant par rapport à la capacité d'accueil du site.

Il est nécessaire, également, de s'assurer de la régularité du ramassage des ordures ménagères.

Vous avez la faculté de consulter la commission départementale des gens du voyage avant de prendre votre décision d'agréer l'emplacement qui vous est proposé. Enfin, vous notifierez votre décision d'agrément à la commune.

Le bénéfice du dispositif est ouvert à compter de la date de cet agrément, pour la durée déterminée par vos soins, dans la limite légale de 6 mois.

Au terme du délai fixé par votre décision d'agrément, celui-ci perd ses effets. Si l'emplacement provisoire continue d'être mis à disposition des gens du voyage, la commune ne peut s'en prévaloir pour solliciter le bénéfice de la procédure administrative de mise en demeure.

2 Les conditions de mise en œuvre :

2.1 La nécessité d'un arrêté d'interdiction du stationnement :

La mise en œuvre des dispositions de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 est subordonnée à l'existence régulière dans la commune concernée d'un arrêté d'interdiction de stationnement en dehors des aires aménagées.

Evidemment, cette condition ne s'applique pas aux communes qui sont dispensées de création d'une aire aménagée (communes de moins de 5000 habitants) et ne peuvent donc prendre un arrêté d'interdiction générale de stationnement sur leur territoire.

2.2 Le risque d'atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques :

Dès lors que vous aurez constaté que le stationnement illégal entraîne des risques d'atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, vous serez en droit de décider une mise en demeure de quitter les lieux.

Saisi d'une demande à cet effet, il vous appartient, avec le concours des services de la police nationale ou de la gendarmerie nationale, d'apprécier concrètement la nature et le niveau du risque. Ainsi, une demande du maire de la commune concernée fondée sur les nuisances occasionnées par un stationnement illicite de résidences mobiles et corroborée par un rapport de police pourra justifier votre intervention par une mise en demeure de quitter les lieux dans un délai qui sera fixé, au-delà des 24 heures prévues par la loi, en tenant compte de l'urgence de cette évacuation.

Le risque d'atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques doit être apprécié concrètement dans chaque cas. Vous veillerez à la qualification des faits de nuisances énoncés à l'appui de la demande de mise en demeure dont vous serez saisi.

2.3 Les cas d'exclusion prévus par la loi :

Les exclusions déjà prévues par le III de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 ne sont pas modifiées et continuent à s'appliquer au nouveau dispositif de la mise en demeure.

Ces exclusions concernent trois hypothèses qui sont rappelées pour mémoire :

- Lorsque les résidences mobiles appartiennent à des personnes qui sont propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent.
- Lorsque les personnes disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L 443-1 du code de l'urbanisme (terrain de camping et parc résidentiel destiné à l'accueil d'habitations légères de loisirs).
- Lorsque les personnes stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L 443-3 du code de l'urbanisme (terrains familiaux spécialement aménagés pour les gens du voyage).

2.4 Les dispositions particulières relatives à l'occupation d'un terrain privé affecté à une activité à caractère économique et qui entrave cette activité :

Sont ainsi maintenues les dispositions du IV de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 (saisine, par le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel d'usage d'un terrain privé affecté à une activité à caractère économique, du président du TGI lorsque l'occupation de ce terrain, par des résidences mobiles, est de nature à entraver l'exercice de l'activité économique).

3 Le mécanisme de la mise en demeure :

3.1 - La notification de la mise en demeure :

La mise en demeure fait l'objet de plusieurs mesures de publicité :

3.1.1 Notification :

La mise en demeure est notifiée aux occupants du terrain, par tous moyens. En l'état actuel de la jurisprudence administrative, le refus des occupants de recevoir notification du document relatif à la mise en demeure ne fait pas échec à la notification et à la régularité de la procédure.

3.1.2 Affichage :

Cet affichage est double : il s'effectue d'une part en mairie et d'autre part sur les lieux. Certains obstacles peuvent s'opposer au bon accomplissement de cet affichage sur les lieux, d'autant que rien ne permet d'assurer sa pérennité : ces difficultés pratiques ne devraient, en l'état actuel de la jurisprudence administrative, en rien fragiliser vos décisions.

3.1.3 Notification supplémentaire selon les hypothèses :

Dès lors que votre mise en demeure concerne un terrain n'appartenant, ni au domaine public, ni au domaine privé de la commune, vous devrez la notifier au propriétaire ou au titulaire du droit d'usage.

3.2 Effets de l'opposition du propriétaire :

Une fois le délai de la mise en demeure parvenu à son terme, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles sous réserve que le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain n'ait fait usage, dans cet intervalle, de son droit d'opposition prévu par le 4^{ème} alinéa du II de

l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000. Aucun formalisme n'est prescrit en la matière et cette opposition peut être effectuée par tous moyens : voie postale, télécopie, message électronique.

Vous devez vous assurer de l'identité et de la qualité de la personne qui vous fait parvenir cette opposition.

Vous devez également vous montrer vigilant quant à l'application des dispositions de l'article 16 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 aux termes desquelles il résulte que l'opposition peut être réalisée par voie postale dans le délai imparti par la mise en demeure, le cachet de la poste faisant foi, de sorte que l'opposition peut légalement vous parvenir, par voie postale, après le terme fixé par la mise en demeure.

L'opposition du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage ne saurait faire obstacle à l'exercice de votre mission de faire cesser le trouble à l'ordre public généré par l'occupation. C'est la raison pour laquelle les dispositions de la loi visent à contraindre le propriétaire qui s'oppose à l'exécution d'une mesure d'évacuation des résidences mobiles sises sur son terrain à prendre lui-même des mesures pour faire cesser les troubles. Vous pouvez le mettre en demeure dans un délai fixé par arrêté, sous peine d'une amende de 3750 euros.

4 L'intervention du tribunal administratif :

La mise en demeure est une décision administrative. Elle peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif avec la particularité, dérogatoire au droit commun, liée au caractère suspensif de ce recours.

Le recours peut être effectué soit par les personnes visées par la mise en demeure soit par le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain.

Le législateur a créé un dispositif qui s'ajoute aux formes déjà existantes de référés et qui, dès lors, obéit aux règles qui lui sont propres. Ces règles sont précisées par le décret n° 2007 – 1018 du 14 juin 2007 qui crée les articles R 779-1 à R 779-8 du code de justice administrative. De plus, l'article R 811-10-1 de ce même code donne compétence aux préfets pour défendre ce contentieux en appel.

Le délai de recours laissé aux occupants des terrains se confond avec celui de la mise en demeure de quitter les lieux. Ce délai, pour rappel, ne peut être inférieur à 24 heures.

Dès qu'un recours est déposé, l'exécution de la mise en demeure est suspendue jusqu'à ce que le président du tribunal ou son délégué ait statué. Les dispositions de l'article 9 de la loi donnent un délai de 72 heures à la juridiction pour statuer. Le rejet de la requête vous permettra de mettre à exécution la mise en demeure.

Les dispositions réglementaires précitées permettent au magistrat du tribunal de rendre sa décision à l'issue de l'audience et de la notifier sur le champ, afin qu'elle soit immédiatement exécutoire sans qu'il y ait besoin de délais pour la dactylographie des jugements ou pour leur notification.

Si le tribunal annule votre mise en demeure, il conviendra d'analyser les motifs d'annulation pour étudier les suites à donner :

- Si l'annulation provient d'un vice de légalité externe : rien ne fait obstacle à ce que vous puissiez reprendre une mise en demeure, apurée du vice de légalité à l'origine de l'annulation.

➤ Si l'annulation provient d'un vice de légalité interne : vous ne pourrez, en principe, reprendre une mise en demeure, sauf si des circonstances de fait nouveau, apparues postérieurement à votre première mise en demeure, justifiaient une nouvelle décision.

5 Les voies juridictionnelles de droit commun :

Si les conditions légales de la mise en demeure suivie de l'évacuation forcée telles que décrites aux 1 et 2 de la présente circulaire ne sont pas remplies, vous pouvez rappeler à vos interlocuteurs que le départ des gens du voyage en stationnement irrégulier peut s'obtenir par les voies juridictionnelles de droit commun:

- a) Si le terrain occupé appartient au domaine public, la personne morale propriétaire peut saisir le juge administratif des référés pour faire cesser cette occupation sans titre du domaine public, au titre de l'article L. 521-3 du code de justice administrative (référé « mesures utiles ») et dont les modalités ont été précisées par la décision de section du Conseil d'Etat n° 249880 « SARL Icomatex » du 16 mai 2003 (l'action doit présenter un caractère d'urgence et ne se heurter à aucune contestation sérieuse).
- b) Si l'occupation sans titre porte sur une dépendance du domaine privé d'une personne publique, ce sont les tribunaux judiciaires qui doivent être saisis d'une demande d'expulsion, selon la procédure de droit commun, par la personne publique propriétaire. *(sauf si les parties en litige sont liées par un contrat de droit public relatif à l'occupation de la dépendance domaniale, cas peu vraisemblable s'agissant de l'objet de cette circulaire).*
- c) Si l'occupation sans titre porte sur une dépendance de la voirie routière (ex : parcs de stationnement), la compétence pour prescrire l'expulsion appartient aux tribunaux judiciaires (Tribunal des conflits, 17 octobre 1988, commune de sainte Geneviève des Bois).
- d) S'agissant, enfin, d'une occupation non autorisée de terrains relevant d'un régime de droit privé, le propriétaire du terrain ou le titulaire d'un droit d'usage peut saisir, par référé, le président du TGI.

6 Dispositions de coordination :

L'entrée en vigueur de ce nouveau dispositif rend sans objet les développements de la circulaire interministérielle Intérieur - Equipement, transports du 5 juillet 2001 contenus au titre VI - 1 (paragraphe intitulé « les conséquences de l'arrêté municipal ») et au titre VI - 2.

* *
*

A compter du mois d'octobre prochain, vous ferez régulièrement connaître le nombre des mises en demeure prononcées, ainsi que les suites données par le moyen du dispositif de suivi informatisé de l'application de la loi de prévention de la délinquance en cours d'élaboration par le secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD).

Vous me saisirez, sous le présent timbre, des difficultés rencontrées dans l'application de la présente circulaire.

Michèle ALLIOT-MARIE

6

1.6 Circulaires relatives aux grands passages et aux grands rassemblements

1.6.1 Circulaire no 2003-43/UHC/DU1/11 du 8 juillet 2003 relative aux grands rassemblements des gens du voyage : terrains de grand passage.

*Direction générale de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction*

Circulaire n° 2003-43/UHC/DU1/11 du 8 juillet 2003 relative aux grands rassemblements des gens du voyage : terrains de grand passage

NOR : EQUU0310120C

Texte(s) source(s) : loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000.

Références :

Circulaire n° 2001-49 du 5 juillet 2001, relative à l'application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage ;

Lettre-circulaire du 11 mars 2003, relative aux dispositifs départementaux d'accueil des gens du voyage ;

Circulaire NOR:INTK0300039C du 31 mars 2003, relative à l'application des dispositions du nouvel article 322-4-1 du code pénal, réprimant l'installation en réunion.

Pièce jointe : modèle de convention.

Le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer et le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales à Madame et Messieurs les préfets de région (directions régionales de l'équipement [pour attribution]) ; Mesdames et Messieurs les préfets de département (directions départementales de l'équipement (centres d'études techniques de l'équipement [pour information])).

Comme chaque année dans le courant de l'été, des groupes de gens du voyage vont se déplacer sur le territoire vers des lieux de grands rassemblements traditionnels. Ces groupes, constitués d'environ 50 à 200 caravanes, convergent vers les lieux de grands rassemblements en faisant de courtes étapes sur leur trajet (de quelques jours à une quinzaine de jours au maximum).

Dans cette perspective, il convient de prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public, en prévoyant l'arrivée éventuelle de ces groupes dans votre département et en organisant leur accueil afin que leur passage se déroule dans les meilleures conditions de sécurité et de tranquillité publiques.

A cet égard, il convient de rappeler que la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage prévoit que les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage doivent déterminer les emplacements susceptibles d'être utilisés temporairement à

l'occasion des grands rassemblements traditionnels ou occasionnels. Il y a lieu de considérer que les lieux de rassemblements occasionnels de gens du voyage se rendant ou revenant d'un grand rassemblement traditionnel sont au nombre de ceux que le schéma départemental d'accueil doit prendre en compte.

En l'absence d'un schéma départemental approuvé et dans l'attente de son approbation ou de la réalisation des aires de grand passage, il convient de se référer aux instructions de la circulaire n° 2001-49/UHC/IUH1 du 5 juillet 2001, relative à l'application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, notamment les paragraphes II 3 et IV 2 relatifs au contenu des schémas départementaux et aux aires de grand passage.

Nous vous rappelons qu'il est prévu, aux termes de la circulaire *NOR : INTK0300039C* du 31 mars 2003, relative à l'application des dispositions du nouvel article 322-4-1 du code pénal réprimant l'installation illicite en réunion, qu'un interlocuteur privilégié doit être désigné au sein des services de la préfecture pour jouer le rôle de médiateur auprès des gens du voyage. Nous insistons sur l'importance de la mise en place de cette mesure pour favoriser le dialogue avec les gens du voyage.

Les terrains mis à disposition des grands groupes sont à rechercher prioritairement dans le patrimoine de l'Etat. Ainsi, peuvent être utilisés pour l'accueil des grands rassemblements des terrains situés sur le domaine public de l'Etat (terrains militaires, aérodromes désaffectés) ou terrains faisant partie du domaine privé de l'Etat. Lorsque l'Etat ne dispose pas de terrain répondant aux conditions requises, peuvent être utilisés des terrains faisant partie du domaine public ou du domaine privé d'une collectivité territoriale ou encore des terrains appartenant à des particuliers. Dans ce dernier cas, l'accord du propriétaire est obligatoire. Celui-ci devra, conformément aux dispositions de l'article R. 443-6-4 du code de l'urbanisme, faire parvenir une déclaration en mairie. En outre, il est recommandé d'établir une convention d'occupation temporaire, définissant les droits et obligations du propriétaire d'une part et des organisations de gens du voyage accueillies d'autre part, ainsi que les modalités d'occupation. Quel que soit le propriétaire, il vous appartient de veiller au bon ordre et de vous assurer de la mise en place des moyens matériels nécessaires au respect de l'ordre, de la salubrité et de la sécurité publique. En particulier, il conviendra de vous assurer que le terrain retenu n'est pas situé dans une zone à risque naturel ou technologique incompatible avec l'installation de toute nouvelle population, même à titre temporaire.

L'équipement peut être sommaire, il doit comporter une alimentation permanente en eau ainsi qu'un dispositif de collecte du contenu des toilettes chimiques et des eaux usées. De même, un dispositif de ramassage des ordures ménagères doit pouvoir être mobilisé dès l'arrivée du groupe. Enfin, il est rappelé que ces aires d'accueil, ne comportant pas

d'équipements fixes, ne sont pas soumises à autorisation de construire. Elles peuvent donc être localisées en zone naturelle. Les seules restrictions à l'utilisation du sol concernent la sécurité des personnes, la salubrité publique et la protection de l'environnement. Ainsi, les dispositions de l'article R. 443-10 du code de l'urbanisme, prévoyant des interdictions en cas d'atteinte à la sécurité, la salubrité, aux paysages naturels, à l'activité agricole ou à la conservation des milieux naturels, de la faune ou de la flore, sont opposables au stationnement des caravanes des voyageurs.

Fait à Paris, le 8 juillet 2003.

*Le ministre de l'équipement,
des transports, du logement,
du tourisme et de la mer,*

Pour le ministre
et par délégation :

*Le directeur du cabinet,
P. Graff*

*Le ministre de l'intérieur,
de la sécurité intérieure
et des libertés locales,*

Pour le ministre
et par délégation :

*Le préfet, directeur du cabinet,
C. Guéant*

ANNEXE I
PROTOCOLE DE MISE À DISPOSITION
D'UN TERRAIN DE GRANDS PASSAGES

Protocole conclu entre :

- la commune (ou l'E.P.C.I) de , représentée par ;

et

- M. , représentant les gens du voyage.

Objet :

Le terrain de destiné à accueillir

les rassemblements estivaux des gens du voyage est mis à la disposition de M. ,
représentant le groupe

Durée :

L'occupation est autorisée du au

Redevance d'occupation des lieux :

En contrepartie de la mise à disposition du terrain pendant jours et de la fourniture d'eau,
d'électricité et la collecte

des ordures ménagères, une redevance de euros sera perçue à l'arrivée des occupants.

Obligations à la charge des organisateurs :

Les organisateurs du grand rassemblement veilleront au respect des lieux mis à leur
disposition par la collectivité.

Les utilisateurs du terrain sont ainsi tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour
que leur présence et leurs activités n'apportent ni gêne ni trouble de voisinage et plus
généralement ne compromettent pas l'ordre public.

La réparation des dommages qui pourraient résulter de cette manifestation incombent à
ceux qui les ont occasionnés, conformément au principe général édicté par le Code civil
(articles 1382 1384).

Fait à , le

Le maire ou le président de l'EPCI,

Le représentant des gens du voyage,

1.6.2 Circulaire NOR INT/D/07/00016/C du 15 février 2007 relative à la préparation des stationnements estivaux des grands groupes de caravanes des gens du voyage.



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

DIRECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES
ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
SOUS-DIRECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES
ET DE LA POLICE ADMINISTRATIVE

PARIS, le

15 FEV. 2007

CIRCULAIRE N° NOR

NOR | I | N | T | D | 0 | 7 | 0 | 0 | 0 | 1 | 6 | C |

**LE MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

à

**MESDAMES ET MESSIEURS LES PRÉFETS (POUR ATTRIBUTION)
MONSIEUR LE PRÉFET DE POLICE (POUR INFORMATION)**

OBJET : Préparation des stationnements estivaux des grands groupes de caravanes des gens du voyage.

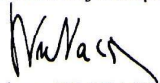
P.J. : Un modèle de lettre.

Vous voudrez bien trouver en pièce jointe pour votre information un modèle de lettre élaboré par l'association sociale nationale internationale tzigane (ASNIT), mandatée par la Mission évangélique tzigane de la Fédération protestante de France. Cette lettre sera adressée par cette association aux maires des communes dans lesquelles sont envisagés au cours de l'été 2007 des stationnements de grands groupes de caravanes des gens du voyage.

Votre attention est appelée sur l'intérêt qui s'attache à cette démarche visant à permettre le déroulement des grands passages des gens du voyage, en bonne intelligence avec les responsables locaux et les populations sédentaires. A ce titre, vous voudrez bien mobiliser les médiateurs que vous avez désignés afin de favoriser une réelle prise en compte des demandes de l'ASNIT et une recherche effective de solutions.

Vous me tiendrez informé, sous le présent timbre, avant le 15 avril 2007 des résultats obtenus et des actions restant à mener.

Pour le Ministre d'Etat, et par délégation,
le directeur des libertés publiques
et des affaires juridiques


Stéphane FRATACCI



Association Sociale Nationale Internationale Tzigane
Membre de la Commission Nationale Consultative des Gens du Voyage

Coordinateur National des Grands Passages : David MICHELET
BP 47339 – 29673 MORLAIX Cédex
Tél. 06 29 80 04 98 : david.michelet@asnit.asso.fr

à ..., le...,

Monsieur le Maire,

Depuis plus de trois ans, notre association, membre de la Commission Nationale des Gens du Voyage auprès du Gouvernement, est mandatée par la Mission Evangélique Tzigane de la Fédération Protestante de France pour coordonner les déplacements des grands groupes de caravanes animés par ses Pasteurs.

En préparant notamment les stationnements, avec les élus concernés, plusieurs mois à l'avance, nous avons pu éviter des situations parfois conflictuelles et souvent lourdes à gérer au moment de l'arrivée des caravanes, tant pour les collectivités locales, la police et la gendarmerie, que pour les familles de gens du voyage.

Dans ce contexte, et conformément à la Loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil des Gens du voyage qui prescrit des aires de grand passage, j'ai l'honneur de vous informer que l'un des groupes que nous suivons, composé de ... caravanes, envisage de séjourner sur le territoire de votre commune du X... au Y... et je vous saurais gré de bien vouloir permettre la mise à disposition d'un terrain à cet effet. Un espace d'environ ... mètres carrés, non nécessairement aménagé, de style parking vert, herbage, champ ou friche, serait susceptible de convenir parfaitement.

Si vous en êtes d'accord, messieurs Z..., W... et L..., Pasteurs de la Mission Evangélique Tzigane, pourront vous rencontrer au préalable et établir avec vous un protocole de mise à disposition, s'appuyant sur les éléments de la lettre circulaire du 8 juillet 2003 des ministres de l'Intérieur et de l'Equipement. Disposant d'un titre officiel de Pasteur, vos interlocuteurs pourront prendre, en totale coordination avec vous, toutes les mesures permettant de garantir le bon déroulement du séjour de ce groupe.

Grâce à cette démarche partenariale bien préparée en amont, nous contribuerons ainsi, dans un total esprit républicain, à favoriser l'acceptation des différents modes d'habitat et la reconnaissance mutuelle « Gens du Voyage - Sédentaires ».

Confiants en votre écoute et dans l'attente de votre réponse, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de nos salutations respectueuses.

David MICHELET
Coordinateur des Grands Passages

Copie à Monsieur le Préfet

2 Entretiens et Terrains

2.1 Enquête nationale quantitative

Nous avons réalisé une enquête téléphonique nationale sur 93 départements concernant la mise en œuvre effective des aires de grand passage auprès des interlocuteurs en charge du dossier (Etablissement public de coopération intercommunale [EPCI], services préfectoraux, associations, services déconcentrés).

2.2 Terrains d'étude

Lors de nos enquêtes, nous avons rencontré l'ensemble des acteurs concernés par la mise en œuvre de la loi Besson du 5 juillet 2000 : élus, chargés de mission des administrations déconcentrées (DDE, DDASS, Inspection académique, etc.), forces de l'ordre, associations militantes, voyageurs. Nous avons pris part au maximum de réunions qui pouvaient rassembler ces acteurs (commission départementale consultative, réunion de projet, rencontre bilan, etc.) quitte à revenir au cours de l'année sur ces terrains d'étude.

De même, nous avons réalisé, sur quelques terrains, des stages nous permettant d'accéder plus facilement aux terrains d'accueil et d'observer, *in situ*, les interactions entre les acteurs et leurs problèmes quotidiens.

5 enquêtes de terrain approfondies ont été menées dans le :

- département de la Vienne, et plus particulièrement dans la Communauté d'agglomération de Poitiers et du Pays Châtelleraudais : réalisation d'un stage en association militante de 3 mois en 2005. Des échanges réguliers ont été menés dans le cadre de notre thèse pour actualiser nos données.
- département de l'Ille-et-Vilaine, et plus particulièrement Rennes Métropole : réalisation d'un stage en préfecture auprès du coordinateur départemental de 2 mois en 2006.
- département du Doubs, et plus particulièrement la Communauté d'agglomération du Grand Besançon : 1 mois d'enquête en 2007.
- département du Nord, et plus particulièrement la Communauté urbaine de Dunkerque et Lille Métropole Communauté urbaine : 1 mois d'enquête en 2008. Nous avons également pu mettre à jour de nos données récoltées en 2004 lors d'une précédente enquête (mémoire de maîtrise).
- département du Pas-de-Calais, et plus particulièrement, la Communauté d'agglomération d'Arras : 1 mois d'enquête.

Nous avons également confronté nos résultats avec d'autres cas, à savoir : les départements de l'Allier (Vichy et Montluçon), du Bas-Rhin (Strasbourg), de la Charente-Maritime, des Côtes d'Armor, de l'Hérault, de l'Isère (Grenoble), du Morbihan et de la Savoie (Chambéry).

Une dizaine d'entretiens ont ainsi été réalisés (assortis d'une visite des terrains d'accueil s'ils existent) lors de nos différents déplacements.

2.3 Entretiens réalisés

2.3.1 Les échanges « informels »

En dehors des entretiens répertoriés ci-dessous, il faudrait ajouter tous les entretiens informels et échanges divers que nous avons eus avec différents acteurs lors de nos terrains d'étude. De nombreuses « mises à jour » de nos données ont également été réalisées auprès des acteurs de façon informelle la plupart du temps par téléphone mais ne peuvent apparaître comme entretien.

Il faut souligner également qu'il n'est pas simple de s'entretenir avec les voyageurs. Il faut de longues semaines avant de pouvoir échanger avec les familles.

Lors de nos observations et de nos participations à différentes réunions, nous avons pu recueillir impressions et témoignages ou tout simplement être prise à partie sur l'objet de nos enquêtes. Toutes ces paroles échangées au détour d'un café ou d'une sortie de réunion n'ont pu faire l'objet d'entretiens plus poussés mais nous ont apporté des informations et des contacts importants pour la poursuite de nos enquêtes.

Il faudrait également ajouter à cette liste l'ensemble des 41 entretiens menés dans le cadre de notre DEA sur la mise en œuvre de la loi Besson du 5 juillet 2000 dans la Communauté d'agglomération de Poitiers et du Pays Châtelleraudais. Dans le cadre de cette thèse, nous avons pu approfondir les pistes de cette étude ainsi que celle menée lors de notre maîtrise sur la Communauté urbaine de Lille.

2.3.2 Liste des entretiens

Emmanuel AUBIN	Maître de conférence en droit public.	20 avril 2007
Louis BESSON	Président de Chambéry Métropole, ministre délégué auprès du ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, chargé du Logement de 1989 à 1990, ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer de 1990 à 1991 et Secrétaire d'État au logement de 1997 à 2001.	12 juin 2007
Christine BOUTIN	Députée	13 septembre 2006
Patrick BRAOUZEC	Député	17 juillet 2006
Geneviève CERF	Responsable du département administration et gestion communale à l'Association des maires de France (AMF).	4 mai 2007

Catherine DAVID	Chargée de mission à la direction générale de l'habitat, de l'urbanisme et de la construction (DGUHC).	26 septembre 2008
Jean-Paul DELEVOYE	Médiateur de la République et Président de l'AMF de 1999 à 2002. Rédacteur de deux rapports (1997 et 2000).	12 septembre 2006
Patrick DOUTRELIGNE	Secrétaire général de la Fondation Abbé Pierre et ancien membre du cabinet de Louis Besson de 1999 à 2000.	4 mai 2006
Marc GARONNE	Chargé de mission gens du voyage à la Direction générale des affaires sociales (DGAS) et Secrétaire de la Commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGV)	25 avril 2007
François GODLEWSKI	Chargé de mission « Technologies pour la connaissance » à la Direction de la recherche et de l'animation scientifique et technique (DRAST).	23 avril 2007
Gérard HAMEL	Député	5 juillet 2006
Pierre HERISSON	Sénateur et Président de la CNCGV.	27 juin 2006 et 25 juin 2008
Denis KLUMPP	Directeur de l'Association régionale Etudes Actions auprès des Tsiganes (AREAT).	4 juillet 2006
Patrick MAZET	Chargé de mission, service juridique, à la direction générale de l'habitat, de l'urbanisme et de la construction (DGUHC)	15 juin 2006
Général Le MERCIER	Membre du cabinet du ministre de l'Intérieur.	3 juillet 2008
Guy MERRHEIM	Membre de l'Inspection générale de l'Environnement (IGE) et Préfet. Rédacteur de deux rapports sur les gens du voyage (1996 et 2001).	18 juin 2007
Général MIGNAUX (et Guillaume LARRIVE)	Membres du cabinet du ministère de l'Intérieur.	24 avril 2007
Christophe ROBERT	Directeur des études de la Fondation Abbé Pierre et membre de la CNCGV.	15 mai 2007
Malik SALEMKOUR	Directeur de la Ligue des droits de l'homme (LDH).	3 mai 2007
Bernard SCHREINER	Député.	5 juillet 2006
Tonino SERAFINI	Journaliste à <i>Libération</i> .	3 mai 2007

ASSOCIATIONS

Association franc-comtoise Gadge et Voyageurs	Employé	3 juillet 2007
Association régionale d'études et d'action sociale auprès des gens du voyage (AREAS)	Employé	23 juin 2008
Association sociale nationale et internationale tsigane (ASNIT)	Employé	6 juillet 2007
	Pasteur	29 avril 2008
	Pasteur	29 avril 2008
	Pasteur	24 mai 2008
France Liberté Voyage	Membre	8 juillet 2008
Association nationale des gens du voyage catholique (ANGVC)	Membre	26 juin 2008
Association régionale des gens du voyage d'Île de France	Membre	4 juillet 2008
Regards	Membre	8 juillet 2008

COLLECTIVITES

LOCALES

Elus	Elu, commune, EPCI du Doubs	5 juillet 2007
	Elu, commune, EPCI de l'Ille et Vilaine	8 août 2006
	Elu, commune, EPCI de l'Ille et Vilaine	22 mars 2007
	Elu, commune, EPCI du Nord	18 juin 2008
	Elu, commune, EPCI de l'Ille et Vilaine	17 août 2008
Chargés de mission en	Chargé de mission gens du voyage, EPCI de la Vienne	31 mai 2007

EPCI

Chargé de mission, EPCI du Doubs	3 juillet 2007
Chargé de mission, EPCI du Doubs	4 juillet 2007
Chargé de mission, EPCI du Doubs	6 juillet 2007
Chargé de mission gens du voyage, EPCI de l'Ille et Vilaine	16 août 2007
Chargé de mission gens du voyage, EPCI de l'Ille et Vilaine	17 août 2007
Chargé de mission gens du voyage, EPCI du Nord	17 juin 2008
Chargé de mission gens du voyage, EPCI du Pas de Calais	19 juin 2008
Chargé de mission, EPCI du Pas de Calais	20 juin 2008
Chargé de mission, EPCI du Pas de Calais	20 juin 2008
Chargé de mission, EPCI du Pas de Calais	23 juin 2008
Chargé de mission, EPCI de l'Allier	17 avril 2007

Chargés de mission, Conseils généraux

Chargé de mission, Conseil général, région Nord-Pas de Calais	16 juin 2008
Chargé de mission, Conseil général du Doubs	4 juillet 2007

PREFECTURES

Secrétaire général, préfecture du Nord Pas de Calais	22 avril 2004
Chargé de mission, préfecture, région Bretagne	30 juillet 2006
Chargé de mission, préfecture, région Poitou-Charentes	5 juin 2007
Préfet de région, Nord Pas de Calais	8 juin 2007
Chargé de mission, préfecture du Doubs	5 juillet 2007
Chargé de mission, préfecture du Poitou-Charentes	25 juillet 2007
Chargé de mission, préfecture du Pas de Calais	18 juin 2008
Chargé de mission, préfecture du Pas de Calais	23 juin 2008
Chargé de mission, préfecture du Pas de Calais	23 juin 2008
Chargé de mission, préfecture du Nord	23 juin 2008

SERVICES
DECONCENTRES

Direction Départementale de l'Équipement (DDE)	Chargé de mission, Doubs	3 juillet 2007
	Chargé de mission, Nord	18 juin 2008
	Chargé de mission, Pas de Calais	23 juin 2008
	Chargé de mission, Ille et Vilaine	10 août 2006
SOCIÉTÉS PRIVÉES DE GESTION	Directeur, société basée en Ille et Vilaine	18 août 2008
	Directeur, société basée dans le Nord	16 juin 2008

3 Cartographies

3.1 Carte des camps d'internement en France en

In Denis Peschanski avec la collaboration de Marie-Christine Hubert et Emmanuel Philippon, *Les Tsiganes en France 1939-1946*, Paris, CNRS Editions, 1994, p.47.

Carte des camps d'internement pour nomades *

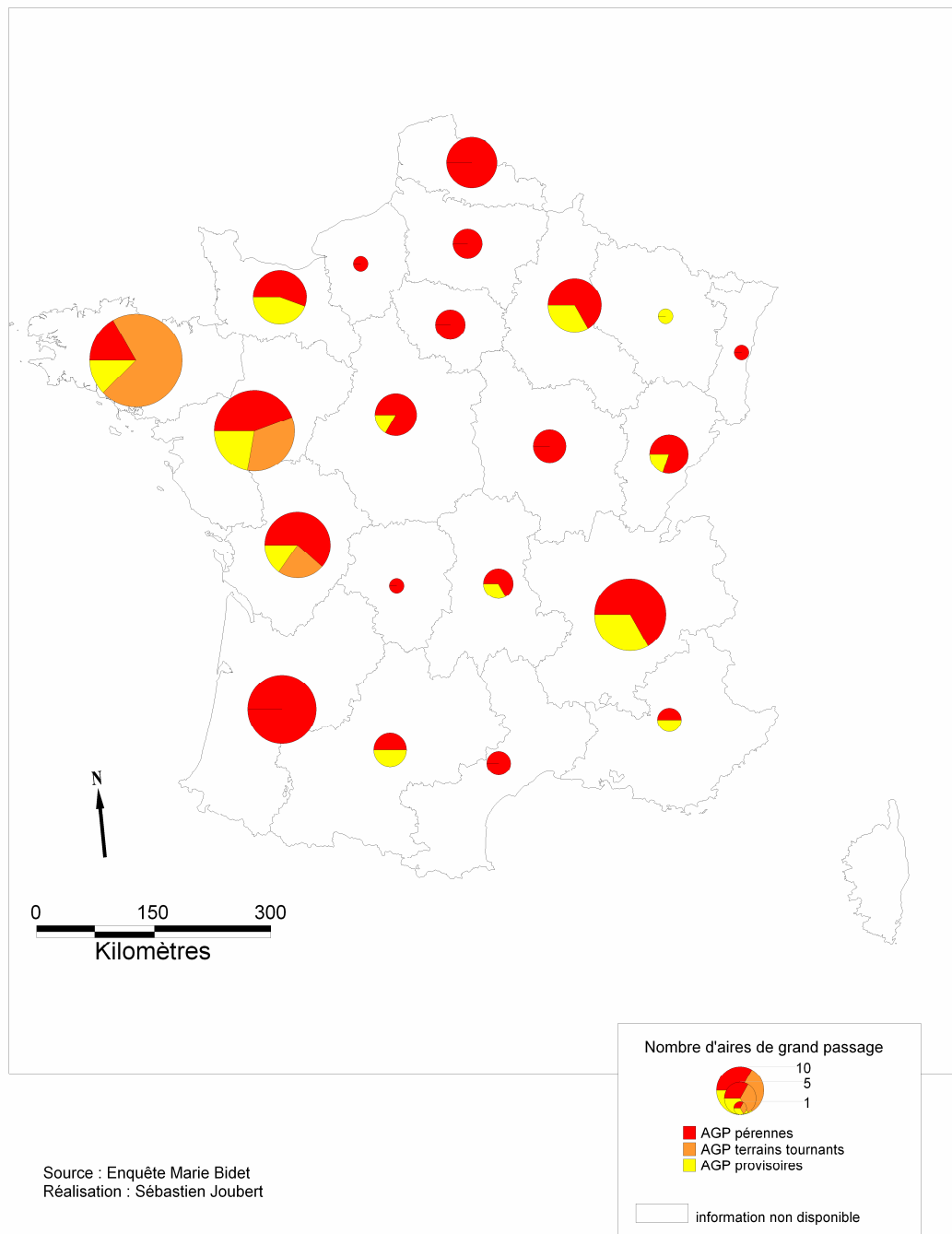


* Les nomades n'ont représenté qu'une part très réduite des internés dans les camps de Rivesaltes, le Barcarès, Argelès et Gurs (Cf. Tableau synoptique et texte).

---- Limites des principales zones.

3.2 Aires de grand passage par région au 1^{er} septembre 2008

Aires de grand passage par région au 1^{er} septembre 2008



4 Résultats détaillés de l'enquête statistique de l'existant des aires de grand passage au 1^{er} septembre 2008

4.1 Résultats généraux par départementaux

Région	Nom	AG P	AGP Nbe de places	AG P TT	AGP TT Nbe de places	AG P pro.	AGP Nbe de places	Nbe total AG P	Nbe total de places offertes	Nbe total AGP Réelles (sans AGP pro)	Nbe total de places (sans AGP pro)	AGP prescrites	Tx R° AGP globale s p/r prescrip.	Tx R° AGP réelles p/r prescrip.
Alsace	Bas-Rhin	1	80	0	0	0	0	1	80	1	80	9	11%	11%
	Haut-Rhin	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0%	0%
	Sous-total		80		0	0	0	1	80	1	80	11	9%	9%
Aquitaine	Dordogne	1	120	0	0	0	0	1	120	1	120	3	33%	33%
	Gironde	2	200	0	0	0	0	2	200	2	200	7	29%	29%
	Landes	8	860	0	0	0	0	8	860	8	860	10	80%	80%
	Lot-et-Garonne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0%	0%
	Pyrénées-Atlantiques	3	240	0	0	0	0	3	240	3	240	14	21%	21%
	Sous-total		1420		0	0	0	14	1420	14	1420	38	37%	37%
Auvergne	Allier	2	200	0	0	0	0	2	200	2	200	3	67%	67%
	Cantal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%
	Haute-Loire	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%
	Puy-de-Dôme	0	0	0	0	1	125	1	125	0	0	3	33%	0%
	Sous-total		200		0	1	125	3	325	2	200	8	38%	25%
Bourgogne	Côte-d'Or	1	100	0	0	0	0	1	100	1	100	7	14%	14%
	Nièvre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0%	0%
	Saône-et-Loire	3	220	0	0	0	0	3	220	3	220	7	43%	43%
	Yonne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0%	0%
	Sous-total		320		0	0	0	4	320	4	320	19	21%	21%
Bretagne	Côtes d'Armor	1	80	3	375	0	0	4	455	4	455	5	80%	80%
	Finistère	0	0	6	600	0	0	6	600	6	600	22	27%	27%
	Ile-et-Vilaine	3	450	0	0	3	480	6	930	3	450	5	120%	60%
	Morbihan	0	0	8	800	0	0	8	800	8	800	10	80%	80%
	Sous-total		530		1775	3	480	24	2785	21	2305	42	57%	50%
Centre	Cher	1	100	0	0	0	0	1	100	1	100	1	100%	100%
	Eure-et-Loir	1	80	0	0	1	100	2	180	1	80	2	100%	50%
	Indre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%
	Indre-et-Loire	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0%	0%
	Loir-et-Cher	3	340	0	0	0	0	3	340	3	340	4	75%	75%
	Loiret	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0%	0%
	Sous-total		520		0	1	100	6	620	5	520	12	50%	42%

Champagne e Ardenne	Ardennes	2	300	0	0	0	0	2	300	2	300	2	100%	100%
	Aube	0	0	0	0	1	100	1	100	0	0	1	100%	0%
	Marne	2	240	0	0	1	200	3	440	2	240	3	100%	67%
	Haute- Marne	2	200	0	0	1	450	3	650	2	200	3	100%	67%
	Sous- total		740		0	3	750	9	1490	6	740	9	100%	67%
Corse	Corse du Sud	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	np	#DIV/0!
	Haute- Corse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	np	#DIV/0!
	Sous- total		0		0	0	0	0	0	0	0	0	np	#DIV/0!
Franche Comté	Doubs	2	280	0	0	1	200	3	480	2	280	3	100%	67%
	Jura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0%	0%
	Haute- Saône	1	150	0	0	0	0	1	150	1	150	5	20%	20%
	Territoire de Belfort	1	200	0	0	0	0	1	200	1	200	1	100%	100%
	Sous- total		630		0	1	200	5	830	4	630	11	45%	36%
Ile de France	Paris	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
	Seine-et- Marne	2	230	0	0	0	0	2	230	2	230	15	13%	13%
	Yvelines	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
	Essonne	1	200	0	0	0	0	1	200	1	200	4	25%	25%
	Hauts-de- Seine	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
	Seine- Saint- Denis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
	Val de Marne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
	Val d'Oise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
	Sous- total		430		0	0	0	3	430	3	430	19	16%	16%
Languedoc Roussillon	Aude	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0%	0%
	Gard	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%
	Hérault	1	50	0	0	0	0	1	50	1	50	9	11%	11%
	Lozère	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
	Pyrénées Orientales	1	50	0	0	0	0	1	50	1	50	6	17%	17%
	Sous- total		100		0	0	0	2	100	2	100	18	11%	11%
Limousin	Corrèze	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%
	Creuse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%
	Haute- Vienne	1	200	0	0	0	0	1	200	1	200	1	100%	100%
	Sous- total		200		0	0	0	1	200	1	200	3	33%	33%
Lorraine	Meurthe et Moselle	0	0	0	0	1	100	1	100	0	0	11	9%	0%
	Meuse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0%	0%
	Moselle	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0%	0%
	Vosges	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%
	Sous- total		0		0	1	100	1	100	0	0	18	6%	0%
Midi Pyrénées	Ariège	0	0	0	0	1	50	1	50	0	0	3	33%	0%
	Aveyron	0	0	0	0	1	150	1	150	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
	Haute- Garonne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0%	0%
	Gers	1	80	0	0	0	0	1	80	1	80	1	100%	100%
	Lot	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%
	Hautes- Pyrénées	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%

	Tarn	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0%	0%
	Tarn-et-Garonne	1	120	0	0	0	0	1	120	1	120	1	100%	100%
	Sous-total		200		0	2	200	4	400	2	200	14	29%	14%
Nord Pas de Calais	Nord	4	850	0	0	0	0	4	850	4	850	8	50%	50%
	Pas de Calais	4	530	0	0	0	0	4	530	4	530	8	50%	50%
	Sous-total		1380		0	0	0	8	1380	8	1380	16	50%	50%
Basse Normandie	Calvados	4	260	0	0	4	510	8	770	4	260	10	80%	40%
	Manche	1	100	0	0	0	0	1	100	1	100	6	17%	17%
	Orne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
	Sous-total		360		0	4	510	9	870	5	360	16	56%	31%
Haute Normandie	Eure	1	200	0	0	0	0	1	200	1	200	0	#DIV/0!	#DIV/0!
	Seine-Maritime	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0%	0%
	Sous-total		200		0	0	0	1	200	1	200	7	14%	14%
Pays de Loire	Loire Atlantique	2	750	5	575	0	0	7	1325	7	1325	2	350%	350%
	Maine et Loire	0	0	0	0	2	1500	2	1500	0	0	3	67%	0%
	Mayenne	2	150	0	0	0	0	2	150	2	150	3	67%	67%
	Sarthe	0	0	0	0	1	150	1	150	0	0	2	50%	0%
	Vendée	4	825	1	200	1	75	6	1100	5	1025	0	#DIV/0!	#DIV/0!
	Sous-total		1725		775	4	1725	18	4225	14	2500	10	180%	140%
Picardie	Aisne	1	100	0	0	0	0	1	100	1	100	5	20%	20%
	Oise	1	100	0	0	0	0	1	100	1	100	6	17%	17%
	Somme	1	200	0	0	0	0	1	200	1	200	5	20%	20%
	Sous-total		400		0	0	0	3	400	3	400	16	19%	19%
Poitou-Charentes	Charente	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
	Charente-Maritime	5	540	3	280	2	160	10	980	8	820	0	#DIV/0!	#DIV/0!
	Deux-Sèvres	2	400	0	0	0	0	2	400	2	400	2	100%	100%
	Vienne	1	100	0	0	0	0	1	100	1	100	1	100%	100%
	Sous-total		1040		280	2	160	13	1480	11	1320	3	433%	367%
PACA	Alpes Haute-Provence	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%
	Hautes-Alpes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
	Alpes-Maritimes	0	0	0	0	1	100	1	100	0	0	4	25%	0%
	Bouches-du-Rhône	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%
	Var	1	150	0	0	0	0	1	150	1	150	7	14%	14%
	Vaucluse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%
	Sous-total		150		0	1	100	2	250	1	150	14	14%	7%
Rhône Alpes	Ain	3	260	0	0	2	250	5	510	3	260	9	56%	33%
	Ardèche	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
	Drôme	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%
	Isère	3	300	0	0	1	100	4	400	3	300	9	44%	33%
	Loire	2	120	0	0	0	0	2	120	2	120	4	50%	50%
	Rhône	1	80	0	0	0	0	1	80	1	80	4	25%	25%
	Savoie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0%	0%
	Haute-Savoie	1	70	0	0	2	250	3	320	1	70	6	50%	17%

	Sous- total		830		0	5	600	15	1430	10	830	35	43%	29%
--	------------------------	--	------------	--	----------	----------	------------	-----------	-------------	----	-----	-----------	-----	-----

4.2 Classement départemental par nombre global d'AGP

4.2.1 Classement départemental par nombre global d'AGP (AGP pro comprises)

Nom	AGP	AGP TT	AGP TT Nbe de places	AGP pro.	Nbe global AGP (avec pro)	Nbe total AGP Réelles (sans AGP pro)	AGP prescrites	Tx R° AGP globales p/r prescrip°	Tx R° AGP réelles p/r prescrip°
Charente-Maritime	5	3	280	2	10	8	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Landes	8	0	0	0	8	8	10	80%	80%
Morbihan	0	8	800	0	8	8	10	80%	80%
Calvados	4	0	0	4	8	4	10	80%	40%
Loire Atlantique	2	5	575	0	7	7	2	350%	350%
Finistère	0	6	600	0	6	6	22	27%	27%
Ile-et-Vilaine	3	0	0	3	6	3	5	120%	60%
Vendée	4	1	200	1	6	5	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Ain	3	0	0	2	5	3	9	56%	33%
Côtes d'Armor	1	3	375	0	4	4	5	80%	80%
Nord	4	0	0	0	4	4	8	50%	50%
Pas de Calais	4	0	0	0	4	4	8	50%	50%
Isère	3	0	0	1	4	3	9	44%	33%
Pyrénées-Atlantiques	3	0	0	0	3	3	14	21%	21%
Saône-et-Loire	3	0	0	0	3	3	7	43%	43%
Loir-et-Cher	3	0	0	0	3	3	4	75%	75%
Marne	2	0	0	1	3	2	3	100%	67%
Haute-Marne	2	0	0	1	3	2	3	100%	67%
Doubs	2	0	0	1	3	2	3	100%	67%
Haute-Savoie	1	0	0	2	3	1	6	50%	17%
Gironde	2	0	0	0	2	2	7	29%	29%
Allier	2	0	0	0	2	2	3	67%	67%
Eure-et-Loir	1	0	0	1	2	1	2	100%	50%
Ardennes	2	0	0	0	2	2	2	100%	100%
Seine-et-Marne	2	0	0	0	2	2	15	13%	13%
Maine et Loire	0	0	0	2	2	0	3	67%	0%
Mayenne	2	0	0	0	2	2	3	67%	67%
Deux-Sèvres	2	0	0	0	2	2	2	100%	100%
Loire	2	0	0	0	2	2	4	50%	50%
Bas-Rhin	1	0	0	0	1	1	9	11%	11%
Dordogne	1	0	0	0	1	1	3	33%	33%
Puy-de-Dôme	0	0	0	1	1	0	3	33%	0%
Côte-d'Or	1	0	0	0	1	1	7	14%	14%

Cher	1	0	0	0	1	1	1	100%	100%
Aube	0	0	0	1	1	0	1	100%	0%
Haute-Saône	1	0	0	0	1	1	5	20%	20%
Territoire de Belfort	1	0	0	0	1	1	1	100%	100%
Essonne	1	0	0	0	1	1	4	25%	25%
Hérault	1	0	0	0	1	1	9	11%	11%
Pyrénées Orientales	1	0	0	0	1	1	6	17%	17%
Haute-Vienne	1	0	0	0	1	1	1	100%	100%
Meurthe et Moselle	0	0	0	1	1	0	11	9%	0%
Ariège	0	0	0	1	1	0	3	33%	0%
Aveyron	0	0	0	1	1	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Gers	1	0	0	0	1	1	1	100%	100%
Tarn-et-Garonne	1	0	0	0	1	1	1	100%	100%
Manche	1	0	0	0	1	1	6	17%	17%
Eure	1	0	0	0	1	1	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Sarthe	0	0	0	1	1	0	2	50%	0%
Aisne	1	0	0	0	1	1	5	20%	20%
Oise	1	0	0	0	1	1	6	17%	17%
Somme	1	0	0	0	1	1	5	20%	20%
Vienne	1	0	0	0	1	1	1	100%	100%
Alpes-Maritimes	0	0	0	1	1	0	4	25%	0%
Var	1	0	0	0	1	1	7	14%	14%
Rhône	1	0	0	0	1	1	4	25%	25%
Haut-Rhin	0	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Lot-et-Garonne	0	0	0	0	0	0	4	0%	0%
Cantal	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Haute-Loire	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Nièvre	0	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Yonne	0	0	0	0	0	0	3	0%	0%
Indre	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Indre-et-Loire	0	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Loiret	0	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Corse du Sud	0	0	0	0	0	0	0	np	#DIV/0!
Haute-Corse	0	0	0	0	0	0	0	np	#DIV/0!
Jura	0	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Paris	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Yvelines	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Hauts-de-Seine	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Seine-Saint-Denis	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Val de Marne	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Val d'Oise	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Aude	0	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Gard	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Lozère	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Corrèze	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Creuse	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Meuse	0	0	0	0	0	0	2	0%	0%

Moselle	0	0	0	0	0	0	4	0%	0%
Vosges	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Haute-Garonne	0	0	0	0	0	0	5	0%	0%
Lot	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Hautes-Pyrénées	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Tarn	0	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Orne	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Seine-Maritime	0	0	0	0	0	0	7	0%	0%
Charente	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Alpes Haute-Provence	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Hautes-Alpes	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Bouches-du-Rhône	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Vaucluse	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Ardèche	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Drôme	0	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Savoie	0	0	0	0	0	0	2	0%	0%

4.2.2 Classement départemental par nombre global d'AGP réelles (AGP pro exclues)

Nom	AGP	AGP TT	AGP pro.	Nbe global structure(s) accueil GP	Nbe total AGP Réelles (sans AGP pro)	AGP prescrites	Tx R°AGP globales p/r prescrip°	Tx R°AGP réelles p/r prescrip°
Landes	8	0	0	8	8	10	80%	80%
Morbihan	0	8	0	8	8	10	80%	80%
Charente-Maritime	5	3	2	10	8	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Loire Atlantique	2	5	0	7	7	2	350%	350%
Finistère	0	6	0	6	6	22	27%	27%
Vendée	4	1	1	6	5	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Côtes d'Armor	1	3	0	4	4	5	80%	80%
Nord	4	0	0	4	4	8	50%	50%
Pas de Calais	4	0	0	4	4	8	50%	50%
Calvados	4	0	4	8	4	10	80%	40%
Pyrénées-Atlantiques	3	0	0	3	3	14	21%	21%
Saône-et-Loire	3	0	0	3	3	7	43%	43%
Ile-et-Vilaine	3	0	3	6	3	5	120%	60%
Loir-et-Cher	3	0	0	3	3	4	75%	75%
Ain	3	0	2	5	3	9	56%	33%
Isère	3	0	1	4	3	9	44%	33%
Gironde	2	0	0	2	2	7	29%	29%
Allier	2	0	0	2	2	3	67%	67%
Ardennes	2	0	0	2	2	2	100%	100%
Marne	2	0	1	3	2	3	100%	67%
Haute-Marne	2	0	1	3	2	3	100%	67%
Doubs	2	0	1	3	2	3	100%	67%
Seine-et-Marne	2	0	0	2	2	15	13%	13%

Mayenne	2	0	0	2	2	3	67%	67%
Deux-Sèvres	2	0	0	2	2	2	100%	100%
Loire	2	0	0	2	2	4	50%	50%
Bas-Rhin	1	0	0	1	1	9	11%	11%
Dordogne	1	0	0	1	1	3	33%	33%
Côte-d'Or	1	0	0	1	1	7	14%	14%
Cher	1	0	0	1	1	1	100%	100%
Eure-et-Loir	1	0	1	2	1	2	100%	50%
Haute-Saône	1	0	0	1	1	5	20%	20%
Territoire de Belfort	1	0	0	1	1	1	100%	100%
Essonne	1	0	0	1	1	4	25%	25%
Hérault	1	0	0	1	1	9	11%	11%
Pyrénées Orientales	1	0	0	1	1	6	17%	17%
Haute-Vienne	1	0	0	1	1	1	100%	100%
Gers	1	0	0	1	1	1	100%	100%
Tarn-et-Garonne	1	0	0	1	1	1	100%	100%
Manche	1	0	0	1	1	6	17%	17%
Eure	1	0	0	1	1	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Aisne	1	0	0	1	1	5	20%	20%
Oise	1	0	0	1	1	6	17%	17%
Somme	1	0	0	1	1	5	20%	20%
Vienne	1	0	0	1	1	1	100%	100%
Var	1	0	0	1	1	7	14%	14%
Rhône	1	0	0	1	1	4	25%	25%
Haute-Savoie	1	0	2	3	1	6	50%	17%
Haut-Rhin	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Lot-et-Garonne	0	0	0	0	0	4	0%	0%
Cantal	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Haute-Loire	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Puy-de-Dôme	0	0	1	1	0	3	33%	0%
Nièvre	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Yonne	0	0	0	0	0	3	0%	0%
Indre	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Indre-et-Loire	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Loiret	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Aube	0	0	1	1	0	1	100%	0%
Corse du Sud	0	0	0	0	0	0	np	#DIV/0!
Haute-Corse	0	0	0	0	0	0	np	#DIV/0!
Sous-total	0	0	0	0	0	0	np	#DIV/0!
Jura	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Paris	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Yvelines	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Hauts-de-Seine	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Seine-Saint-Denis	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Val de Marne	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Val d'Oise	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Aude	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Gard	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Lozère	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Corrèze	0	0	0	0	0	1	0%	0%

Creuse	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Meurthe et Moselle	0	0	1	1	0	11	9%	0%
Meuse	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Moselle	0	0	0	0	0	4	0%	0%
Vosges	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Ariège	0	0	1	1	0	3	33%	0%
Aveyron	0	0	1	1	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Haute-Garonne	0	0	0	0	0	5	0%	0%
Lot	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Hautes-Pyrénées	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Tarn	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Orne	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Seine-Maritime	0	0	0	0	0	7	0%	0%
Maine et Loire	0	0	2	2	0	3	67%	0%
Sarthe	0	0	1	1	0	2	50%	0%
Charente	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Alpes Haute-Provence	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Hautes-Alpes	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Alpes-Maritimes	0	0	1	1	0	4	25%	0%
Bouches-du-Rhône	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Vaucluse	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Ardèche	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Drôme	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Savoie	0	0	0	0	0	2	0%	0%

4.3 Classement départemental par taux de réalisation des AGP

4.3.1 Classement départemental par taux de réalisation des AGP (AGP pro comprises)

Nom	AGP	AGP TT	AGP pro.	Nbe global structure(s) accueil GP	Nbe total AGP Réelles (sans AGP pro)	AGP prescrites	Tx R° AGP globales p/r prescrip°	Tx R° AGP réelles p/r prescrip°
Loire Atlantique	2	5	0	7	7	2	350%	350%
Ile-et-Vilaine	3	0	3	6	3	5	120%	60%
Cher	1	0	0	1	1	1	100%	100%
Eure-et-Loir	1	0	1	2	1	2	100%	50%
Ardennes	2	0	0	2	2	2	100%	100%
Aube	0	0	1	1	0	1	100%	0%
Marne	2	0	1	3	2	3	100%	67%
Haute-Marne	2	0	1	3	2	3	100%	67%
Doubs	2	0	1	3	2	3	100%	67%
Territoire de Belfort	1	0	0	1	1	1	100%	100%
Haute-Vienne	1	0	0	1	1	1	100%	100%

Gers	1	0	0	1	1	1	100%	100%
Tarn-et-Garonne	1	0	0	1	1	1	100%	100%
Deux-Sèvres	2	0	0	2	2	2	100%	100%
Vienne	1	0	0	1	1	1	100%	100%
Landes	8	0	0	8	8	10	80%	80%
Côtes d'Armor	1	3	0	4	4	5	80%	80%
Morbihan	0	8	0	8	8	10	80%	80%
Calvados	4	0	4	8	4	10	80%	40%
Loir-et-Cher	3	0	0	3	3	4	75%	75%
Allier	2	0	0	2	2	3	67%	67%
Maine et Loire	0	0	2	2	0	3	67%	0%
Mayenne	2	0	0	2	2	3	67%	67%
Ain	3	0	2	5	3	9	56%	33%
Nord	4	0	0	4	4	8	50%	50%
Pas de Calais	4	0	0	4	4	8	50%	50%
Sarthe	0	0	1	1	0	2	50%	0%
Loire	2	0	0	2	2	4	50%	50%
Haute-Savoie	1	0	2	3	1	6	50%	17%
Isère	3	0	1	4	3	9	44%	33%
Saône-et-Loire	3	0	0	3	3	7	43%	43%
Dordogne	1	0	0	1	1	3	33%	33%
Puy-de-Dôme	0	0	1	1	0	3	33%	0%
Ariège	0	0	1	1	0	3	33%	0%
Gironde	2	0	0	2	2	7	29%	29%
Finistère	0	6	0	6	6	22	27%	27%
Essonne	1	0	0	1	1	4	25%	25%
Alpes-Maritimes	0	0	1	1	0	4	25%	0%
Rhône	1	0	0	1	1	4	25%	25%
Pyrénées-Atlantiques	3	0	0	3	3	14	21%	21%
Haute-Saône	1	0	0	1	1	5	20%	20%
Aisne	1	0	0	1	1	5	20%	20%
Somme	1	0	0	1	1	5	20%	20%
Pyrénées Orientales	1	0	0	1	1	6	17%	17%
Manche	1	0	0	1	1	6	17%	17%
Oise	1	0	0	1	1	6	17%	17%
Côte-d'Or	1	0	0	1	1	7	14%	14%
Var	1	0	0	1	1	7	14%	14%
Seine-et-Marne	2	0	0	2	2	15	13%	13%
Bas-Rhin	1	0	0	1	1	9	11%	11%
Hérault	1	0	0	1	1	9	11%	11%
Meurthe et Moselle	0	0	1	1	0	11	9%	0%
Haut-Rhin	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Lot-et-Garonne	0	0	0	0	0	4	0%	0%
Cantal	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Haute-Loire	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Nièvre	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Yonne	0	0	0	0	0	3	0%	0%
Indre	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Indre-et-Loire	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Loiret	0	0	0	0	0	2	0%	0%

Jura	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Aude	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Gard	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Corrèze	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Creuse	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Meuse	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Moselle	0	0	0	0	0	4	0%	0%
Vosges	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Haute-Garonne	0	0	0	0	0	5	0%	0%
Lot	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Hautes-Pyrénées	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Tarn	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Seine-Maritime	0	0	0	0	0	7	0%	0%
Alpes Haute-Provence	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Bouches-du-Rhône	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Vaucluse	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Drôme	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Savoie	0	0	0	0	0	2	0%	0%
					0			
Paris	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Yvelines	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Hauts-de-Seine	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Seine-Saint-Denis	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Val de Marne	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Val d'Oise	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Lozère	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Aveyron	0	0	1	1	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Orne	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Eure	1	0	0	1	1	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Vendée	4	1	1	6	5	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Charente	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Charente-Maritime	5	3	2	10	8	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Hautes-Alpes	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Ardèche	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Corse du Sud	0	0	0	0	0	0	np	#DIV/0!
Haute-Corse	0	0	0	0	0	0	np	#DIV/0!
Vendée	4	1	1	6	5	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Charente	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Charente-Maritime	5	3	2	10	8	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Hautes-Alpes	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Ardèche	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!

4.3.2 Classement départemental par taux de réalisation des AGP réelles (AGP pro exclues)

Nom	AGP	AGP TT	AGP pro.	Nbe global structure(s) accueil GP	Nbe total AGP Réelles (sans AGP pro)	AGP prescrites	Tx R° AGP globales p/r prescrip°	Tx R° AGP réelles p/r prescrip°
Loire Atlantique	2	5	0	7	7	2	350%	350%
Cher	1	0	0	1	1	1	100%	100%
Ardennes	2	0	0	2	2	2	100%	100%
Territoire de Belfort	1	0	0	1	1	1	100%	100%
Haute-Vienne	1	0	0	1	1	1	100%	100%
Gers	1	0	0	1	1	1	100%	100%
Tarn-et-Garonne	1	0	0	1	1	1	100%	100%
Deux-Sèvres	2	0	0	2	2	2	100%	100%
Vienne	1	0	0	1	1	1	100%	100%
Landes	8	0	0	8	8	10	80%	80%
Côtes d'Armor	1	3	0	4	4	5	80%	80%
Morbihan	0	8	0	8	8	10	80%	80%
Loir-et-Cher	3	0	0	3	3	4	75%	75%
Allier	2	0	0	2	2	3	67%	67%
Marne	2	0	1	3	2	3	100%	67%
Haute-Marne	2	0	1	3	2	3	100%	67%
Doubs	2	0	1	3	2	3	100%	67%
Mayenne	2	0	0	2	2	3	67%	67%
Ile-et-Vilaine	3	0	3	6	3	5	120%	60%
Eure-et-Loir	1	0	1	2	1	2	100%	50%
Nord	4	0	0	4	4	8	50%	50%
Pas de Calais	4	0	0	4	4	8	50%	50%
Loire	2	0	0	2	2	4	50%	50%
Saône-et-Loire	3	0	0	3	3	7	43%	43%
Calvados	4	0	4	8	4	10	80%	40%
Dordogne	1	0	0	1	1	3	33%	33%
Ain	3	0	2	5	3	9	56%	33%
Isère	3	0	1	4	3	9	44%	33%
Gironde	2	0	0	2	2	7	29%	29%
Finistère	0	6	0	6	6	22	27%	27%
Essonne	1	0	0	1	1	4	25%	25%
Rhône	1	0	0	1	1	4	25%	25%
Pyrénées-Atlantiques	3	0	0	3	3	14	21%	21%
Haute-Saône	1	0	0	1	1	5	20%	20%
Aisne	1	0	0	1	1	5	20%	20%
Somme	1	0	0	1	1	5	20%	20%
Pyrénées Orientales	1	0	0	1	1	6	17%	17%
Manche	1	0	0	1	1	6	17%	17%
Oise	1	0	0	1	1	6	17%	17%
Haute-Savoie	1	0	2	3	1	6	50%	17%
Côte-d'Or	1	0	0	1	1	7	14%	14%
Var	1	0	0	1	1	7	14%	14%
Seine-et-Marne	2	0	0	2	2	15	13%	13%
Bas-Rhin	1	0	0	1	1	9	11%	11%

Hérault	1	0	0	1	1	9	11%	11%
Haut-Rhin	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Lot-et-Garonne	0	0	0	0	0	4	0%	0%
Cantal	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Haute-Loire	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Puy-de-Dôme	0	0	1	1	0	3	33%	0%
Nièvre	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Yonne	0	0	0	0	0	3	0%	0%
Indre	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Indre-et-Loire	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Loiret	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Aube	0	0	1	1	0	1	100%	0%
Jura	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Aude	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Gard	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Corrèze	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Creuse	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Meurthe et Moselle	0	0	1	1	0	11	9%	0%
Meuse	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Moselle	0	0	0	0	0	4	0%	0%
Vosges	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Ariège	0	0	1	1	0	3	33%	0%
Haute-Garonne	0	0	0	0	0	5	0%	0%
Lot	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Hautes-Pyrénées	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Tarn	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Seine-Maritime	0	0	0	0	0	7	0%	0%
Maine et Loire	0	0	2	2	0	3	67%	0%
Sarthe	0	0	1	1	0	2	50%	0%
Alpes Haute-Provence	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Alpes-Maritimes	0	0	1	1	0	4	25%	0%
Bouches-du-Rhône	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Vaucluse	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Drôme	0	0	0	0	0	1	0%	0%
Savoie	0	0	0	0	0	2	0%	0%
Paris	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Yvelines	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Hauts-de-Seine	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Seine-Saint-Denis	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Val de Marne	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Val d'Oise	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Lozère	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Aveyron	0	0	1	1	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Orne	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Eure	1	0	0	1	1	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Vendée	4	1	1	6	5	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Charente	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!

Charente-Maritime	5	3	2	10	8	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Hautes-Alpes	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Ardèche	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Corse du Sud	0	0	0	0	0	0	np	#DIV/0!
Haute-Corse	0	0	0	0	0	0	np	#DIV/0!
Vendée	4	1	1	6	5	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Charente	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Charente-Maritime	5	3	2	10	8	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Hautes-Alpes	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Ardèche	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!

4.4 Classement départemental par nombre de places

4.4.1 Classement par nombre de places des AGP (AGP pro comprises)

Département	AGP	AGP Nbe de places	AGP TT	AGP TT Nbe de places	AGP pro.	AGP Nbe de places	Nbe total structure(s) accueil GP	Nbe total de places offertes	Nbe total AGP Réelles (sans AGP pro)	Nbe total places (sans AGP pro)	AGP prescrites
Maine et Loire	0	0	0	0	2	1500	2	1500	0	0	3
Loire Atlantique	2	750	5	575	0	0	7	1325	7	1325	2
Vendée	4	825	1	200	1	75	6	1100	5	1025	0
Charente-Maritime	5	540	3	280	2	160	10	980	8	820	0
Ille-et-Vilaine	3	450	0	0	3	480	6	930	3	450	5
Landes	8	860	0	0	0	0	8	860	8	860	10
Nord	4	850	0	0	0	0	4	850	4	850	8
Morbihan	0	0	8	800	0	0	8	800	8	800	10
Calvados	4	260	0	0	4	510	8	770	4	260	10
Haute-Marne	2	200	0	0	1	450	3	650	2	200	3
Finistère	0	0	6	600	0	0	6	600	6	600	22
Pas de Calais	4	530	0	0	0	0	4	530	4	530	8
Ain	3	260	0	0	2	250	5	510	3	260	9
Doubs	2	280	0	0	1	200	3	480	2	280	3
Côtes d'Armor	1	80	3	375	0	0	4	455	4	455	5
Marne	2	240	0	0	1	200	3	440	2	240	3
Deux-Sèvres	2	400	0	0	0	0	2	400	2	400	2
Isère	3	300	0	0	1	100	4	400	3	300	9
Loir-et-Cher	3	340	0	0	0	0	3	340	3	340	4
Haute-Savoie	1	70	0	0	2	250	3	320	1	70	6
Ardennes	2	300	0	0	0	0	2	300	2	300	2
Pyrénées-Atlantiques	3	240	0	0	0	0	3	240	3	240	14
Seine-et-Marne	2	230	0	0	0	0	2	230	2	230	15
Saône-et-Loire	3	220	0	0	0	0	3	220	3	220	7

Gironde	2	200	0	0	0	0	2	200	2	200	7
Allier	2	200	0	0	0	0	2	200	2	200	3
Territoire de Belfort	1	200	0	0	0	0	1	200	1	200	1
Essonne	1	200	0	0	0	0	1	200	1	200	4
Haute-Vienne	1	200	0	0	0	0	1	200	1	200	1
Eure	1	200	0	0	0	0	1	200	1	200	0
Somme	1	200	0	0	0	0	1	200	1	200	5
Eure-et-Loir	1	80	0	0	1	100	2	180	1	80	2
Haute-Saône	1	150	0	0	0	0	1	150	1	150	5
Aveyron	0	0	0	0	1	150	1	150	0	0	0
Mayenne	2	150	0	0	0	0	2	150	2	150	3
Sarthe	0	0	0	0	1	150	1	150	0	0	2
Var	1	150	0	0	0	0	1	150	1	150	7
Puy-de-Dôme	0	0	0	0	1	125	1	125	0	0	3
Dordogne	1	120	0	0	0	0	1	120	1	120	3
Tarn-et-Garonne	1	120	0	0	0	0	1	120	1	120	1
Loire	2	120	0	0	0	0	2	120	2	120	4
Côte-d'Or	1	100	0	0	0	0	1	100	1	100	7
Cher	1	100	0	0	0	0	1	100	1	100	1
Aube	0	0	0	0	1	100	1	100	0	0	1
Meurthe et Moselle	0	0	0	0	1	100	1	100	0	0	11
Manche	1	100	0	0	0	0	1	100	1	100	6
Aisne	1	100	0	0	0	0	1	100	1	100	5
Oise	1	100	0	0	0	0	1	100	1	100	6
Vienne	1	100	0	0	0	0	1	100	1	100	1
Alpes-Maritimes	0	0	0	0	1	100	1	100	0	0	4
Bas-Rhin	1	80	0	0	0	0	1	80	1	80	9
Gers	1	80	0	0	0	0	1	80	1	80	1
Rhône	1	80	0	0	0	0	1	80	1	80	4
Hérault	1	50	0	0	0	0	1	50	1	50	9
Pyrénées Orientales	1	50	0	0	0	0	1	50	1	50	6
Ariège	0	0	0	0	1	50	1	50	0	0	3
Haut-Rhin	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Lot-et-Garonne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Cantal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Haute-Loire	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Nièvre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Yonne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Indre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Indre-et-Loire	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Loiret	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Corse du Sud	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Haute-Corse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Paris	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Yvelines	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hauts-de-Seine	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Seine-Saint-Denis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Val de Marne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Val d'Oise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aude	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Gard	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Lozère	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Corrèze	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Creuse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Meuse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Moselle	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Vosges	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Haute-Garonne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Lot	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Hautes-Pyrénées	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Tarn	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Orne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Seine-Maritime	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
Charente	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Alpes Haute-Provence	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Hautes-Alpes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bouches-du-Rhône	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Vaucluse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Ardèche	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Drôme	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Savoie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
TOTAL	#	11455	26	2830	28	5050	146	19335	118	14285	339

4.4.2 Classement par nombre de places des AGP réelles (AGP pro exclues)

Département	AGP	AGP Nbe de places	AGP TT	AGP TT Nbe de places	AGP pro.	AGP Nbe de places	Nbe global structure(s) accueil GP	Nbe total de places offertes	Nbe total AGP Réelles (sans AGP pro)	Nbe total places (sans AGP pro)	AGP prescrites
Loire Atlantique	2	750	5	575	0	0	7	1325	7	1325	2
Vendée	4	825	1	200	1	75	6	1100	5	1025	0
Landes	8	860	0	0	0	0	8	860	8	860	10
Nord	4	850	0	0	0	0	4	850	4	850	8
Charente-Maritime	5	540	3	280	2	160	10	980	8	820	0
Morbihan	0	0	8	800	0	0	8	800	8	800	10
Finistère	0	0	6	600	0	0	6	600	6	600	22
Pas de Calais	4	530	0	0	0	0	4	530	4	530	8
Côtes d'Armor	1	80	3	375	0	0	4	455	4	455	5
Ile-et-Vilaine	3	450	0	0	3	480	6	930	3	450	5
Deux-Sèvres	2	400	0	0	0	0	2	400	2	400	2
Loir-et-Cher	3	340	0	0	0	0	3	340	3	340	4
Isère	3	300	0	0	1	100	4	400	3	300	9

Ardennes	2	300	0	0	0	0	2	300	2	300	2
Doubs	2	280	0	0	1	200	3	480	2	280	3
Calvados	4	260	0	0	4	510	8	770	4	260	10
Ain	3	260	0	0	2	250	5	510	3	260	9
Marne	2	240	0	0	1	200	3	440	2	240	3
Pyrénées-Atlantiques	3	240	0	0	0	0	3	240	3	240	14
Seine-et-Marne	2	230	0	0	0	0	2	230	2	230	15
Saône-et-Loire	3	220	0	0	0	0	3	220	3	220	7
Haute-Marne	2	200	0	0	1	450	3	650	2	200	3
Gironde	2	200	0	0	0	0	2	200	2	200	7
Allier	2	200	0	0	0	0	2	200	2	200	3
Territoire de Belfort	1	200	0	0	0	0	1	200	1	200	1
Essonne	1	200	0	0	0	0	1	200	1	200	4
Haute-Vienne	1	200	0	0	0	0	1	200	1	200	1
Eure	1	200	0	0	0	0	1	200	1	200	0
Somme	1	200	0	0	0	0	1	200	1	200	5
Haute-Saône	1	150	0	0	0	0	1	150	1	150	5
Mayenne	2	150	0	0	0	0	2	150	2	150	3
Var	1	150	0	0	0	0	1	150	1	150	7
Dordogne	1	120	0	0	0	0	1	120	1	120	3
Tarn-et-Garonne	1	120	0	0	0	0	1	120	1	120	1
Loire	2	120	0	0	0	0	2	120	2	120	4
Côte-d'Or	1	100	0	0	0	0	1	100	1	100	7
Cher	1	100	0	0	0	0	1	100	1	100	1
Manche	1	100	0	0	0	0	1	100	1	100	6
Aisne	1	100	0	0	0	0	1	100	1	100	5
Oise	1	100	0	0	0	0	1	100	1	100	6
Vienne	1	100	0	0	0	0	1	100	1	100	1
Eure-et-Loir	1	80	0	0	1	100	2	180	1	80	2
Bas-Rhin	1	80	0	0	0	0	1	80	1	80	9
Gers	1	80	0	0	0	0	1	80	1	80	1
Rhône	1	80	0	0	0	0	1	80	1	80	4
Haute-Savoie	1	70	0	0	2	250	3	320	1	70	6
Hérault	1	50	0	0	0	0	1	50	1	50	9
Pyrénées Orientales	1	50	0	0	0	0	1	50	1	50	6
Maine et Loire	0	0	0	0	2	1500	2	1500	0	0	3
Aveyron	0	0	0	0	1	150	1	150	0	0	0
Sarthe	0	0	0	0	1	150	1	150	0	0	2
Puy-de-Dôme	0	0	0	0	1	125	1	125	0	0	3
Aube	0	0	0	0	1	100	1	100	0	0	1
Meurthe et Moselle	0	0	0	0	1	100	1	100	0	0	11
Alpes-Maritimes	0	0	0	0	1	100	1	100	0	0	4
Ariège	0	0	0	0	1	50	1	50	0	0	3
Haut-Rhin	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Lot-et-Garonne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Cantal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Haute-Loire	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Nièvre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2

Yonne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Indre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Indre-et-Loire	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Loiret	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Corse du Sud	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Haute-Corse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Paris	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Yvelines	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hauts-de-Seine	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Seine-Saint-Denis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Val de Marne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Val d'Oise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aude	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Gard	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Lozère	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Corrèze	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Creuse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Meuse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Moselle	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Vosges	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Haute-Garonne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Lot	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Hauts-Pyrénées	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Tarn	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Orne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Seine-Maritime	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
Charente	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Alpes Haute-Provence	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Hauts-Alpes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bouches-du-Rhône	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Vaucluse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Ardèche	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Drôme	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Savoie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
TOTAL	#	11455	26	2830	28	5050	146	19335	118	14285	339