

00.37 nne

Centre d'Études Politiques de l'Europe Latine
CEPEL (UMR 5112) CNRS- Université de Montpellier 1

Gen

Légiférer sur les "gens du voyage"
Genèse et mise en œuvre d'une législation

Note méthodologique et Rapport intermédiaire

Sous la direction de
Louis Assier-Andrieu et Anne Gotman

Avec la collaboration de
Guillaume Fonbonne, Yann Gourmelen, Pierre Lissot,
Olivier Massot, Laurent Novoa, Daniel Pujol

Recherche réalisée avec le soutien du

Ministère de la Justice
Mission Droit et Justice

Contrat n° 752 060/00
Novembre 2002

Centre d'Études Politiques de l'Europe Latine
CEPEL (UMR 5112) CNRS- Université de Montpellier 1

*Légiférer sur les “gens du voyage”
Genèse et mise en œuvre d'une législation*

Note méthodologique et Rapport intermédiaire

*Sous la direction de
Louis Assier-Andrieu et Anne Gotman*

*Avec la collaboration de
Guillaume Fonbonne, Yann Gourmelen, Pierre Lissot,
Olivier Massot, Laurent Novoa, Daniel Pujol*

Recherche réalisée avec le soutien du

*Ministère de la Justice
Mission Droit et Justice*

Contrat n° 752 060/00
Novembre 2002

Table des matières

INTRODUCTION	5	
LOUIS ASSIER-ANDRIEU ET ANNE GOTMAN		
I. GENESE DE LA LOI : LOGIQUES INSTITUTIONNELLES ET POSITIONS POLITIQUES.....		19
LOUIS ASSIER-ANDRIEU ET ANNE GOTMAN		
1. CINQ MINISTERES ET UNE COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE POUR UN PROBLEME DE SOCIETE	19	
1°) <i>Un "enfant" peu désiré.....</i>	20	
2°) <i>La mise à niveau des droits et la commission nationale consultative.....</i>	25	
2. INTEGRATION ET SEPARATISME : LES PARADOXES DE LA LOI	28	
3. ETRANGERS A LA COMMUNE	31	
II. ASPECTS THEORIQUES DE LA LEGISLATION SUR LES "GENS DU VOYAGE": DE L'ESPRIT ET DE L'INTENTION DU LEGISLATEUR.		40
OLIVIER MASSOT.		
1. DE L'ESPRIT DU LEGISLATEUR	41	
1°) <i>Sur la réification des sujets de la loi.....</i>	43	
2°) <i>Sur les véritables destinataires de la loi.....</i>	52	
2. DE L'INTENTION DU LEGISLATEUR	58	
1°) <i>Sur les exemples relevés</i>	59	
2°) <i>Sur la volonté du législateur.....</i>	70	
EN CONCLUSION	73	
ADDENDA	74	
OUVRAGES CITES.....	77	

III. LES COMPLEXITES D'UNE ENQUETE CONFRONTEE A LA LOI DU SILENCE.....	81
---	-----------

PREMIERE PARTIE. OBSERVATIONS ET REFLEXIONS SUR L'APPLICATION DE LA LOI BESSON DANS LES DEPARTEMENTS DE L'AUDE ET DES PYRENEES ORIENTALES.

DANIEL PUJOL

1. MONOLITHISME ADMINISTRATIF ET DIFFICULTES DE L'INVESTIGATION.....	83
2. DANS LE SECRET DES NEGOCIATIONS.....	86
3. DU POIDS DE LA NORME SUR LES RAPPORTS ENTRE SEDENTARITE ET NOMADISME	89
4. REPRESENTATIONS DE L'UNIVERS TSIGANE ET DYNAMIQUES DE L'IDENTITE	91
CONCLUSION	96

DEUXIEME PARTIE. L'EXEMPLE DU DEPARTEMENT DE L'HERAULT.....98

YANN GOURMELEN

1. EXPOSE DU TERRAIN	98
1°) <i>Auteurs et déroulement de l'enquête.....</i>	<i>99</i>
2°) <i>Le bureau d'étude ARHOME et le Centre d'Etude technique de l'Equipement.....</i>	<i>101</i>
2. RE-PRESENTATION DU DIAGNOSTIC	104
1°) <i>Les peurs exprimées.....</i>	<i>105</i>
2°) <i>Emergence de catégories et construction de la peur.....</i>	<i>107</i>
3. BILAN	109

IV. ETUDE COMPARATIVE : LE TRAITEMENT CLASSIQUE ET LE TRAITEMENT LEGALISTE DANS LES HAUTS-DE-SEINE ET L'ESSONNE ... 110

ANNE GOTMAN ET LAURENT NOVOA.

1. LA LOI ET SON APPLICATION LOCALE.	111
1°) <i>L'appropriation régionale de la loi.....</i>	<i>111</i>
2°) <i>Le contexte géographique de nos observations.....</i>	<i>112</i>
2. L'APPLICATION DEPARTEMENTALE DE LA LOI.....	116
1°) <i>La résistance dans les Hauts-de-Seine.....</i>	<i>116</i>
2°) <i>Contre-exemple : le volontarisme de l'action publique dans l'Essonne.....</i>	<i>119</i>
3. STRATEGIES POLITIQUES ET REPRESENTATIONS DANS LE CADRE DE L'ESSONNE	123
1°) <i>Sédentaires, voyageurs : l'impossible définition.....</i>	<i>124</i>
2°) <i>Typologie des aires.....</i>	<i>130</i>

3°) <i>La méthode de travail : neutraliser les conflits et organiser le transitoire</i>	136
4°) <i>Epilogue : vers la course de lenteur</i>	144
4. LA POPULATION ET SES MODES DE VIE SAISIS PAR L'ACTION PUBLIQUE.....	147
1°) <i>Un exemple de prise en charge classique : Nanterre</i>	148
2°) <i>La référence ethnologique et sa négation pratique</i>	155
3°) <i>Au-delà de la culture : l'homo occidentalis. Le cas de l'Essonne</i>	158
5. LA CONSTRUCTION DU NOMADE ADMINISTRATIF.....	161
1°) <i>Lois sociales et pyramide des pouvoirs</i>	161
2°) <i>Les savoirs produits sur les populations</i>	162
SOURCES.....	166

V. LES ALPES-MARITIMES : UN CAS DE DELEGATION DE L'AUTORITE..... 170

GUILLAUME FONBONNE.

1. LA MISE EN PLACE DES DISPOSITIFS PREVUS PAR LA LOI.....	171
1°) <i>La commission départementale consultative des gens du voyage</i>	171
2°) <i>La question du médiateur</i>	176
2. LE SCHEMA DEPARTEMENTAL D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE DANS LES ALPES- MARITIMES.....	178
1°) <i>Un diagnostic ancien, un schéma en voie de réactualisation</i>	178
2°) <i>La doctrine de l'AREAT</i>	181
CONCLUSION.....	189

VI. LE POLITIQUE SOUTENU PAR L'ASSOCIATIF : VERS UNE ACTION PUBLIQUE VOLONTARISTE – LE CAS DU NORD..... 191

PIERRE LISSOT.

1. LA MISE EN PLACE DE LA LOI DANS LE DEPARTEMENT DU NORD.....	195
1°) <i>Les réunions de travail : entre effectivité et efficacité</i>	196
2°) <i>La dévotion de la mise en place de la loi Besson : l'AREAS</i>	197
3°) <i>Les créations institutionnelles légales et/ou informelles</i>	199
2. LES DIFFICULTES RENCONTREES DANS L'APPLICATION DE LA LOI BESSON.....	201
1°) <i>Les problèmes matériels et relationnels rencontrés</i>	202
2°) <i>Les peurs engendrées</i>	206
3. UNE ACTION PUBLIQUE LOCALE BASEE SUR LA RIGUEUR ET LA RESPONSABILISATION DES ACTEURS CONCERNES.....	208
1°) <i>Une volonté générale de faire appliquer la loi</i>	208

2°) Une volonté politique de « responsabiliser » de manière ferme et contrôlée	209
CONCLUSION.....	211

ELEMENTS DE CONCLUSION.	213
--------------------------------------	-----

LOUIS ASSIER-ANDRIEU ET ANNE GOTMAN

1. LA DECONSTRUCTION DU VISAGE DE L'ÉTAT	213
2. LE POUVOIR DE NOMMER	217
1°) <i>Naturalisation par la culture</i>	217
2°) <i>Traquer les embryons de groupes</i>	219
3. LES AIRES D'ACCUEIL, DISPENSAIRES DE L'URBANITE	229
1°) <i>Un périmètre en lisière de l'urbain</i>	229
2°) <i>La scolarisation, face cachée de l'iceberg</i>	240

Introduction

Louis Assier-Andrieu et Anne Gotman

Rappel de la problématique

Ce projet émane d'un questionnement plus large du *Programme interministériel Ville et Hospitalité* sur les formes politiques, juridiques et sociales de l'appartenance à un lieu, un groupe ou une nation et la déclinaison de l'acceptation et de la répulsion des personnes et des groupes considérées comme étrangères à ces modes d'appartenance. Sur la base d'enquêtes réalisées dans les régions de Perpignan et Barcelone, points de résidence et de passage de populations tsiganes sédentaires, semi-nomades et nomades, nous avons présenté, lors d'un séminaire de pilotage du Programme à la Maison des Sciences de l'Homme, l'opportunité de focaliser une recherche sur la nouvelle loi concernant l'accueil et le stationnement des gens du voyage, alors en préparation.

La population tsigane est abordée dans cette optique non pas comme un thème ethnologique classique, en raison de ses traits culturels distinctifs et de ses clivages internes en multiples groupes et sous-groupes, mais comme *un cas limite de la problématique de l'appartenance et de l'exclusion*. Ce dernier aspect n'est pas non plus abordé en soi, comme l'une des dimensions de la question sociale, mais à son tour comme *une expérience limite de la validité des catégories juridiques* structurant l'identité des individus et des groupes, et une expérience vivante de la transformation possible de la cohérence du droit français dans la mesure où les dispositions nouvelles supposent que soient prises en compte les spécificités culturelles de populations pensées et administrées explicitement comme des " communautés ".

Par sa dimension historique, et sa portée anthropologique, la loi « Besson » du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des " gens du voyage " requiert une triple étude s'attachant aussi bien à l'analyse du processus d'élaboration du texte de loi qu'à l'évaluation, sur des sites témoins, de sa réception et de son application ultérieure. Faisant suite au colloque de réflexion autour du vote de la loi en première lecture à l'Assemblée nationale organisé à Perpignan à l'initiative de l'ICRESS, du programme Ville et Hospitalité (PUCA), de la Maison des Sciences de l'Homme, et en étroite collaboration avec le Secrétariat d'Etat au Logement, ce projet d'étude de la loi en " temps réel " ambitionne d'offrir aux responsables politiques et administratifs concernés un outil d'analyse pertinent susceptible d'alimenter et d'accompagner l'intelligence de l'action d'un texte destiné à concilier " nomadisme " et " citoyenneté " .

Cette nouvelle législation est, à plus d'un titre, 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 ou l'être mieux. Ces difficultés nous parlent avant tout des capacités d'accueillir dont est capable de témoigner la société française. Elles apparaissent dans l'impossibilité qui affecte la volonté publique de dire qui l'on souhaite accueillir - " les personnes dites gens du voyage " - et à quoi. Dans son expression la plus manifeste comme dans l'intention politique portée par le ministre Louis Besson, la loi entend faire place à ces gens, au sens immédiat, physique, du terme. Mais ce que ne dit pas la loi, et qui la motive, c'est l'ensemble des raisons qui font que cette place n'existe pas encore et qu'il incombe à l'expression la plus solennelle de la volonté du peuple de la ménager. Ce sur quoi la loi intervient, ce qu'elle vise à transformer radicalement, c'est le rejet du forain par le riverain. Ce qu'elle entend obtenir des citoyens, c'est qu'en faisant place aux caravanes de passage, ils sachent qu'ils deviennent citoyens.

Pour nous, l'enjeu central de toute politique d'accueil, de tout engagement à l'hospitalité, réside non seulement dans les procédures positives, visibles, installées pour favoriser l'insertion mais aussi dans les sources diverses du rejet et de la relégation que ces procédures visent à combattre et qui perpétuellement les remettent en cause. Quand un discours public se saisit de l'hospitalité, c'est

toujours pour évoquer l'inhospitalité et pour produire de façon incantatoire des séries d'injonctions éthiques, morales et " citoyennes " à être plus hospitaliers. L'hospitalité, de notre point de vue, relève aussi bien de l'ordre de la vertu que d'un savoir-faire de la relation territorialisée à l'autre. L'hospitalité, c'est l'apprentissage de la relation entre membres et non-membres d'un territoire – sachant qu'on est membre à des degrés divers et selon des intensités variables dans l'espace et dans le temps. Ainsi l'hospitalité désigne-t-elle la vertu publique par excellence, l'obligation universelle de faire société qui, lorsqu'elle se concrétise pour chacun dans les actes, mobilise et rend tangible son contraire, le rejet de l'autre et le repli sur soi.

La loi du 5 juillet 2000 trouve son origine dans l'échec d'une première législation sur le même objet, promulguée en 1990. Le nouveau texte prévoit que " les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles " (art. 1^{er}, al. I). Leur action s'inscrit dans le cadre de schémas départementaux qui doivent, sous l'autorité des préfets, déterminer les besoins existants, en constatant notamment " la fréquence et la durée des séjours des gens du voyage " (art. 1^{er}, al. II), et fixer les secteurs géographiques d'implantation des aires d'accueil (par choix de communes d'implantation) tout en définissant " la nature des interventions à caractère social destinées aux gens du voyage qui les fréquentent " (id.). Ces schémas sont élaborés en association avec une commission consultative comprenant notamment des " représentants des communes concernées " et des " représentants des gens du voyage, et des associations intervenant auprès des gens du voyage " (art. 1^{er}, al. IV). L'obligation d'accueillir incombe aux communes de plus de 5000 habitants qui peuvent aussi l'assumer dans le cadre d'établissements publics de coopération intercommunale (art. 2, al. I), aidées tant pour la réalisation des aménagements que pour leur fonctionnement par l'Etat, le département et divers organismes sociaux (art. 4). Sous échéance de deux années, l'Etat se substitue aux communes, mais les dépenses relatives à l'aménagement et à la gestion des aires leur sont imputées (art. 3, al. I). Lorsqu'il s'acquitte de l'obligation dans les délais impartis, le maire peut en revanche interdire par arrêté tout stationnement hors des aires et ordonner l'évacuation forcée (art. 9). Par voie conventionnelle entre les partenaires impliqués, il est fixé un " droit d'usage ",

variable selon le type d'aire et le montant de l'aide de l'Etat (art. 5), à la charge des gens du voyage.

La qualification de ceux qu'on entend par " gens du voyage ", la mesure dans laquelle les populations visées par le texte s'y reconnaissent ou les modalités de représentation politique des gens du voyage dans les commissions consultatives (nationale et départementales) sont autant d'implicites auxquels peuvent donner corps les savoirs des sciences sociales comme ceux des élus locaux. On peut faire droit à l'euphémisme de la qualification et, sans le questionner, s'engager directement dans une approche spécifique des composantes de la communauté tzigane en France. C'est elle, nous expliquent les acteurs techniques du processus législatif, qui est effectivement visée et non la totalité des personnes qui possèdent des " résidences mobiles ". Le texte exprime cet objectif en convoquant la notion de " tradition " attachée à ce mode d'habiter (art.1, al. 1) mais en évitant de légiférer ou d'administrer, comme le font d'autres pays d'Europe (comme la Grèce ou l'Espagne), sur des groupes " ethniques " ou " culturels " aux critères prédéfinis.

Pour faire place aux gens du voyage, la loi prend pour critère de qualification de la population qu'elle vise le caractère traditionnel d'un mode d'habiter, c'est-à-dire l'aspect collectif et distinctif d'un groupe dont il serait attentatoire à la liberté démocratique de chercher à cerner les contours en recourant aux multiples facettes de l'essentialisme culturel. Celui-ci intervient en revanche dans le débat dès l'instant où l'hospitalité républicaine prend le visage concret de l'accueil réel en un site donné d'un groupe de Tsiganes, et il prend volontiers l'aspect d'une imputation systématique de traits négatifs d'une population dont le mode de vie, la tradition précisément, expliquerait la non-insertion chronique et séculaire à " notre société. " Dans le répertoire des manquements censés " culturels " aux codes locaux de bonne vie et moeurs, c'est ainsi l'inhospitalité qui dévoile ses visages ambigus, et c'est le mobile de l'intervention législative qui se trouve pleinement justifié. Sur le plan du droit, et plus profondément des fondements de la société républicaine, on peut s'interroger sur la question de savoir si l'on combat utilement les effets discriminatoires de l'imputation de " tradition " dont la Révolution avait fait litière en tant que telle (et

dont l'article 7 du Code civil maintient en vigueur la réprobation) en utilisant la même notion de " tradition " comme critère positif de déclenchement de la solidarité nationale pour cette population-ci.

C'est par ses interactions avec le droit, les institutions, les cadres d'une société urbanisée pensée dans et pour la sédentarité, que la population tsigane nous amène à penser son altérité comme le résultat de processus complexes qui en font l'enjeu d'une hospitalité à construire et non comme la justification d'une inhospitalité légitime. Les acteurs administratifs et politiques du processus législatif doivent permettre de restituer la genèse et l'ampleur des questionnements nationaux qui traversent la production de la loi. La recherche empirique portera sur les échelles multiples de la décision et l'imbrication des niveaux de comparaison, de l'intercommunal à l'interdépartemental, jusqu'à l'international entre pays membres de l'Union Européenne et hors pays membres, dans le but de saisir, jusqu'aux modes violemment inhospitaliers de traitement des Tsiganes, le nuancier des solutions normatives parmi lesquels la loi française définit un choix. La recherche entreprend d'éclaircir le ou les sens de ce choix qui, touchant une population marginale et marginalisée, n'en évoque pas moins clairement la question de savoir par où passent les contours de la cohésion sociale et où se situe la limite qui, une fois franchie, fait d'un être un exclu : en d'autres termes, et comparant les cultures normatives présentes sur l'espace européen, par où passent concrètement les limites de l'appartenance à la société politique ?

Par son inscription dans l'histoire longue du traitement socio-juridique de l'errance d'une part et des populations Tsiganes d'autre part, la nouvelle loi relative aux " gens du voyage " mobilise une série de représentations et d'intérêts idéologiques, politiques et économiques distincts. Ces intérêts, c'est l'un de nos postulats, peuvent être appréhendés à partir d'une anthropologie juridique, qui soucieuse de l'histoire est susceptible de saisir à la fois les lignes de césure et la récurrence historique d'enjeux structurels liés au traitement des formes diverses de nomadisme collectif dans les sociétés occidentales, et dans la société française en particulier.

Méthodologie

La démarche de recherche proposée vise ainsi successivement à :

- 1°) Reconstituer le processus de production de la première et de la seconde Loi Besson en tentant de restituer et d'articuler l'ensemble complexe de logiques institutionnelles et de mobilisations politiques et sociales qui ont abouti à la mise sur agenda de la loi (volontés gouvernementales et/ou ministérielles, mobilisations de parlementaires, d'élus locaux ou d'associations de " gens du voyage " ou de structures travaillant dans le champ des questions liées à leur accueil, constats de difficultés d'applications de la loi précédente...) : enquête par entretiens avec les acteurs politiques, administratifs et associatifs du processus ; recherche des philosophies explicites et implicites mises en œuvre ; étude des logiques de conciliation d'intérêts ou de représentations divergentes ; analyse des rapports du processus avec les dispositifs de connaissance de l'objet de la loi (expertises, connaissance historique et ethnologique des milieux concernés, " remontées " des élus locaux) ; question de l'amarrage du dossier " gens du voyage " au ministère du logement et implications sur les dynamiques de création de la loi.
- 2°) Identifier les référents et les intérêts idéologiques, politiques et économiques des différents acteurs institutionnels et politiques concernés tant par la mise sur agenda du texte que par le processus législatif en lui-même.
- 3°) Effectuer une lecture d'anthropologie historique des textes normatifs : approche de l'étendue sémantique des enjeux philosophiques et politiques que recèlent les documents préparatoires (rapports), les avant-projets, projets de loi, les débats parlementaires autour des deux textes législatifs de 1990 et 2000 relatifs au " gens du voyage " - repérage des logiques de conversion d'un ensemble de situations sociales en une qualification juridique homogène, analyse extensive de la notion de " gens du voyage " en droit français et dans la culture juridique et politique française.
- 4°) Rechercher les lignes de convergences ou de divergences politiques, juridiques, administratives et sociologiques (entre partis politiques, élus ruraux et

urbains, gouvernements et élus locaux, gouvernement et parlementaires, députés et sénateurs...) ainsi que les référents et intérêts idéologiques, politiques et économiques qui les structurent ou qui sont simplement mobilisés pour les exprimer (nécessité d'accueillir ou/et d'expulser, d'assimiler ou/et de reconnaître des spécificités culturelles, de faire prévaloir la liberté de circuler et de stationner ou/et des conceptions d'ordre ou de sûreté publique...): la focalisation sur les points de friction permet, selon la méthode du *trouble-case* (K. Llewellyn), d'accéder plus directement aux prétentions, revendications et orientations dont l'action publique souhaite régler les écarts.

- 5°) Restituer le traitement juridique de la question Tsigane dans la longue durée institutionnelle (XV^e-XX^e s.): perceptions occidentales de l'arrivée de ces populations, représentations anciennes du nomadisme, de l'errance ou du vagabondage ; débats, évolutions ultérieures, les différentes acceptions revêtues par les différentes qualifications dont celle de " gens du voyage " est l'aboutissement, et les formes de traitement juridique successives mises en œuvre pour agir sur elle, afin d'appréhender les ruptures et les récurrences historiques existantes.
- 6°) Analyse structurelle des combinatoires normatives à l'œuvre dans le texte¹: tentative de " hiérarchisation " et d'articulation de référents et d'intérêts idéologiques, politiques et économiques contradictoires entre l'Etat et les pouvoirs locaux ; entre un individualisme républicain réprouvant la reconnaissance de communautés au sein de la nation et l'identification et la création de catégories administratives qui caractérise toute production normative ; logique de reconnaissance de droits culturels spécifiques ou effort de conversion à la normalité citoyenne d'aspirations initialement formulées (par les pouvoirs publics et par les populations en cause) comme des aspirations à la distinction et à la pérennisation de la différence.
- 7°) Analyse comparative du processus législatif et du texte de loi à partir d'autres situations européennes susceptibles d'éclairer par des regards distancés le

¹ Assier-Andrieu L., " Réflexions sur le droit du " social " ", *Cités. Philosophie, politique, histoire*, 2000, 1, pp. 9-37

cadre historique et culturel dans lequel s'enracine le cas français. Outre le cas de l'Espagne, avec la collaboration de l'équipe du Département d'anthropologie sociale de l'Université de Tarragone dirigée par le professeur J-M Comelles², le présent projet s'appuie sur des contacts étroits avec des chercheurs concernés par ces questions en Belgique (Académie européenne de théorie du droit), en Grèce (Département d'ethnologie et d'histoire de Thessalonique), en Bulgarie (Institut ethnologique de Sofia). Il appartiendra au déroulement de la recherche d'identifier et d'étudier les sites et les correspondants pertinents, tant dans la communauté scientifique qu'auprès des pouvoirs publics.

La loi Besson relative aux " gens du voyage " sera ici appréhendée comme un cadre normatif permettant d'agir sur une réalité existante avec le dessein de la transformer : c'est par cette transformation que la loi prouvera son efficacité. Dans cette phase d'étude de la loi dans le " temps réel " de sa mise en œuvre, il a été convenu d'aborder la période de deux ans prévue pour négocier localement des schémas départementaux d'accueil des " gens du voyage ", avant de transférer cette compétence au préfet lorsque la concertation préalable aura éventuellement échoué.

Résultats attendus

Offrant des éléments de réflexion pour chacune des étapes du processus, la recherche s'attachera dans les départements témoins à :

- 1°) Analyser la réception locale du texte de loi à partir d'entretiens avec des élus départementaux et municipaux, des responsables préfectoraux et des représentants associatifs, et d'une observation du déroulement des sessions des commissions consultatives départementales mises en place afin :

² J-M Comelles, *Epidemiae. De l'errance comme identité culturelle. A propos des gens du voyage dans la res publica*, in *Ville et Hospitalité - Légiférer sur les " gens du voyage " : les communes et la République*, Actes du Séminaire de Perpignan, 15-16 octobre 1999, Fondation Maison des sciences de l'Homme, Plan Urbanisme Construction Architecture, Institut Catalan de Recherche en Sciences Sociales, janvier 2000, pp. 61-69.

- d'identifier à une échelle locale les discours et les attitudes d'acceptation ou de réprobation des mesures prévues par le texte, et de réévaluation des intérêts en présence avec le souci de dégager les représentations à la source des différents discours tenus, selon la position respective des acteurs, et d'envisager les modalités de leurs conciliations ;
- de lier les représentations ainsi décelées à la variété des référentiels idéologiques, politiques et/ou économiques qui s'expriment à travers ces discours et attitudes ;
- de déterminer et d'isoler, à partir d'un comparatisme empirique (comparaison entre différents départements français et confrontation du cas français à divers cas européens - dans et hors UE, voir supra), les discours et attitudes qui relèvent de facteurs conjoncturels et spécifiques de ceux qui, récurrents à travers le temps ou l'espace, relèvent de logiques normatives plus lourdes et fondamentales dans l'organisation juridique des sociétés occidentales.

2°) Analyser les implications concrètes de la loi dès la mise en œuvre d'un schéma départemental et la réalisation des premières aires d'accueil en fonction des contextes locaux particuliers à partir d'une série d'enquêtes empiriques de type ethnologique permettant de saisir au plus près des " terrains " choisis, c'est-à-dire jusque dans une casuistique des situations d'interaction des décideurs locaux avec les personnes identifiées ou qui s'identifient comme " gens du voyage ". Une telle perspective postule que chaque opérateur intervenant sur un problème social est aujourd'hui transformé en " législateur " potentiel ou effectif d'une fraction de la question sociale. Nous rechercherons donc la mesure de l'efficacité du texte dans les éventuelles distorsions entre l'ordre légal et les normativités variées engendrées par les situations d'interaction entre les opérateurs chargés localement de son application, les " gens du voyage ", les populations sédentaires " accueillantes ". A partir d'études empiriques localisées, nous tenterons donc successivement :

- d'identifier l'ensemble des opérateurs politiques, administratifs ou de la société civile appelés, aux titres les plus divers et à des degrés variés de proximité avec le local, d'éclaircir les chaînes de décision et les effets de

dominance doctrinale qui interviennent dans les diverses logiques partenariales (un ou plusieurs partenaires de l'action prenant le pas sur les autres non à titre hiérarchique mais en fonction d'une plus grande cohérence du discours sur le cas d'espèce).

- d'évaluer la propension et la capacité de ces opérateurs locaux à interpréter, voire à " réinterpréter " le sens de la loi, et donc à créer une normativité locale à partir de la norme légale, en insistant particulièrement sur les institutions amenées à avoir des relations de face à face avec les groupes identifiés comme " gens du voyage " et ceux qui, à l'issue de processus qui devront être mis à jour, se définissent ou sont définis comme leurs représentants.

Méthode d'enquête

Pour rendre compte du processus normatif en jeu dans la loi Besson, des logiques institutionnelles qui contribuent à le mettre en pratique et des référents sociologiques, anthropologiques et politiques mobilisés par les différents acteurs, trois types d'investigations interpénétrées sont nécessaires :

1^o) une reconstitution minutieuse du processus législatif qui repose, d'une part, sur la collecte des différents textes : projets de loi, débats à l'Assemblée nationale et au Sénat, projets de circulaires et de décrets d'applications, procès-verbaux des réunions interministérielles, avis du Conseil d'Etat et de la Commission nationale consultative des gens du voyage ; et d'autre part sur des entretiens auprès des acteurs politiques, administratifs et associatifs engagés, à des titres divers, dans le processus législatif. Sans oublier les différentes propositions de loi qui ont précédé la promulgation des deux lois « Besson » de 1990 (dont seul l'article 28 portait sur les gens du voyage) et de 2000. Complémentairement, le dépouillement des courriers relatifs à ces deux lois adressés par les maires à l'Association des Maires de France permet d'éclairer les « poussées légiférantes » qui ont accompagné cette période ;

- 2°) la restitution du traitement juridique de la question tzigane dans la longue durée institutionnelle (XV^e-XX^e s.) destinée à appréhender les ruptures et les récurrences historiques existantes, et l'analyse comparative du processus législatif et du texte de loi à partir d'autres situations européennes susceptibles d'éclairer le cadre historique et culturel dans lequel s'enracine le cas français nécessitent une investigation essentiellement bibliographique, complétée le cas échéant par des contacts avec les instances universitaires ou européennes pertinentes ;
- 3°) l'enquête en temps réel sur l'application de la loi nécessite le suivi des travaux des commissions départementales et des entretiens auprès des différents acteurs, administratifs, politiques, associatifs engagés dans la mise en œuvre des schémas départementaux (Conseil général, préfecture, DDE, associations de gens du voyage et d'aide aux gens du voyage, bureaux d'études..) Toutefois, pour ne pas coller exclusivement à la temporalité législative et interpréter les logiques locales dans un contexte socio-historique plus large, un travail bibliographique spécifique, éventuellement archivistique, sur la présence des gens du voyage dans le département est nécessaire.

Calendrier et déroulement de la recherche

Le calendrier législatif nous a contraints à mener l'enquête sur le processus législatif en premier, dès avant la soumission du projet de recherche, et à réaliser simultanément le suivi des débats, la collecte des textes et les entretiens avec les acteurs de la loi au plus près de leur mémoire ; cette investigation s'est poursuivie avec la publication des circulaires et décrets d'application dont le dernier est intervenu sept mois après la promulgation de la loi, et avec les différents textes législatifs qui interviennent directement ou indirectement dans le traitement des gens du voyage : circulaires relatives à la scolarisation des enfants du voyage, aux programmes d'accès aux soins en faveur des personnes en situation précaire, loi de modernisation sociale modifiant le régime juridique de la domiciliation des

gens du voyage etc., et se poursuit avec la Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

Les enquêtes de terrain ont été lancées simultanément, l'équipe ayant mis à profit le temps écoulé jusqu'à la mise en place des premières commissions départementales (dont la plupart ne sont intervenues que plusieurs mois après la promulgation des derniers décrets) d'une part en menant des investigations préalables sur la politique menée depuis 1990 dans les départements choisis, et, d'autre part, en organisant un séminaire de recherche auquel ont été invités des intervenants engagés à des titres divers dans la mise en œuvre d'actions en faveur des gens du voyage³, destiné, par la confrontation des points de vue, à préciser les angles d'approche à la fois sur le plan théorique et empirique.

Les départements témoins ont été déterminés en collaboration avec le Secrétariat d'Etat au Logement, et le programme interministériel Ville et Hospitalité (PUCA). Afin d'asseoir scientifiquement cette étude sur une démarche comparative, il nous a semblé souhaitable que des sites divers soient choisis comprenant des départements ayant, suite à la loi de 1990, mis en place un schéma départemental d'accueil des "gens du voyage", afin de pouvoir y mesurer aussi bien les difficultés rencontrées que la réception du nouveau texte de loi au regard de l'expérience des acteurs locaux et des "gens du voyage" – ce sont les départements de l'Aude, dont le schéma a été signé en 1998 par le préfet et le président du Conseil Général, des Alpes Maritimes, de l'Essonne et du Nord dont les schémas signés respectivement en 1998, 1993 et 1996 l'ont été par le préfet seul ; et d'autres départements ne l'ayant pas fait, devant donc le faire dans les délais prévus par l'actuelle loi, afin de pouvoir comparer la réception et la mise en œuvre du texte en fonction d'une pluralité de contextes répartis sur le territoire national (intervention de divers paramètres : présence ou non de sites de rassemblements périodiques, de populations Tsiganes sédentaires ou semi-sédentaires importantes..). Les départements observés

³ Notamment : Laurent El Ghozi, Maire adjoint de Nanterre, Président de l'Association pour l'accueil des gens du voyage, membre de la Commission nationale consultative des gens du voyage, Catherine Richard, chargée de mission à la Délégation Interministérielle à la Ville, Ana Pitoun, responsable des questions juridiques à l'Association pour l'accueil des gens du voyage.

n'ayant pas signé de premier schéma sont l'Hérault, les Pyrénées- Orientales et les Hauts-de-Seine.

Outre les entretiens avec les acteurs principaux, le suivi des commissions, certaines études de cas ont été menées lorsqu'elles paraissaient significatives du traitement des départemental des aires d'accueil.

Parallèlement, nous avons suivi les travaux de la Commission nationale consultative des gens du voyage dont nous avons été nommé membre observateur. L'élargissement de sa mission et le renforcement de ses moyens, décidés à la suite de la promulgation de la loi du 5 juillet 2000, en font en effet une scène publique de débats déterminante tant sur le processus législatif (sur lequel la Commission est appelée à donner son avis), que sur les orientations de l'action publique en direction des gens du voyage (la Commission étant amenée à faire des propositions de modifications législatives ou d'actions spécifiques favorisant l'accès des gens du voyage au droit commun).

Les douze mois restants seront consacrés à :

- l'analyse de la genèse des deux « lois Besson » et aux propositions de loi intervenues entre 1990 et 2000 ;
- l'analyse socio-historique de la présence des gens du voyage dans les départements sélectionnés ;
- la mise en perspective historique de cette législation ;
- la comparaison européenne des législations en cours ;
- l'élaboration de la synthèse des questions transversales telles qu'elles se dégagent de l'analyse du processus législatif et de l'application de la loi.

Plan du rapport

Les deux premiers chapitres du rapport sont consacrés à la loi elle-même : soit, d'une part, l'historique de la loi et, à partir des logiques institutionnelles et des positions politiques, une première ébauche d'analyse des enjeux et des limites de sa mise en œuvre (chapitre I) ; et, d'autre part, une analyse des aspects théoriques de la législation et de l'intention du législateur (chapitre II). Les chapitres suivants sont consacrés à l'analyse de la mise en place des schémas départementaux : L'Aude, les Pyrénées Orientales et l'Hérault : une politique sous embargo (chapitre III) ; les Hauts de Seine et l'Essonne : étude comparée d'un traitement classique et d'un traitement legaliste (chapitre IV) ; les Alpes Maritimes : un cas de délégation de l'autorité (chapitre V) ; le Nord : le politique soutenu par l'associatif – vers une action publique volontariste (chapitre VI). L'analyse transversale des politiques observées et la mise en évidence des logiques normatives sont rassemblées dans une conclusion divisée en trois sous-parties : la première porte sur la déconstruction du visage de l'Etat ; la seconde, sur le pouvoir de nommer ; et la troisième sur les aires d'accueil comme dispensaires de l'urbanité.

I.

Genèse de la loi : logiques institutionnelles et positions politiques

Louis Assier-Andrieu et Anne Gotman

1. Cinq ministères et une commission nationale consultative pour un problème de société

« Si le problème n'est pas réglé à l'aube du XXI^{ème} siècle, on se réserve bien des désagréments. C'est un problème de société. Rares sont les Etats qui ont trouvé une solution pour la cohabitation. »

Alexandre Pourchon,
Vice-président du Conseil Général du Puy De Dôme

« C'est un vrai sujet de préoccupation pour tout le monde, un vrai sujet de société, à traiter comme tel et de front. On a de plus en plus de mal de parler de respect de l'autre et de tolérance. On a eu jusqu'ici une approche "ordre public" qui ne marche pas. Il faut ouvrir le débat. »

M. Dupuy,
Secrétaire général du préfet de Gironde

« J'ai deux ou trois objectifs dans l'esprit. Faire prendre conscience aux préfets que c'est un réel problème de société et que les élus ne doivent pas le prendre en boutade ou en sourire. C'est un des sujets les plus préoccupants de sécurité mais surtout de respect des droits de l'homme. »

Jean-Louis Cottigny,
Chargé de mission au Cabinet de Marie-Noëlle Lienemann

1°) *Un “enfant” peu désiré*

La loi sur l'accueil et l'habitat des gens du voyage implique cinq ministères : s'il s'agit de faire place, physiquement, aux gens du voyage, et aider la mise en œuvre d'une sorte de programme d'habitat pour des personnes itinérantes, le projet de loi veut également et simultanément promouvoir une action sociale d'accompagnement en direction d'une population dont une frange importante est précarisée, deux volets inséparables qui expliquent la présence du Secrétariat d'Etat au Logement et celle du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, ce dernier chargé de la commission consultative des gens du voyage installée en 1992. Sont également concernés le Ministère de l'Education Nationale dans la mesure où la reconnaissance du mode de vie itinérant par la République entraîne des adaptations indispensables pour la scolarité des enfants, et le Secrétariat d'Etat au Commerce en raison de la qualité professionnelle de nombreux nomades vivant d'activités commerciales ou artisanales. S'y ajoute enfin le Ministère de l'Intérieur directement impliqué puisqu'il est chargé des titres de circulation et des droits civiques des populations, du respect des règles de stationnement sur la voie publique et qu'il exerce la tutelle sur les collectivités locales. Le nomadisme, l'itinérance, le voyage, quelle que soit l'appellation choisie, sont ainsi directement visés par le respect du maintien de l'ordre ou de la « tranquillité » de riverains pour laquelle ils représentent une menace potentielle. Il s'agit de faire en sorte que les gens du voyage rentrent dans l'ordre, et pour les y aider, pour permettre également aux riverains de retrouver des conditions de vie “normales”, l'Etat fait jouer la solidarité nationale.

Car en réalité ce qui, au départ, déclenche la mise en place d'une deuxième loi en faveur des gens du voyage, est l'amplification des troubles publics liés à leur présence sur le territoire. « Le gouvernement de 1986 qui avait senti monter la tension provoquée par les grands rassemblements, explique Patrick Doutreligne, ancien chargé de mission au Cabinet de Louis Besson, avait créé un groupe de travail piloté par le Ministère de l'Intérieur chargé de réfléchir à des propositions⁴,

⁴ Groupe de réflexion auquel appartenait le conseiller général Jean-Loup Englander, qui sera l'un des leaders de la mise en œuvre du schéma départemental dans le département de l'Essonne. Le

un leadership qui donnait une orientation sécuritaire marquée, celle-ci étant considérée comme prioritaire pour faire émerger une solution (on verra que cette orientation ne s'est pas infléchie, mais au contraire renforcée).⁵ Avec le changement de majorité et le projet de loi contre les exclusions – c'est la solidarité nationale qui alors reprend le dessus -, l'idée refait surface d'introduire un chapitre sur les gens du voyage, mais ce dernier sera retiré sous la pression des députés alarmés par les tensions que celui-ci ne manquerait pas de provoquer à la fois entre les partis et en leur sein. Devant le recul des élus, le Premier ministre, Michel Rocard, confie alors à Louis Besson, secrétaire d'Etat au Logement, la charge d'un dossier qu'aucun autre ministère impliqué n'est pressé de revendiquer. Le ministère de l'Intérieur reconnaît en effet qu'une approche moins politique centrée sur le "sécuritaire" est à même d'apporter des solutions constructives susceptibles d'emporter l'adhésion des gens du voyage mais aussi des collectivités locales. Ainsi, celui-là même qui se refusait à concevoir un amendement destiné à une population spécifique dans le cadre de la loi sur le droit au logement, deviendra la cheville ouvrière d'une loi tout entière consacrée aux gens du voyage. Une solution de compromis dans laquelle se reconnaît l'Association des Maires de France, dont le Président avait lui-même déposé une proposition de loi : « Louis Besson est le seul capable de s'occuper de ce dossier. Il a l'autorité et la sérénité nécessaires, il arrive à faire passer un discours très républicain. »⁶ Il semble que le Secrétariat au Logement puisse à la fois contrebalancer l'orientation sécuritaire du Ministère de l'Intérieur et celle du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité plus favorable à la sédentarisation et aux terrains familiaux⁷. La loi sera une loi

rapport réalisé par des Auditeurs de l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure en décembre 1994, propose notamment l'augmentation des places en nombre suffisant, l'obligation scolaire à partir de 5 ans, des contrats d'insertion spécifiques pour les jeunes non scolarisés, la création d'une prestation logement pour les tsiganes sédentarisés, une affiliation à la CPAM, la domiciliation dans une seule et même commune qui « permettrait à l'administration une meilleure observation » ainsi qu'un seul document administratif – la carte nationale d'identité, ainsi que de multiples suggestions pour prévenir, maîtriser et réprimer la délinquance d'une population définie comme « population à risque ».

⁵ Pour un historique plus détaillé de la naissance de la loi, voir Patrick Doutreligne, in : Assier-Andrieu L. et Gotman A. (eds), *Ville et Hospitalité, Légiférer sur les "gens du voyage" : les communes et la République, actes du séminaire de Perpignan, 15 et 16 octobre 1999*, Fondation Maison des Sciences de l'Homme, Plan Urbanisme Construction Architecture, Institut Catalan de Recherche en Sciences Sociales, janvier 2000 *Ville et Hospitalité*, pp.15-18.

⁶ Entretien avec la responsable administrative et de la gestion communale de l'Association des Maires de France, 4 mars 2001.

⁷ A noter cependant le retrait massif de ce ministère sur les gens du voyage ainsi que sur les immigrés.

d'équilibre, « satisfaisant d'une part la liberté constitutionnelle d'aller et venir dans des conditions décentes et dans le respect d'un mode de vie culturel (sic) et, d'autre part, le souci légitime des élus de s'assurer qu'une fois les obligations remplies, au regard de la loi, devaient cesser les occupations illicites. »⁸ Elle édicte des règles de respect des droits et des devoirs pour chacun : collectivités locales et gens du voyage, par un raisonnement de groupe à groupe, et instaure l'Etat garant de la solidarité nationale.

Marquée en toutes circonstances par la personnalité de ses défenseurs, l'action politique l'est cependant à des degrés divers, notamment en fonction des domaines concernés. Il est des lois plus “techniques” ou au contraire plus “politiques” que d'autres. D'évidence, le projet de loi sur l'accueil des gens du voyage fait partie de ces dernières, dans un sens toutefois bien particulier dans la mesure où de l'aveu même de ses promoteurs les plus engagés, « il n'y a aucun affichage politique possible sur cette question. »⁹ Si ce n'est sur le plan sécuritaire, comme le Ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, en apportera la preuve quelques années plus tard. Le facteur personnel peut être déterminant de plusieurs façons qui ne sont d'ailleurs pas exclusives les unes des autres. Parmi les personnalités fortement engagées dans le processus législatif que nous avons interviewées, un certain nombre ont « rencontré » la question tsigane dans le cours de leurs activités régulières, sans avoir eu de proximité ni de lien direct avec elle auparavant. Comme le Secrétaire d'Etat au Logement, ils se sont chargés d'un dossier en souffrance, vis-à-vis duquel toutefois leur engagement n'a pas fléchi, vraisemblablement soutenus par les difficultés, voire l'adversité rencontrées, plus que découragés par elles.

Les “circonstances” à l'origine de l'action se sont alors le plus souvent muées soit en engagement (à la faveur d'engagements précédents), soit en volontarisme. D'autres, en revanche, ont été guidés dans leur action par une proximité personnelle avec les gens du voyage et ont ainsi pu engager leur subjectivité vis-à-vis d'une population à qui elle est généralement déniée en raison

⁸ Patrick Doutreligne, « D'une loi Besson à l'autre », note non publiée.

⁹ Entretien avec Pierre-Yves Rebérioux, conseiller technique au Cabinet de Louis Besson, 24 avril 2001.

de sa structure prétendument « familiale », voire « clanique. » Toutefois, si la subjectivité de ces derniers est volontiers dénoncée par les protagonistes plus distants, elle ne saurait être leur privilège. Simplement, dans ce cas, elle sert de support de disqualification par ceux qui se réclament de l'objectivité. Ainsi seront qualifiés d'« amis » des gens du voyage ceux qui privilégient la solidarité nationale et plus radicalement l'égalité des droits mise à mal par la relégation des gens du voyage, par ceux – leurs ennemis ? - qui mettent en avant la dimension sécuritaire du traitement des gens du voyage et les « devoirs » que les « droits » entraînent à leur suite, de façon égale pour tous, mais en particulier pour eux. En voici quelques exemples.

On sait que, pour inscrire l'article 28 dans la Loi sur le droit au logement, Louis Besson avait dû céder à la pression parlementaire, n'y étant lui-même pas favorable non seulement pour des raisons de fond évoquées plus haut, mais parce que le rapport du préfet Arsène Delamon sur les gens du voyage demandé par le Premier ministre, n'avait pas encore été rendu. Ce rapport constituera en effet une référence pour les travaux ultérieurs sur la question, notamment celui des Auditeurs de l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure qui toutefois s'en démarque précisément sur le « volet sécurité », beaucoup plus affirmé que dans le rapport Delamon¹⁰. Ce qui est reproché à ce dernier est sa trop grande proximité avec les Tsiganes.

En rupture avec les habitudes françaises promptes à soupçonner l'ennemi de la République d'intelligence avec une communauté d'appartenance, Marie-Noëlle Lienemann choisit pour les gens du voyage un chargé de mission précisément proche d'eux. Jean-Louis Cottigny, maire de Beaurins près d'Arras et conseiller général, ancien député européen, est ainsi missionné par la ministre uniquement pour les gens du voyage. Son expérience doit à l'évidence être mise au service de l'application loi Besson dont il faut accélérer le pas. Les élections se rapprochent et le bilan du gouvernement sera, on le sait, au centre de la campagne. Sa mission est claire : « que tout soit sorti en six mois. »¹¹ Sa méthode

¹⁰ Cf. ci-dessous, chapitre IV.

¹¹ Entretien avec Jean-Louis Cottigny, chargé de mission « gens du voyage » au Cabinet de Marie-Noëlle Lienemann, 5 juillet 2001.

ne l'est pas moins. « Moi, mon travail n'est pas là, il est sur le terrain, hier j'étais à Douai, ce matin à Liévain, je ne suis pas là pour rester dans un bureau ! » Ses convictions de même, témoin l'anecdote qu'il tiendra à nous rapporter en guise de préambule à l'entretien : « J'ai dû intervenir à Liévain où le maire jouait la pantomime et menaçait d'annuler les festivités si les gens du voyage, ils étaient trois cents, ne disparaissaient pas de suite. "Ils ne respectent rien, moi il suffit que je dépasse la vitesse légale pour me faire chopper, eux ont tous les droits etc.. etc.." "Ils ne respectent rien ? rétorque le conseiller fraîchement nommé, mais les avez-vous jamais considérés avec respect ?" »¹² Ancien ouvrier métallurgiste, il tance Jean-Luc Mélanchon, Secrétaire d'Etat au commerce, d'inclure dans son programme les savoir-faire des forains, d'ouvrir les métiers, car c'est « un enjeu majeur. » L'ouverture de la caravane à l'aide au logement, contre laquelle résistent les services du Ministère de l'Équipement et du Logement, fait également partie de son programme. Et le respect du droit, dans ses propos, incombe d'abord aux maires : « En tant que maire, explique-t-il, j'ai déjà menacé les députés maires voisins de faire des constats d'huissiers par les voyageurs sur l'absence d'aire d'accueil, et qu'ensuite ils aillent s'installer sur la place de la mairie. Là, généralement il y a de la place ! Moi, il y a des sujets dont je ne discute pas, non négociables, c'est l'être que je suis. Tant qu'un gosse n'a pas d'eau potable, je serai aux côtés du gamin. » Partisan des droits de l'homme, ce conseiller l'est sans aucun doute. « Si vous voulez tout comprendre, ajoute-t-il, je suis mariée à une voyageuse, foraine, elle vit en caravane, c'est moi qui me déplace pour la voir ! » Partisan tout court, pour cette raison même ? A chacun de juger.

Il apparaît en tout état de cause que la loi sur les gens du voyage fut une affaire de convictions acquises et défendues par des personnalités engagées dans la reconnaissance d'un problème politique aigu, cependant entravées par l'impossibilité de recourir à une quelconque notion de minorité et, partant, contraints de rester sur le strict terrain de l'habitat dans lequel, avec leurs opposants, défenseurs de la propriété et partisans de l'expulsion, ils se sont enfermés. Dans ces conditions, fallait-il légiférer ? Nous tenterons d'apporter des éléments de réponse à cette épineuse question dans la suite du rapport.

¹² *Ibid*

2°) *La mise à niveau des droits et la commission nationale consultative*

Installée en 1992, mais n'ayant siégé que deux fois en sept ans, la Commission nationale consultative des gens du voyage verra ses missions renouvelées par le décret du 27 août 1999 qui la charge d'étudier les problèmes spécifiques que connaissent les gens du voyage pour faire des propositions susceptibles d'améliorer leur insertion dans la communauté nationale. Les travaux de cette commission créée auprès du Ministre chargé des affaires sociales dans le contexte de la mise en oeuvre de la loi de lutte contre les exclusions, s'inscriront prioritairement en appui de la loi Besson promulguée deux mois plus tôt. Ainsi, six textes présentés par le Cabinet du secrétaire d'Etat au Logement ont-ils été soumis à l'avis de la commission - quatre projets de décret, un projet d'arrêté et un projet de circulaire. Toutefois, la commission ayant travaillé en amont, en étroite collaboration avec les services techniques du Secrétariat d'Etat au Logement, son apport a été le plus souvent intégré dans les projets eux-mêmes. Il fallut néanmoins une motion demandant de faire figurer dans l'article 3 relatif à l'équipement sanitaire minimum « *la présence de doubles en sus des deux WC au moins pour cinq places de caravanes* » pour que cette mention figure dans le décret. Nous reviendrons sur la question nullement négligeable des normes techniques, en conclusion, car, comme nous le savons, « le diable se loge dans les détails. »

D'autre part, à l'initiative de son président, Jean Blocquaux, inspecteur général des Affaires sociales, la Commission travaille par groupes sur des questions spécifiques : citoyenneté, médiation ; scolarité, illettrisme, information professionnelle et insertion économique ; droits sociaux et vie quotidienne ; développement des associations et politique de communication¹³. Installée officiellement en juin 2000, la Commission, dotée de moyens renforcés, a siégé

¹³ A l'exception du dernier groupe, ceux-ci se sont réunis chaque mois pendant six mois ; les résultats de leurs travaux figurent dans le *Rapport annuel de la Commission nationale consultative des gens du voyage, juin 2000 - juin 2001*, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, octobre 2001.

quatre fois en réunion plénière en un an, avec un taux de participation soutenu de ses membres, à l'exception des élus dont l'assiduité a décliné très rapidement après la première séance.

Les membres de la commission nommés pour trois ans se composent de quatre sous-groupes : les représentants des ministères concernés, soit dix personnes, dix élus dont deux députés désignés par le président de l'Assemblée nationale et deux sénateurs désignés par le président du Sénat, dix représentants des gens du voyage et dix personnalités qualifiées nommés par le Ministre des affaires sociales. De fait, là comme dans les commissions départementales, la « représentativité » des gens du voyage fera problème pour les autres membres de la commission, en particulier pour les élus qui en contestent la justesse et parfois le bien-fondé¹⁴ tandis que son président, fortement sollicité par les gens du voyage qui souhaitent se faire reconnaître comme représentants, ne peut plus faire face à la demande¹⁵. La contradiction éclate là comme pour toute « communauté » que les élus souhaiteraient pouvoir constituer en interlocuteur « représentatif », sinon unique, alors que les contours mêmes de la communauté ne peuvent être définis. Ainsi les associations de gens du voyage peuvent-elles être accusées de ne pas véritablement défendre leur communauté, voire de trahir leurs aspirations, les associations d'aide aux gens du voyage de constituer parfois des structures mixtes « alibi » et les individus de parler seulement en leur nom. Outre la question même du nomadisme qui serait, selon Jean Blocquaux, « plus l'affaire des représentants que des représentés »¹⁶, c'est en fait la question religieuse qui traverse ce débat. On y reviendra. Néanmoins, la Commission nationale, par une motion adressée au ministère de l'Emploi et de la Solidarité et au Secrétariat d'Etat au Logement, demande « d'établir un parallélisme entre la composition de la commission nationale et la composition de la commission départementale », afin de trouver un « meilleur équilibre entre les parties pour ce qui concerne la représentation des

¹⁴ Il est ainsi imputé aux gens du voyage de « ne pas avoir de notion de représentativité ».

¹⁵ Voir sur cette question le chapitre II.

¹⁶ Entretien avec Jean Blocquaux, Sylvette Saint-Julien et Laurent El Ghozi, 2 juillet 2001.

gens du voyage et les personnes qualifiées. »¹⁷ Cette proposition ne sera pas actée dans le décret.

La philosophie de la Commission, telle que résumée par son président, est de disposer d'une instance qui permette aux gens du voyage de bénéficier des droits de *tous les français*. Il ne s'agit donc pas d'agir *en faveur* des gens du voyage, ni d'accéder à des demandes particulières, mais de faire en sorte que le droit commun puisse effectivement s'appliquer à tous ceux qui partagent le mode de vie, reconnu, des gens du voyage ; et pour cela de travailler en premier lieu sur les catégorisations administratives contraires aux règles de droit commun. A titre d'exemple, la Commission a pu obtenir du Ministère de l'Education Nationale que les formulaires d'enseignement à distance ne soient pas envoyés aux enfants « issus des gens du voyage. » On verra que cette catégorie revient également dans certains documents préparatoires aux schémas départementaux.¹⁸ La mise à niveau de l'accès aux droits pour les gens du voyage exigerait également que soient abrogées certaines dispositions, telle la notion de quota instaurée par la 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), qui règle le choix de la commune de rattachement et porte effet sur la célébration du mariage, l'inscription sur les listes électorales, l'accomplissement des obligations fiscales et de celles prévues par les législations de sécurité sociale et sur l'aide aux travailleurs sans emploi, ainsi que sur l'obligation du service national.

La Commission demande ainsi que l'article 8 de la loi de 1969, selon lequel le nombre de personnes détentrices d'un titre de circulation rattachées à une commune ne peut dépasser 3% de la population municipale, considéré comme discriminatoire, soit supprimé. On retrouve ici le principe de la territorialisation des droits qui établit une hiérarchie entre les résidents de la commune et ses "étrangers", et protège les sédentaires contre les personnes mobiles. Pour des raisons qui tiennent aux risques de manœuvres électorales, la Direction de l'administration territoriale et des affaires politiques s'oppose toutefois à cette

¹⁷ *Commission nationale consultative des gens du voyage*, Motion concernant les projets de décrets d'application de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, 28 mars 2001.

proposition de suppression, de même que la gendarmerie. Enfin, certains droits ne peuvent être recouverts pour des raisons d'ineffectivité.

La Commission propose la réduction et la simplification des titres de circulation ; elle demande également de s'assurer que les agents du service public qui délivrent la carte nationale d'identité maîtrisent effectivement les instructions précisées par le Ministère de l'Intérieur pour le « cas des personnes sans domicile ni résidence fixe. » On retrouve ici la question de l'ineffectivité du droit pour certaines catégories de population qui, parce qu'elles appartiennent à des minorités ou sont marginalisées, rencontrent des problèmes de reconnaissance et d'accès à leurs droits civiques ou sociaux. Ineffectivité ici renforcée du fait de l'impossibilité de nommer une population – sous peine d'« ethnicisation » - autrement que par le biais de catégorisations impropres telles que la catégorie « sans résidence ni domicile fixe » dans laquelle ont été inclus les gens du voyage.

2. Intégration et séparatisme : les paradoxes de la loi

« On crée des conditions de stationnement particulières *pour des gens qui ne se disent pas de telle ou telle commune*, et ce dans une situation de contraintes de stationnement en milieu urbain. »¹⁹ Cette formulation négative des destinataires de la loi Besson, entend faire pièce à toute possibilité d'ethnicisation des gens du voyage. Toutefois, sous cette forme, elle ne suffit pas à caractériser les destinataires de la loi - « La population visée l'a également été en raison de son mode de vie : un mode de vie *traditionnel en caravane*, qui se différencie donc des habitations légères de loisir et des mobil home - enfin, troisième condition qui justifie cette loi : faire en sorte que cette population puisse bénéficier de *conditions décentes et légales de logement*²⁰. On se trouve face à la difficulté du droit français à viser une catégorie, explique Pierre-Yves Rebérioux. Les Tsiganes sont la seule catégorie à être dans ce cas. La loi n'est justifiée que parce que ce sont des gens du voyage dont le mode de vie

¹⁸ Cf. ci-dessous, chapitre III, 2^{ème} partie, l'exemple de l'Hérault.

¹⁹ Entretien avec Pierre-Yves Rebérioux, *ibid.*

²⁰ Cette troisième exigence liée aux définitions européennes, ainsi qu'à la Loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain.

circulant ne peut trouver satisfaction dans l'habitat de droit commun. » Ainsi qu'en témoigne le recours à l'appellation « Tsiganes », la nomination du groupe ne peut être esquivée indéfiniment ! Mais, de l'aveu-même de notre interlocuteur, la formule « personnes dites gens du voyage » « était le seul moyen de s'en sortir. » Sur la rédaction de l'article 1, il n'y a d'ailleurs pas eu débat à l'Assemblée nationale et « l'apport du Conseil d'Etat a été faible. » De fait, les destinataires de la loi étaient ailleurs : « Il fallait affirmer la responsabilité de la commune qui n'était pas remise en cause par l'Association des Maires de France, et transformer une jurisprudence négative, l'Arrêt Ville de Lille de 1984, en texte de droit positif. Il fallait du coup dire à qui s'applique la loi. »²¹

L'identification, processus par lequel un groupe, ici les instances politiques et administratives, en désigne un autre, se démarque de l'identité que se donne ce groupe lui-même. « Les gens du voyage » ne correspondent pas à l'auto-définition du groupe sur laquelle n'existe d'ailleurs pas de consensus non plus. Cette appellation apparue dans les années soixante-dix est une catégorie construite par les pouvoirs publics qui se substitue à des désignations précédemment utilisées dans les lois et les circulaires depuis 1945 - « population d'origine nomade », puis « nomades » -, mais également à la nomination ethnique de groupes hétérogènes, communément appelés « Gitans » ou « Tsiganes. » En réponse à cette désignation et pour se constituer en interlocuteurs des pouvoirs publics, les groupes et les associations de Tsiganes ou d'aide aux Tsiganes l'ont également adoptée, au moins partiellement. De *etic* (attribuée par l'observateur) elle est devenue *emic* (exprimée par le groupe concerné).

Même contournée sémantiquement par le truchement du recours à la tradition et adoptée par les gens du voyage, la variable culturelle du nomadisme qui reste au fondement du séparatisme concrétisé par la loi Besson joue contre le projet d'intégration qu'elle sous-tend, dans la mesure où elle entérine le rejet des gens du voyage. Contrairement à une loi de discrimination positive qui donne sélectivement accès aux minorités défavorisées aux places communément convoitées, la loi Besson instaure un régime séparé qui repose implicitement sur le

²¹ *Ibid.*

fait que les campings n'admettent pas les caravanes à double essieu, et que les Gadjé ne les admettent pas comme riverains. Elle conforte ainsi leur rejet, elle conforte en même temps une tradition – ou croit pouvoir le faire - et permet en tout cas aux culturalistes de l'ethnicité gitane d'affirmer que même les sédentaires « ont une caravane dans la tête. »

Séparer pour mieux encadrer. Ce séparatisme consenti l'a été sous la pression des maires confrontés aux occupations illicites mais également sous la pression d'une autre question que celle de trouble à l'ordre public : la question religieuse. N'oublions pas que ce sont les grands rassemblements qui ont déclenché la reprise du processus législatif sur les gens du voyage. Ce sont eux qui cristallisent la question religieuse, et ce sont les représentants des associations évangélistes qui aujourd'hui sont contestés au sein des commissions. Les réactions sont fortes vis-à-vis de l'Association sociale nationale et internationale tsigane (Asnit), taxée de secte, accusée d'embrigadement, de racolage voire de racket, de dissimulation également. « Les déplacements en groupes de grande taille se doublent d'un embrigadement évangéliste. Les groupes religieux demandent à être reçus comme groupes culturels et non culturels. Vie et Lumière devient majoritaire, au moins sur le papier. Les grands rassemblements protestants augmentent, les grands rassemblements catholiques déclinent et si ces mouvements rencontrent un tel écho c'est lié au processus de déstructuration du milieu des gens du voyage depuis les années 50. *L'un des enjeux de la loi est donc que les gens du voyage stationnent dans des aires et cessent de se déplacer en grands groupes racketteurs.* »²²

Territorialiser, fractionner, casser la logique des grands groupes, désamorcer l'emprise religieuse. Ainsi s'explique l'opposition des leaders pasteurs des grands groupes à cette loi ; celle aussi de Vie et Lumière à la circulaire proposant une durée de séjour pouvant aller jusqu'à neuf mois, invitation à une sédentarisation susceptible d'affaiblir son emprise sur les gens du voyage. Forts d'un « activisme objectif », les Evangélistes demandent à être représentés dans les commissions départementales et proposent aux maires de se voir confier le travail social. Enfin, l'emprise des Evangélistes entraînerait aussi un nouveau

²² Entretien avec Pierre-Yves Rebérioux, *ibid*. Nous soulignons.

séparatisme, entre catholiques et protestants, pour lesquels des demandes d'aires séparées commencent à exister. « Aujourd'hui, explique le rapporteur de la Commission nationale des gens du voyage à propos de la composition de la commission, on s'est résolu à parler d' "associations catholiques" et d' "associations protestantes". »²³

La neutralité d'une loi « réduite », dans sa visée, à l'accueil d'un mode de vie traditionnel en caravane révèle tous ses paradoxes, lorsqu'elle sépare pour cantonner le nomadisme et l'emprise religieuse (protestante) exercée sur et à travers lui. A cet égard, la loi Besson constitue un cas limite des politiques publiques d'intégration.

3. Etrangers à la commune

Nous avons souligné, lors du séminaire de Perpignan *Légitimer sur les "gens du voyage" : les communes et la République*, que « parler d'hospitalité, c'est désigner la difficulté de s'acquitter de l'obligation au lieu de la masquer. C'est objectiver la pleine mesure des empêchements de l'exercer [car] ces empêchements, toujours et partout, traduisent la puissance structurelle de l'inquiétude identitaire en même temps qu'ils énoncent et clarifient les moyens de l'apaiser. »²⁴

De l'application de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 à la promulgation de la loi du 5 juillet 2000, 32 départements se sont dotés d'un schéma départemental approuvé par le préfet et le président du conseil général, et 17 approuvés par le préfet seul (un tiers des départements donc, et seulement un quart des communes), ce qui représenterait, si elles étaient construites, 10 000 places disponibles pour des besoins estimés à 30 000 places. Après avoir consacré aux gens du voyage plusieurs débats, notamment lors de ses 78^{ème} et 81^{ème} congrès (respectivement en 1995 et en 1998), l'Association des Maires de France ouvre son 83^{ème} Congrès (le 21 novembre 2000) par une intervention du sénateur Pierre

²³ Entretien avec Jean Blocquaux et Sylvette Saint-Julien, 28 octobre 2002.

Hérisson sur les gens du voyage – ce qui de ses propres mots « relève de la gageure. » Présentant aux congressistes la nouvelle donne législative et les principales dispositions de la “loi Besson”, le sénateur ajoute les commentaires suivants : « Les maires doivent faire un effort supplémentaire, il est vrai que l’Etat met, une fois n’est pas coutume, la “main à la poche” et met en place un dispositif juridique rapide et les gens du voyage, quant à eux, doivent se plier à ces nouvelles règles et acquiescer, comme c’est déjà le cas dans de nombreuses aires d’accueil, un droit d’usage pour le stationnement sur ces espaces.»²⁵ Cette avancée ne renouvelle pourtant aucunement la logique argumentaire des élus qui en appellent, comme lors des précédents congrès, mais aussi dans leurs innombrables courriers, motions, questions au gouvernement et propositions de loi, à la responsabilité régaliennne de l’Etat en matière de justice et de police : « Alors que demande l’Association des Maires de France en votre nom à tous, interroge Pierre Hérisson ? Elle exige officiellement que l’Etat assume réellement le plein exercice de ses responsabilités régaliennes, dans les domaines de la justice et de la police. Il ne sert à rien de faire de nouvelles lois si elles ne sont pas appliquées. »²⁶ Tels seront également les motifs repris par les communes qui réserveront leur signature du schéma, quand elles ne la refuseront pas.

Pour donner plus de poids à sa requête, Pierre Hérisson plaide aussi au nom des victimes, sur les conséquences « en termes de racisme ou d’exclusion » du « laxisme d’Etat », lui-même responsable de « l’impuissance des maires. » La balle est dans le camp de l’Etat. Il revient aux préfets de « fournir aux élus, dans les meilleurs délais, les moyens de police ou de gendarmerie nécessaires pour rendre effective l’ordonnance d’expulsion », et de contribuer ainsi à « une meilleure intégration des populations nomades au sein [des] communes », voire à « un exercice plus facile de la fonction de maire. » Les maires, victimes « délaissées » par la « frilosité des services de police et de gendarmerie » et les « zones de non droit » auxquelles cette tolérance conduit (81^{ème} Congrès des

²⁴ Assier-Andrieu L. et Gotman A. (eds), *Ville et Hospitalité, Légiférer sur les “gens du voyage”* : *ibid.*, Introduction, p.10.

²⁵ 83^{ème} Congrès des Maires de France, « Les gens du voyage. Débat du mardi 21 novembre 2000 », Intervention de M. Pierre Hérisson, Sénateur de Haute-Savoie, maire de Sevrier, vice-président de l’AMF.

²⁶ *Ibid*

Maires de France, décembre 1998)²⁷, en appellent, une fois encore, à la protection de l'Etat, condition préalable de leur engagement. On verra que le Ministre de l'intérieur en exercice quatre ans plus tard devra rappeler aux maires qu'il y a lieu d'inverser les termes de la proposition.

L'Etat, artisan de la loi, puisqu'en dernier recours le préfet nomme la commission, peut faire réaliser l'aire de son propre chef sur les deniers de la commune et que la commune, en tout état de cause, n'est tenue qu'à un avis formel sur le schéma, n'est donc pas attendu sur la réalisation des aires et l'accueil des gens du voyage mais, presque exclusivement, sur leur expulsion. Il est vrai qu'avant la loi du 5 juillet 2000, certains élus étaient allés plus loin. Ainsi le maire de Chilly-Mazarin, estimait-il que face à des « violations délibérées du droit » restées impunies, « ces situations dépassent désormais les communes et leurs moyens d'actions [et qu'] il revient à l'Etat d'assumer la responsabilité du traitement de l'accueil des gens du voyage. »²⁸ Toujours en Ile-de-France, un ancien député jugeant impossible de fortifier toute une ville à l'aide de fossés, portiques, clôtures et remblais, réclame de mettre fin aux fausses domiciliations des « gens du voyage étrangers » - ainsi distingués des gens du voyage français - et demande que soient revus les accords de Schengen qui leur permettent, après avoir été expulsés d'Allemagne, de venir se réfugier en France²⁹.

S'il a été donné suite à la révision de l'article 28 de la loi de 1990 appelée de leurs vœux, de telles demandes manifestent une volonté de renvoyer les gens du voyage directement à l'Etat qui n'est pas sans rappeler l'extra-territorialité à laquelle, ailleurs, on a souhaité vouer les SDF considérés comme « ni d'ici ni d'ailleurs » et dont le « territoire d'attachement est l'Etat. »³⁰ L'Etat comme autorité souveraine sur la population et le territoire, comme « instituteur social »,

²⁷ 81^{ème} Congrès des Maires de France, « Débat : Le Maire et les gens du voyage, Discours d'ouverture de Monsieur Pierre Hérisson », 21-22-23 novembre 1998.

²⁸ Lettre adressée à M. Jean-Pierre Chevènement et à M. Louis Besson, 30 octobre 1997.

²⁹ Note de M. Pierre-Alexandre Bourson, ancien député des Yvelines à l'Association des Maires de France.

³⁰ Cf. Girola C., « Politiques et représentations de l'extra-territorialité : le cas des sans abri de la Maison de Nanterre » in : Gotman A. et El Ghazi L. (eds), *Ville et Hospitalité La Commune et ses étrangers, actes du colloque de Nanterre, 19 et 20 octobre 2000*, Fondation Maison des Sciences de l'Homme, Plan Urbanisme Construction Architecture, mars 2001, pp.59-63.

pour reprendre l'expression de P.Rosanvallon³¹, et non pas la nation constituée par l'ensemble des communes obligées à la solidarité nationale telle que posée par la loi Besson.³²

L'adoption de la nouvelle loi qui, au vu des requêtes adressées par les maires aux ministres, à l'Assemblée ou à leur association représentative (l'Association des Maires de France) durant les dix années qui se sont écoulées entre les deux lois, répond directement à leur demande en leur donnant des pouvoirs juridiques renforcés pour lutter contre le stationnement sauvage, aura-t-elle réussi à enclencher la mobilisation réclamée par le constat unanime du manque criant d'aires d'accueil ? Plusieurs indices laissent à penser qu'il n'en est rien.

En janvier 2001, à l'approche des élections municipales, la Ligue des Droits de l'Homme lance le communiqué suivant : « A quelques semaines des élections municipales et cantonales, la LDH s'inquiète des attitudes et propos discriminatoires, souvent diffamatoires, visant les gens du voyage, que développent de trop nombreux candidats de tous bords politiques dans de très nombreuses régions de France. » Elle appelle les candidats à « faire des propositions concrètes pour accélérer la mise en œuvre dans tous les départements français des schémas départementaux avec la réalisation rapide d'aires de stationnement aménagées. »

Plus circonstancié, le rapport du préfet Guy Merrheim remis au ministre de l'Intérieur en septembre 2001, confirme que la réticence des élus n'a guère fléchi, entravant l'application d'une loi pourtant destinée à faire régner la paix sociale. « La loi doit régler, dans les cinq années qui viennent et dans sa quasi totalité, le problème d'habitat des gens du voyage qui voyagent effectivement en permanence, rappelle le préfet en introduction. Par voie de conséquence, devraient simultanément régresser, jusqu'à ne représenter que des situations

³¹ Rosanvallon P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, coll. " Points Histoire ", 1993, p. 125.

³² Cf. Assier-Andrieu L., « Réflexions sur le droit du "social" », *Cités. Philosophie, histoire, politique*, PUF, 1, pp. 11-40.

exceptionnelles et marginales, les contentieux graves entre population sédentaire, autorités locales et gens du voyage. » « Pour l'heure, précise le rapport, chassés de partout, les gens du voyage tentent de s'imposer en établissant un rapport de force qui leur soit favorable en se déplaçant nombreux. »³³ L'avènement de la paix suppose donc que la loi soit respectée dans l'intégralité de ses onze articles et que les dates butoir du calendrier relatif à l'adoption des schémas (5 janvier 2002) et à la réalisation des aires (5 janvier 2004) ne soit pas remis en cause, en dépit du retard apporté par la publication des décrets (juin 2001) et de la circulaire d'application (5 juillet 2001). Toutefois le calendrier de réalisation des aires étant positionné dans une « fenêtre de tir » particulièrement favorable sur le plan électoral (premiers chantiers lancés après les élections présidentielle et législative, derniers chantiers aidés par l'Etat à mi-mandat municipal), le préfet Guy Merrheim affirme que « l'ensemble du dispositif d'accueil des gens du voyage formalisé dans les plans départementaux pourrait trouver sa conclusion avant les prochaines élections municipales. »

Les réponses aux questionnaires adressés aux préfetures par le Préfet Guy Merrheim pour sonder le début d'application de la loi suggèrent toutefois de tempérer cet optimisme. « Personne ne semble en effet s'opposer ouvertement à la loi, mais le scepticisme l'emporte sur la conviction », constate l'auteur (p.26). Attentisme, crainte, les élus veulent avoir l'assurance qu'une fois les aires d'accueil réalisées, ils auront les moyens d'empêcher les stationnements sauvages. Rien n'a donc véritablement changé depuis le 83^{ème} Congrès des Maires de France. La publication tardive des décrets, les délais de réalisation de l'étude, de rédaction du schéma viennent certes justifier les retards. Mais il y a « plus grave » ; on constate en effet un « manque d'implication réelle des communes » et le « manque d'enthousiasme des services sur le dossier. » De plus, les moyens d'identification et d'évaluation d'états de lieux des besoins, des localisations posent des problèmes complexes et délicats, qui s'amplifieront sans doute au moment de la réalisation des projets. Est également régulièrement évoquée et contestée la question de la représentativité des gens du voyage³⁴.

³³ Rapport du Préfet Guy Merrheim, Chargé de mission « Gens du Voyage », remis à Monsieur le Ministre de l'Intérieur pour le Gouvernement, septembre 2001.

³⁴ On a vu que celle-ci est, de par la règle qui voudrait l'instaurer, est impossible ; cf. chapitre II.

En conclusion, le préfet sonne l'alerte. Non seulement dommageable pour les gens du voyage et leurs riverains, l'inapplication de la loi comporte un danger de fractionnisme républicain encouragé de l'extérieur. « L'ensemble des mesures préconisées dans ce rapport, avertit l'auteur, veulent prévenir d'un communautarisme latent que ne semblent pas décourager certaines institutions européennes. La mise en œuvre jugée trop lente, voire l'absence de réformes nécessaires, ne pourrait que favoriser l'émergence déjà prégnante d'une conviction de trouver dans ce repli sur soi, le rempart protecteur d'un mode de vie ancestral, à laquelle risquerait de s'ajouter une forme particulière d'intégrisme, réponse sectaire à un comportement collectif dépourvu de tolérance » (p.30). Comme on l'a vu plus haut à propos des groupes évangélistes et comme toutes les mesures destinées aux immigrés, importateurs de cultures étrangères à l'idéal républicain, l'action en faveur de l'accueil des gens du voyage vise, en dernier ressort, à protéger la communauté nationale contre les menaces de désintégration politique. Raison pour laquelle l'implantation des aires d'accueil doit impérativement s'accompagner d'une mission éducative.

Lors de la réunion de la Commission nationale consultative des gens du voyage du 6 novembre 2001, l'impatience grandit, dont certains se font l'écho en appelant de leurs vœux un « discours fort du Premier ministre ou du Ministre du Logement. » « C'est beaucoup trop lent, déclare Jean-Loup Englander. On a dix, vingt, trente ans de retard et dans mon département [l'Essonne] nous allons au drame. Le fossé s'élargit, il ne faut pas ajouter à cette lenteur, la lenteur d'application. Il faut revenir sur les choix des terrains avec les voyageurs, ce qui n'est pas dans les habitudes administratives, ajuster les normes qui parfois sont trop élevées et demander que la régularisation des terrains existants soit une obligation des PLU. Il faut afficher une nouvelle politique, conclut-il, car il y a deux poids deux mesures dans notre pays : le sédentaire est réprimé, le voyageur ne l'est pas et les préfets ne savent pas quoi faire. »³⁵ (A noter que huit mois plus tard (donc après les élections) le discours sera identique, quoique durci : les préfets sont mis en cause - « Les préfets doivent imposer sinon on n'en sort pas. On verra

les courageux ! » -, de même que l'ensemble des protagonistes - « la tendance générale est "courage, fuyons". »)³⁶ Au cours de cette même commission, Daniel Vachez, député-maire de Noisiel, demande instamment à Jean-Louis Cottigny que Marie-Noëlle Lienemann fasse pression auprès des ministères ayant des terrains disponibles pour qu'ils les libèrent.

En décembre 2001, soit quelques semaines avant la date butoir de l'adoption des schémas départementaux, les vœux de la Commission consultative sont satisfaits. C'est au tour de Marie-Noëlle Lienemann, Secrétaire d'Etat au Logement, de rappeler aux préfets de départements que « le schéma départemental doit être approuvé conjointement par le préfet et le président du conseil général dans un délai de 18 mois à compter de la publication de la loi. Et que, passé ce délai, le schéma est approuvé par le préfet. Malgré les difficultés rencontrées par certains départements pour respecter le délai fixé par la loi, poursuit la Secrétaire d'Etat au Logement alors pilote de l'application de la loi Besson, l'objectif du législateur doit cependant être respecté et l'élaboration du plan accéléré pour pouvoir être approuvé avant la fin du premier trimestre 2002. Pour autant qu'elle n'entraîne pas de nouvelles augmentations de délai, la signature conjointe doit toutefois être privilégiée. »

Notre enquête s'est déroulée du mois de mars 2001 au mois d'octobre 2002. Le renversement de la majorité présidentielle et législative survenu en 2002, suivi du projet de loi sur la Sécurité intérieure dans laquelle ont été intégrés les gens du voyage, ont pesé sur la mise en œuvre de l'application de la loi dans les départements. Le Ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, qui a désormais pris le leadership dans l'application de la loi, s'adressant à nouveau aux préfets le 27 septembre 2002, accorde un nouveau délai de grâce : les schémas doivent être signés avant la fin de l'année, alors que seuls vingt-quatre schémas sont approuvés à ce jour. Mais la teneur de ses propos signale les réticences auxquelles ils sont venus répondre, lorsqu'il précise : « Il est évident que l'on ne peut pas tolérer les

³⁵ *Réunion de la Commission nationale consultative des gens du voyage*, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 6 novembre 2001.

³⁶ Intervention de Jean-Loup Englander, *Commission nationale consultative des gens du voyage*, Ministère des Affaires Sociales, 2 juillet 2002.

installations sauvages surtout lorsqu'elles s'accompagnent d'exactions qui exaspèrent les riverains. *Mais, il est doit être clair qu'il n'est pas question d'interdire les gens du voyage* (y avait-on pensé ?) ³⁷, ni de prévoir des incriminations pour une catégorie sociale en particulier³⁸. Nous avons le devoir de veiller à ce qu'ils puissent s'installer dans des conditions décentes et satisfaisantes pour tout le monde. »

Ce rappel à l'ordre vient de ce qu'après les élections, préfets et élus ont en quelque sorte observé une grève de la loi, certains espérant purement et simplement son abrogation, la plupart attendant les instructions. La suite de l'argument reprend le fameux couplet accueil/expulsion, dans le sens inverse toutefois de celui revendiqué par les maires : « Ce n'est qu'à ce prix, ajoute le ministre, que nous pourrons être vraiment rigoureux à l'égard de ceux qui ne se comportent pas bien. » Compte tenu du très faible nombre d'aires réalisées³⁹, des délais dans lesquels elles sont susceptibles de l'être (en particulier dans les départements où les schémas n'ont pas été signés par l'ensemble des communes ou bien ne comportent pas de localisation des aires), et du fossé qui sépare les places disponibles des besoins réels (réévalués à la hausse par les commissions départementales elles-mêmes⁴⁰), nombre de maires qui n'auront pas plus de moyens qu'avant pour procéder aux expulsions réclamées risquent toutefois de cruelles déconvenues. Faut-il toutefois rappeler que la loi Besson, si nouvelle puisse-t-elle apparaître, ne fait que reprendre le fil de l'ancien code pénal (auquel sans doute tous ne se pliaient pas), qui voulait que la mendicité constituât un délit subordonné à l'existence, dans le département où il était commis, d'un dépôt de mendicité ⁴¹

Si l'itinérance, comme on l'a vu plus haut, semble à certains être davantage l'affaire des représentants (des gens du voyage) que des représentés, elle ne semble

³⁷ Nous soulignons.

³⁸ Ce que le projet de Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure avait commencé par faire en désignant les gens du voyage, avant de remplacer cette catégorie par l'occupation illicite.

³⁹ Au 15 octobre 2002, il y a 116 aires permanentes d'accueil existantes représentant 2669 places pour 1243 aires à créer et 229 à réhabiliter représentant au total 35 434 places, soit 7,5% des besoins couverts (note de la Commission nationale consultative des gens du voyage, 15 octobre 2002.

⁴⁰ 35 000 places au lieu de 30 000 estimées lors de la promulgation de la loi Besson.

en revanche être aucunement celle des maires, à qui l'Etat d'ailleurs prévoit de se substituer en cas de défaillance. Destinataires de la sollicitude de l'Etat dont ils reçoivent une aide financière⁴² – témoin ce commentaire de la loi, dite « *aider les maires* [non leurs administrés] et les gens du voyage à vivre en bonne harmonie tout en respectant leur culture »⁴³ -, les maires se retournent naturellement vers lui pour faire valoir leurs droits - d'expulsion, considérant d'abord et avant tout les gens du voyage comme étrangers au territoire la commune. Leur présence, illicite, ne légitime en aucun cas qu'ils puissent y séjourner, tels les sans papiers renvoyés dans leur pays d'origine. A la différence près que les gens du voyage, majoritairement français et pourvus de papiers, n'ont d'autre pays « d'origine » que la France. La question des gens du voyage est bien un analyseur de la définition idéologique de l'identité française.

⁴¹ Damon J., « Vagabondage et mendicité : délits périmés, contrôle persistant », in Mucchielli L. et Robert P. (dir.), *Crime et sécurité L'état des savoirs*, La Découverte, 2002, p. 122.

⁴² La subvention est, de fait, quadruplée, dans la mesure où l'on raisonne désormais en place et non en emplacement. « Le vrai problème était de convaincre les élus. Pour obtenir des maires qu'ils logent des gens dont personne ne veut, il faut donner quelque chose en contrepartie », explique Pierre-Yves Rebérioux. Il a également été décidé, pour ne pas pénaliser les maires ayant suivi les recommandations qui jusque là étaient moins généreuses (la référence utilisée depuis 15 ans était de 100 m² par emplacement de deux caravanes, au lieu de 90 m² par place désormais), de ne pas mentionner de superficie minimale dans le texte du décret, mais seulement des recommandations (d'ailleurs différentes pour le stock et le flux). C'est également pour ne pas pénaliser les maires déjà engagés dans l'aménagement d'aires d'accueil que les normes très élevées réclamées par les associations n'ont pas été suivies. Entretien avec Pierre-Yves Rebérioux, *ibid*.

⁴³ Entretien avec Alexandre Pourchon, vice-président du Conseil Général du Puy De Dôme, membre de la commission nationale consultative, Clermont-Ferrand, 28 septembre 2001. Nous soulignons.

II.

Aspects théoriques de la législation sur les "gens du voyage" : De l'esprit et de l'intention du législateur.

Olivier Massot.

Le présent propos est, dans une étude interdisciplinaire d'un objet législatif, de présenter une approche théorique des nouvelles attributions conférées à la loi – à savoir, notamment, le fait de porter à la fois sur des domaines fondamentaux et spécifiques, d'être en rapport direct avec le politique et de recourir à l'utilisation de l'euphémisme. Plus précisément, il s'agit, dans le cadre de cette recherche sur la genèse de la loi Besson relative aux gens du voyage, d'analyser le processus de production de la norme législative, soit :

« identifier les référents et les intérêts idéologiques, politiques et économiques des différents acteurs institutionnels et politiques tant par la mise sur agenda du texte que par le processus législatif en lui-même »⁴⁴ ; et participer à « l'analyse structurelle des combinaisons normatives à l'œuvre dans le texte [...] : tentative de "hiérarchisation" et d'articulation de référents et d'intérêts idéologiques, politiques et économiques contradictoires entre l'Etat et les pouvoirs locaux ? Entre un individualisme républicain réprouvant la reconnaissance de communautés au sein de la nation et l'identification et la création de catégories administratives qui caractérise toute production normative ? Logique de reconnaissance de droits culturels spécifiques ou effort de conversion à la normalité citoyenne d'aspirations initialement formulées (par les pouvoirs publics et par les populations en cause) comme des aspirations à la distinction et à la pérennisation de la différence. »⁴⁵,

Pour ce faire, nous nous situons à la charnière entre la discussion du projet de loi et l'application de la législation : i. e. en prenant la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, et ses décrets

⁴⁴ *Légiférer sur les "gens du voyage" : genèse et mise en œuvre d'une législation*, Projet de recherche soumis au Plan Urbain Construction et Architecture Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement et à la Mission de Recherche Droit et Justice Ministère de la Justice, sous la responsabilité scientifique de L. Assier-Andrieu.

d'application – notamment le décret n°2001-540 du 25 juin 2001 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission départementale consultative des gens du voyage – comme objet d'étude.

L'intérêt de pareille approche est de présenter une grille de lecture possible proposant des théories liant le domaine juridique à la philosophie et à la politique, qui seront confirmées ou infirmées par le travail empirique. Ce faisant, un même objet d'étude abordé scientifiquement de façons diverses (sans qu'il y ait pour autant transdisciplinarité, laquelle est, selon F. Ost, une sorte de fusion des domaines scientifiques) permet, par le dialogue qui s'établit entre les différentes approches (car, selon ce même auteur, il ne s'agit pas de pluridisciplinarité là où il n'y a que juxtaposition des regards), de parvenir à saisir le mieux possible ledit objet dans son ensemble. Il s'agit de tendre à une connaissance encyclopédique⁴⁶ visant à la connaissance d'un système global, ici : l'accueil et l'habitat des gens du voyage.

Cela étant précisé, la présente note portera essentiellement sur deux domaines particuliers. L'esprit du législateur telle qu'il ressort de la lecture des textes en vigueur (1). Le second traite de l'intention de ce même législateur telle qu'elle se donne à voir dans le processus législatif (2).

1. De l'esprit du législateur

Voici comment Ch. Montesquieu caractérise l'esprit du législateur :

« Je le dis, et il me semble que je n'ai fait cet ouvrage que pour le prouver : l'esprit de modération doit être celui du législateur ; le bien politique, comme le bien moral se trouve toujours entre deux limites. »⁴⁷

⁴⁵ *Ibid*

⁴⁶ Pour plus de développements relatifs à la connaissance encyclopédique, notamment en linguistique, voir, entre autre, Eco U., *Le signe*, Paris, Le livre de poche, coll. « Biblio essais », 1988.

⁴⁷ Montesquieu C., *De l'esprit des lois*, in *Œuvres complètes II*, Paris, Gallimard, bibl. « La Pléiade », 1994, p. 865.

La modération doit, ainsi, être le maître mot du législateur dans une dialectique où deux intérêts s'affrontent, en l'occurrence celui des sédentaires – qui se compose, notamment, de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité – et celui des nomades – qui se compose notamment de la liberté d'aller et venir sur l'ensemble du territoire en ayant la possibilité de stationner.

La modération apportée par le législateur se trouve dans le but de la loi qui est d'organiser l'accès aux droits des gens du voyage et, plus particulièrement, l'accès à l'éducation et à la santé. Il doit, ici être indiqué que ces droits sont inscrits dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dans les termes suivants :

« La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.
« Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. [...] »
« La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. »⁴⁸

Ce sont les idéaux républicains qui fondent l'intervention du législateur. Toutefois cela pose quelques problèmes car, se fondant sur certains principes de la République, le législateur en vient à en remettre en cause d'autres, en particulier celui de l'égalité de *tous les citoyens*, cette expression étant ici comprise comme *chaque citoyen*, devant la loi consacrée dans l'article 1. En effet, en l'espèce, le législateur s'adresse à un groupe communautaire exogène dont les limites ne sont pas clairement établies ; mais le législateur a-t-il réellement les moyens d'établir la spécificité de pareil groupe ?

C'est dans ce cadre que se pose la question de la réification du sujet de la loi (1°), ce qui nous permettra de voir quels sont les véritables destinataires de cette loi (2°).

⁴⁸ Ce texte est toujours en vigueur en application du préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 dont le préambule dispose : « *Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946.* »

1°) *Sur la réification des sujets de la loi*

La formulation même de la problématique proposée (la législation sur les gens du voyage) qui reprend les termes mêmes du nom de la loi est des plus singulières, non seulement par l'usage en droit de l'euphémisme, mais encore par la réification tacite, voire insidieuse, d'une partie de la population qui devrait être le sujet du droit ici étudié. On peut en effet s'interroger sur l'euphémisme de l'expression « gens du voyage », lesquels sont définis par la loi comme « les personnes qui circulent en France et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles », car, suivant J.L. Nancy⁴⁹ : « La règle est ce qui prédétermine ou, plus exactement qui pré-dessine "comment quelque chose doit apparaître" » ; ce dernier ajoute, en outre, que : « La règle fait ainsi "voir" quelque chose, à la fois le Vor- et le Hinein-zeichnen, la prescription et l'inscription du concept. » Or, en l'espèce, la loi, en tant que règle ainsi que source unique et officielle du droit positif – à en croire l'exposé des motifs –, ne précise en aucune façon qui est le sujet du droit élaboré. Par suite, il peut être observé ce que F. Nietzsche⁵⁰ appelait une « positivité inversée », à savoir la détermination de l'autre, non en sa qualité d'*alter*, mais par référence à *ipse* : autrui est la projection de moi ; c'est mon alter-ego. Pareille attitude s'avère techniquement discutable, l'objet de la législation visant « la cohabitation harmonieuse de tous, par-delà les différences sociales et culturelles. » Effectivement, cela crée le risque de poser une inégalité entre, d'une part, les populations sédentaires qui légifèrent, et, d'autre part, les populations nomades qui deviennent ainsi l'objet de la législation qui les concerne. La preuve en est faite au IV de l'article 1 de la loi en cause qui dispose, en substance, que les représentants des gens du voyage (n'étant pas précisé qui ils sont) se voient compris dans une commission consultative associée, et uniquement associée, à l'élaboration et à la mise en œuvre du schéma départemental qui prévoit, notamment, les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où celles-ci doivent être réalisées, la destination de ces aires et leur capacité, etc.. En conséquence, il s'agit bien d'une législation *sur* et non pas *pour* les gens du voyage.

⁴⁹ Nancy J.-L., « Dies irae », in Lyotard J.-F. (s. d.), *La faculté de juger*, Paris, Les éditions de minuit, coll. « Critique », 1999, pp. 36-37.

Le fonctionnement de l'euphémisme

Il convient de ne pas sous-estimer l'importance du vocabulaire employé par le législateur ; compte tenu de l'intimité des liens entre le langage et le droit, comme le rappelait volontiers F. K. von Savigny, notamment, dans les termes suivants : « Pour le droit, comme pour le langage, il n'existe pas de moment de complète disparition ; il est sujet des mêmes mouvements et développements que ceux que subissent toutes les autres inclinations populaires ; et la globalité de cette évolution demeure soumise aux mêmes lois répondant aux nécessités intérieures qui prévalaient antérieurement. »⁵¹ Le droit et le langage faisant partie de la part la plus intime des membres d'une communauté, les termes de la loi ne sont pas innocents. Pour s'en convaincre, il suffit de rappeler que la nécessaire interaction des individus que présuppose toute société passe par l'utilisation de signes. Selon U. Eco, « l'homme est son langage, car la culture n'est rien d'autre que le système des systèmes de signes. Même lorsqu'il croit parler, l'homme est parlé par les règles régissant les signes qu'il utilise. »⁵² L'analogie avec le droit s'en trouve encore renforcée puisque le droit peut apparaître comme un système de signes qui influence en partie le législateur et, ainsi, son propre avenir : juridiquement, il est rarement fait du passé table rase et lorsque la volonté est d'agir de la sorte, c'est d'avantage par réaction que par principe d'action (c'est plus une conséquence qu'une prédication).

F. Géný analyse la codification qui a permis « par une sorte de tour de force social » de modifier l'ancien droit, dans les termes suivants : « ce phénomène de codification [...] n'apparaît pas comme autre chose qu'une opération de pure forme, de simplification et de classement. »⁵³ Ce lien entre l'histoire, le droit et le langage peut être mieux perçu au travers du prisme de la sémiotique et, plus

⁵⁰ Nietzsche F., *Ainsi parlait Zarathoustra*, Paris, Gallimard, coll. « Folio Essai », 1997, pp. 98-99.

⁵¹ von Savigny F. K., *Of the Vocation of Our Age for Legislation and Jurisprudence*, trad. 1828, Arno reprint 1975 p. 27.

⁵² Eco U., *Le signe*, op. cit., note 3, p. 255.

⁵³ Géný F., *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif Tome I*, Paris, LGDJ 1919 reprint 1996, pp 22-23.

précisément, du symbolisme tel que le définit U. Eco : « On a un symbole chaque fois qu'une séquence donnée de signes suggère, au-delà du signifié qui leur est immédiatement assignable à partir d'un système de fonctions du signe, un signifié indirect »⁵⁴, étant précisé que le recours au symbolique est un mode de lecture particulier applicable à n'importe quel texte, par l'attribution d'un nouveau signifié indéterminé aux signes utilisés dans le texte initial, qui, par suite, se voit doté d'une nouvelle portée liée au sens nouveau qu'il revêt : la symbolique est un mode d'interprétation textuel⁵⁵ qui peut être d'un grand secours en droit positif par l'interprétation structurale et structurante qu'elle permet d'établir.

Dans le cas présent, ne peut-on pas se demander si le législateur ne joue pas avec la connivence de son lecteur, plus précisément du lecteur particulier auquel il est habitué, visé de façon délibérée par l'usage de l'adjectif « dites » qui permet de qualifier les personnes auxquelles va être appliquée la loi ? Car qui dit « gens du voyage » ? Il est patent que le législateur recourt ainsi à une conscience collective, plus ou moins vive, d'une partie de la population qu'il représente. En outre, la définition légale de ces « gens du voyage » est aussi vague, a fortiori s'il est fait référence au projet de loi du 12 mai 1999 : il s'agissait en l'occurrence des personnes « qui circulent en France et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles. » Il est alors possible de se demander qui établit ladite tradition, et s'il peut exister des « gens du voyage » dont l'habitat traditionnel n'est plus constitué de résidences mobiles. Il apparaît que le terme « gens du voyage » est ce que U. Eco appelle une « unité culturelle » qui peut être « empiriquement touchée, s'il est admis qu'elle est "touchée" toujours sous les espèces d'un de ses interprétants » ; il en résulte que « L'unité culturelle peut être manipulée parce qu'elle est systématiquement définie comme valeur dans un système d'oppositions. »⁵⁶ En l'occurrence cette « unité culturelle » que sont les « gens du voyage » est commode car elle permet à un législateur sédentaire de manipuler une notion qu'il lui est difficile de prendre en considération par lui-même, à savoir le nomadisme. L'intérêt est que, au travers de ce système, c'est la vision du monde

⁵⁴ Eco U., *Sémiotique et philosophie du langage*, Paris, PUF, coll. « Formes sémiotiques », 1993, p. 203.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 236-238.

⁵⁶ Eco U., *Le signe, op. cit.*, note 3, p. 158.

dans son acceptation la plus large qui transparait⁵⁷, et, à ce titre, il est symptomatique que la notion de circulation ait disparu dans le texte adopté. Ainsi, toute la construction juridique qui découle de cette vision du monde est le reflet manifeste d'une culture donnée qui, en l'espèce, ne peut que très difficilement comprendre le nomadisme en passant par le biais de la non-sédentarité.

Peut-être cela est-il plus évident par l'usage d'abstractions, auxquelles le droit a souvent recours. On se référera ici à la « construction spéculative » telle que la caractérise K. Marx :

« Quand j'observe des fruits réels, pommes, poires, fraises, amandes, et quand je construis à partir de là l'idée générale de "fruit" ; quand, allant plus loin, je m'imagine que mon idée abstraite, "le Fruit", provenant des fruits réels, est un être qui existe en dehors de moi, voire l'essence vraie de la pomme, de la poire, etc., j'affirme – en termes spéculatifs – que "le Fruit" est la "substance" de la poire, de la pomme, de l'amande, etc. Je déclare donc que, pour la poire, il n'est pas essentiel d'être poire, pour la pomme d'être pomme. L'essentiel pour ces choses, n'est pas leur présence réelle, perceptible et sensible, mais l'essence que j'en ai abstraite et que je leur ai substituée, l'essence de mon idée : "le Fruit". Je traite alors pomme, poire, amande, etc., de simples modes d'existence de modi "du Fruit". Mon entendement fini, aidé par les sens, a beau distinguer une pomme d'une poire et une poire d'une amande, pour ma raison spéculative, cette différence sensible n'en est pas moins inessentielle et indifférente. Elle voit dans la pomme la même chose que dans la poire, et dans la poire la même chose que dans l'amande, à savoir "le Fruit". Les fruits particuliers et réels sont désormais considérés uniquement comme des fruits imaginaires, dont l'essence vraie est "la Substance", "le Fruit". »⁵⁸

Cette élaboration se trouvait déjà en partie chez J. Locke dans sa critique de l'idée de substance : celui-ci nie tout rapport direct entre le concept et la réalité immédiate – et en cela il va à l'encontre de la scolastique – en développant l'idée que les concepts sont des constructions qui sont appliquées arbitrairement aux choses⁵⁹. Il est clair que cet effort d'abstraction sert la conceptualisation et que plus le niveau d'abstraction sera élevé, plus le degré de conceptualisation sera puissant.

On peut établir un lien entre ce phénomène et le droit actuel, comme le remarquait déjà F. K. von Savigny à propos du mode de fixation du droit au travers de règles transmises par écrit et par oral qui présupposent l'existence d'un

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 154-155.

⁵⁸ Marx K., *La Sainte Famille*, in *Œuvres complètes III Philosophie*, Paris, Gallimard, bibl. « La Pléiade », 1982, p. 484.

⁵⁹ Eco U., *Le signe*, *op. cit.*, note 3, pp. 209.

haut degré d'abstraction.⁶⁰ Cependant, cette même abstraction tend à ne pas prendre en considération « le concret, la temporalité, le devenir propre à l'existence »⁶¹, ce qui se retrouve particulièrement dans la loi, et ce qui permet de simplifier grandement la problématique en n'abordant pas les problèmes les plus importants⁶². Ce danger de l'abstraction a été particulièrement bien établi par F. Gény qui fustigeait « l'emploi des conceptions pures, développées par une logique abstraite » car il pervertissait les résultats de l'interprétation du droit.⁶³ Par suite, succomber à la facilité, dans l'élaboration du droit, nuit à la bonne intelligence de la justice.

De l'abstraction, il est possible de parvenir à l'ostentation qui, selon U. Eco, « a lieu quand un objet ou un événement donné, produit de la nature ou de l'action humaine (intentionnellement ou inintentionnellement), fait parmi les faits, est "sélectionné" par un individu et désigné pour exprimer la classe des objets dont il est membre. L'ostentation représente le premier niveau de la signification active, et c'est la première convention employée par deux personnes qui ne connaissent pas la même langue. »⁶⁴ Effectivement, l'utilisation du concept abstrait « gens du voyage » telle qu'elle est faite par le législateur sert cet objectif et démontre l'incompréhension, par la population sédentaire qui légifère, de la population nomade qui se voit appliquer cette loi. L'enjeu est alors de savoir si ces positions sont irréductibles ou non et, dans ce dernier cas, de préciser comment, dans l'esprit du législateur, s'organisent les rapports entre morale et politique dont faisait état Ch. Montesquieu⁶⁵. Mais, pour ce faire, il faudrait une prise en considération du concret, ce qui est en contradiction avec la logique choisie originellement – qui fait appel aux abstractions. On peut rappeler ici la différence fondamentale entre, d'une part, le droit romain qui, par la particularisation des cas, parvenait à un certain universalisme et, d'autre part, le droit actuel qui, par sa généralité, devient spécifique.

⁶⁰ von Savigny F. K., *Of the Vocation of Our Age for Legislation and Jurisprudence*, op. cit., note 8, p. 26.

⁶¹ Kierkegaard S., Post-Scriptum III^{ème} Partie, 2^e section, chapitre III, § 1, in *L'existence*, Paris, PUF, coll. « Les grands textes », bibl. « classique de philosophie », 1962, p. 11.

⁶² *Ibid.*, p. 12.

⁶³ Gény F., *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, op. cit., note 10, pp. 124.

⁶⁴ Eco U., *La production des signes*, Paris, Le livre de poche, coll. « Biblio essais », 1992, p. 79.

En conséquence, l'ostentation sert l'abstraction qui permet de rejeter toute différence ; la dénomination « gens du voyage » sert, au législateur, à phagocytter une population particulière, à la marge de la société, qu'il prend en tant que groupe communautaire.

Les conséquences de l'euphémisme

Il s'ensuit une série paradoxes importants, à savoir, non seulement le détournement de la loi dont l'institution avait pour but de détruire le pouvoir d'un homme sur un autre⁶⁶, puisqu'en l'occurrence la loi pérennise l'ascendant qu'un homme sédentaire a sur un autre, nomade, mais encore la consécration de la tradition par une loi de la République alors que la Constitution reconnaît et défend l'égalité de chaque citoyen devant la loi dont les fonctions, aux termes de l'article 34, sont de fixer les règles concernant notamment :

« les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées par la Défense Nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
« la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ; »

On peut se demander si l'égalité de droit entre les individus – qui est une des valeurs de la démocratie – est, sinon assurée, du moins respectée ; c'est-à-dire s'il y a bien égalité des droits et égalité devant la loi⁶⁷. Pour répondre à cette question, il n'est pas inutile de rappeler avec V. Petev⁶⁸ que « le droit a pour objectif d'organiser et d'exprimer les concepts et les programmes politiques des groupes sociaux qui reposent sur les valeurs sociales dont ces groupes sont les porteurs. En les exprimant dans les lois et autres actes, le droit leur attribue l'effet d'obligatorité. » Le problème est de savoir comment prendre en compte les désirs

⁶⁵ Montesquieu C., *De l'esprit des lois*, op. cit., note 4.

⁶⁶ Bergasse N., *Sur l'organisation du pouvoir judiciaire*, in *Orateurs de la révolution française I Les constituants*, Paris, Gallimard, bibl. « La Pléiade », 1989, pp. 103-133.

⁶⁷ Gérard P., *Droit et démocratie Réflexions sur la légitimité du droit dans la société démocratique*, Bruxelles, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 1995, pp. 112-122.

⁶⁸ Petev P., *Temps et transmutation des valeurs en droit*, in F. Ost M. van Hoecke (s. d.), *Temps et droit Le droit a-t-il pour vocation de durer ?*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 171-184.

d'un groupe exogène. R. Badinter disait à ce propos⁶⁹ : « La loi exprime ce que la conscience collective juge convenable. » Mais la question est de savoir de quelle conscience collective il est question : le législateur, qui représente d'une certaine manière la conscience collective du peuple souverain composé d'individus, représente-t-il celle des « gens du voyage » pris collectivement (l'expression « gens du voyage » ne se met pas au singulier), et peut-il discourir à leur place ? Une question subsidiaire se pose également : faut-il que la collectivité sédentaire ait bonne conscience ? Si tel était le cas, il s'agirait de répondre aux problèmes éthiques que pose la vision de l'autre en train de souffrir, de souffrir du manque supposé d'accès aux droits de la République ; devant pareil drame, la société se doit de réagir par l'intervention du législateur seul à même de contraindre au bénéfice de la citoyenneté.

Par suite, il apparaît que le législateur souhaite encadrer le comportement des individus, fussent-ils appréhendés au travers de groupes qui composent la société, y compris ceux qui se trouvent à ses marges. Ce qui vérifie la thèse de P. Rosanvallon⁷⁰ selon laquelle : « Il [l'Etat instituteur du social] se conçoit fondamentalement comme un acteur du social et non pas comme un juge ou un arbitre. L'idée qu'il puisse y avoir une société civile autonome ou autosuffisante lui est étrangère. » En conséquence, ledit législateur est contraint d'objectiver les citoyens en les considérant comme un moyen de parvenir à son but, son idéal de société. Il s'agit donc bien pour l'Etat de pacifier la société à la suite d'une crise ou, plutôt, de ce qu'il qualifie de crise et qui peut s'analyser comme un phénomène aberrant, ici le nomadisme, dans le sens où il ne correspond pas au schéma de pensée habituel, normal, dudit législateur, en l'espèce la sédentarité, qui s'identifie à la société qu'il tend à rendre conforme à son objectif. A ce propos il est intéressant de se demander comment la sédentarité est devenue le modèle dominant et l'approche d'A. de Tocqueville dans son *Mémoire sur le paupérisme*⁷¹ pourrait apporter des éléments de réponse en ceci que la charité, organisée au

⁶⁹ Foucault M., « L'extension sociale de la norme », in *Dits et écrits II, 1976-1988*, Paris, Gallimard, coll. « Quarto », 2001, pp. 75-76.

⁷⁰ Rosanvallon P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, coll. « Points Histoire », 1993, p. 125.

⁷¹ de Tocqueville A., *Mémoire sur le paupérisme*, in *Œuvres complètes I*, Paris, Gallimard, bibl. « La Pléiade », 1991, p. 1173-1174

niveau communal, tend à fixer les indigents afin qu'ils puissent bénéficier de cette manne ; ce point mériterait d'être approfondi.

On peut également réutiliser et transférer la réflexion hippocratique⁷² de la médecine au questionnement social : tel le médecin qui se tient au chevet du patient durant sa maladie et qui, le cas échéant, tente de comprendre les causes de sa mort par l'expérimentation, le législateur se place aux côtés de la société qui ne correspond pas à son idéal – et qui, ainsi, peut être qualifiée de pathologique – afin de lui insuffler les impulsions nécessaires à sa transformation dans le sens idoine. La loi est alors utilisée, telle la médecine en son temps, comme l'avait indiqué Descartes, selon P.-J.-G. Cabanis⁷³, dans les termes suivants : « Si l'espèce humaine peut être perfectionnée, c'est dans la médecine qu'il faut en chercher les moyens. » On peut ainsi faire un parallèle non seulement entre la médicalisation du droit et la « scientification » de la politique, mais aussi entre le traitement des anormaux dont fait état M. Foucault et celui des gens du voyage, le but étant d'assurer un certain contrôle et, partant, garantir une certaine paix.

M. Foucault distinguait en effet parmi trois sortes d'anormaux⁷⁴ « l'individu à corriger. » « C'est un personnage plus récent que le monstre [« Vieille notion dont le cadre de référence est la loi. Notion juridique, donc, mais au sens large, puisqu'il s'agit non seulement des lois de la société, mais aussi des lois de la nature »]. Il est le corrélatif moins des impératifs de la loi et des formes canoniques de la nature que des techniques de dressage avec leurs exigences propres. » Il semble ainsi que les gens du voyage soient regardés comme les « fous » du XXI^e siècle en ce qu'ils remettent en cause, par leur mode de vie nomade, les fondements de l'idéal de la société que veut instaurer le législateur. Car, comme le précisent M. Gauchet et G. Swain⁷⁵ « – la règle élémentaire et capitale du savoir-être ensemble [consistent] à rester à sa place et dans son rôle et à s'interdire de se mêler de ce qui relève du dedans de l'autre et de son droit

⁷² Cabanis P. J. G., *Rapports du physique et du moral de l'homme*, Paris-Genève, Ressources, 1980, pp. 64-78.

⁷³ *Ibid.*, p 76.

⁷⁴ Foucault M., « Les anormaux », in *Diis et écrits I, 1954-1975*, Paris, Gallimard, coll. « Quarto », 2001, pp. 1690-1696.

intangibles non pas tant sur lui-même que simplement à lui-même. Remarquons que les attitudes de négation opposées tantôt à la folie, tantôt au fou, pour brutales qu'elles soient, n'y contreviennent pas. Tout en rejetant l'insensé elles respectent à son endroit la règle générale de conduite valant pour l'ensemble des êtres. » Cela pose le problème plus large de la part de la différence au sein d'une société donnée qui s'organise, celui de savoir jusqu'à quel point une société peut accepter et assimiler l'autre en tant qu'autre (i. e. en le respectant) avant de changer de paradigme ou d'annihiler la différence ; et de connaître le degré de résistance du paradigme initial proposé et défendu par le législateur ainsi que celui de l'altérité, de l'étrangeté, de l'étrange. Corrélativement, il peut être intéressant d'étudier la conformité de ce paradigme avec les desiderata de la société « réelle » puisqu'il a été supposé que le législateur parlait au nom et pour le compte de la société.

En ce qui concerne les gens du voyage, cette conformité peut prendre différentes formes puisque sont concernés à la fois des administrations centrales, des élus locaux – qui peuvent se comporter en potentats locaux – et les populations (sédentaires et nomades). Il semble pourtant que cette vision soit faussée car, comme l'indiquent M. Gauchet et G. Swain⁷⁶, l'organisation des sociétés modernes qui distingue « d'un côté, ceux qui définissent, au nom du savoir, et nullement encore une fois au nom de leur désir, la bonne manière de procéder, de se conduire, d'agir en un mot ; et de l'autre côté, ceux auxquels on ne demande que de se fondre au sein de l'ordre ainsi établi en fonction de son adéquation aux possibilités immédiates des individus et de la collectivité », ne vise que la totale adhésion de ses membres, fût-elle obtenue sans réflexion de leur part. Le trait de P. Legendre⁷⁷ : « le pouvoir ne pense pas, mais fonctionne » prend ici toute sa valeur : en termes de pouvoir, de relation de pouvoir, l'autre ne peut être pensé dans sa spécificité, dans son altérité, mais doit correspondre à ce qui n'empêche pas la bonne marche générale de l'ensemble institutionnel juridico-politique, et à la limite tant pis pour les exceptions qui n'ont pas à être prises en

⁷⁵ Gauchet M., Swain G., *La pratique de l'esprit humain, L'institution asilaire et la révolution démocratique*, Paris, Gallimard, bibl. « Sciences humaines », 1980, pp. 408-409.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 105.

⁷⁷ P. Legendre, *Jouer du pouvoir Traité de la bureaucratie patriote*, Paris, Editions de Minuit, coll. « Critique », 1992, p. 153.

compte ; tel fut notamment le cas de la « famille » hors mariage qui n'était pas pensée dans le Code Napoléon ⁷⁸, le concubinage demeurant quelque chose d'extra-juridique⁷⁹ laissant les concubins dans une situation pouvant se résumer comme suit : « Les concubins se désintéressent du Code civil ; le Code civil se désintéresse des concubins » ; de fait ce n'est qu'avec l'adoption de la loi n° 99-944 en date du 15 novembre 1999, instituant le pacte civil de solidarité, que le concubinage a été défini à l'article 515-8 du Code civil dans les termes suivants :

« Le concubinage est une union de fait, caractérisée par une vie commune présentant un caractère de stabilité et de continuité, entre deux personnes, de sexe différent ou de même sexe, qui vivent en couple. »

Le rapprochement entre cette loi et la loi qui fait l'objet de la présente étude n'est pas innocent : dans les deux cas, il y a consécration, en partie au moins, d'une pratique et dans ces deux cas le législateur s'adresse à des groupes.

2°) Sur les véritables destinataires de la loi

Les rédacteurs seront abordés au travers du texte qu'ils ont produit, sachant que, selon P. Legendre, « La France imaginaire du Texte – de ce Texte maîtrisé par les légistes et eux seuls – ne tient que par l'Etat »⁸⁰ et que la centralisation est toujours d'actualité. Cela étant posé, il est utile de présenter, pour la clarté de l'exposé, les divers intervenants au travers d'un tableau précisant leurs attributions.

QUI ?	QUOI ?	OÙ ?
Etat	Intervient pour assurer le bon déroulement des rassemblements	Art. 1 II
	Acquiert les terrains nécessaires, réalise les travaux d'aménagement et gère l'accueil au nom et pour le compte des défallants au bout de 2 ans et après une mise en demeure sans effet au bout de trois mois	Art. 3 I
	Prend en charge les investissements nécessaires à l'aménagement et à la réhabilitation des aires (70 %)	Art. 4

⁷⁸ J. Tulard (dir.), *Dictionnaire Napoléon*, Paris, Fayard, 1999, p. 450.

⁷⁹ Carbonnier J., *Flexible droit Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 1998, p. 237.

⁸⁰ Legendre P., *Jour du paradis*, op. cit., note 34, p. 12.

	A en charge les modalités de mise en œuvre des actions à caractère social	Art. 6 I
Région	Peut accorder des subventions complémentaires pour la réalisation des aires	Art. 4
Département	Zone du schéma	Art. 1 II
	Peut accorder des subventions complémentaires pour la réalisation des aires	Art. 4
	A en charge les modalités de mise en œuvre des actions à caractère social	Art. 6 I
Communes	Lieux d'implantation	Art. 1 II
	Participent à la mise en œuvre du schéma	Art. 2 II
	Devient propriétaire des aires aménagées à dater de l'achèvement des travaux	Art. 3
Préfet de région	Coordonne les travaux d'élaboration des schémas départementaux et réunit une commission	Art. 1 V
Préfet	Elabore le schéma départemental et l'approuve conjointement avec le Président du Conseil Général dans les 18 mois, sinon seul	Art. 1 III
	Préside conjointement avec le Président du Conseil Général la Commission consultative	Art. 1 IV
	Met en demeure les communes si elles n'ont rien fait au bout de 2 ans	Art. 3 I
Président du Conseil Général	Elabore le schéma départemental et l'approuve conjointement avec le Préfet dans les 18 mois	Art. 1 III
	Préside conjointement avec le Préfet la Commission consultative	Art. 1 IV
Maire : - d'une commune qui remplit ses obligations, - d'une commune non inscrite mais avec une aire, - d'une commune contribuant, sans y être tenu au financement d'une telle aire	Peut interdire, en dehors des aires le stationnement sur le territoire de la commune, des résidences mobiles	Art. 9 I
	Saisit le Président du Tribunal de grande instance aux fins d'ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles en cas de stationnement en violation de l'arrêté prévu à Art. 9 I (sauf si le terrain appartient à la commune) si cela porte atteinte	Art. 9 II
Conseil municipal	Donne son avis sur le schéma départemental	Art. 1 III
Préfet de police à Paris	Peut interdire en dehors des aires le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles	Art. 9 I
Président du Tribunal de grande instance	Peut prescrire aux occupants de rejoindre l'aire ; sa décision est exécutoire à titre provisoire	Art. 9 II
	Ordonne l'évacuation forcée des résidences mobiles	Art. 9 II Art. 9 IV
Etablissement Public de Coopération Intercommunale	Participent à la mise en œuvre du schéma	Art. 2 II
	Devient propriétaire des aires aménagées à dater de l'achèvement des travaux	Art. 3
Caisses d'Allocations Familiales	Peut accorder des subventions complémentaires pour la réalisation des aires	Art. 4
Organismes sociaux concernés	A en charge les modalités de mise en œuvre des actions à caractère social	Art. 6 I
Commission consultative : - représentants des communes, - représentants des gens du voyage, - associations intervenant auprès des gens du voyage	Est associée à l'élaboration de la mise en œuvre du schéma	Art. 1 IV
	Etablit annuellement un bilan d'application du schéma	Art. 1 IV
Commission : - Préfets, - Président du Conseil Général, - Président du Conseil Régional	Aide le Préfet de région pour s'assurer de la cohérence du contenu des schémas départementaux et des dates de publication	Art. 1 V

Personne morale publique ou privée	Gère les aires mises à disposition si les communes ou les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale le souhaitent	Art. 2 II
Gestionnaire des aires d'accueil	A en charge les modalités de mise en des actions à caractère social	Art. 6 I
Médiateur	Désigné par la Commission consultative à laquelle il rend compte, il : - examine les difficultés de mise en œuvre, - formule des solutions	Art. 1 IV
Employeurs	Mettent à disposition des terrains aux gens du voyage qui travaillent pour eux	Art. 1 II
Propriétaire du terrain	Saisit le Président du Tribunal de grande instance aux fins d'ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles en cas de stationnement en violation de l'arrêté prévu à l'article 9 I entravant une activité économique	Art. 9 IV
Titulaire d'un droit réel d'usage	Saisit le Président du Tribunal de grande instance aux fins d'ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles en cas de stationnement en violation de l'arrêté prévu à l'article 9 I entravant une activité économique	Art. 9 IV

Même si, selon l'exposé des motifs de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, l'article 1 consacre par la loi une règle admise et appliquée par la pratique juridique, il n'en demeure pas moins que la participation effective des communes est limitée, d'une part, à la mise en œuvre du schéma départemental prévoyant les lieux où seront sises les aires d'accueil, mise en œuvre qui consiste à mettre à disposition une ou plusieurs aires d'accueil aménagées et entretenues (art. 2 I) et, d'autre part, à gérer, directement ou non, ces aires (art. 2 II). Par ailleurs, le financement de l'aménagement est assuré en grande partie (70 %) par l'Etat – la région, le département, les caisses d'allocations familiales pouvant accorder des subventions complémentaires (art. 4) – alors que les communes deviennent propriétaires desdites aires dès la fin des travaux (art. 3). Ainsi, il apparaît que l'élaboration du schéma départemental qui « demeure le pivot des dispositifs spécifiques à mettre en œuvre pour organiser cet accueil [celui des gens du voyage] »⁸¹, échappe à la compétence des communes, mais également des maires. Seul le conseil municipal semble avoir une infime autorité en la matière puisqu'il a la possibilité de donner son avis sur le schéma (art. 1 III). La véritable cheville ouvrière, le siège du pouvoir de décision est constitué par le binôme composé du préfet et du président du conseil général (art. 1 III), c'est-à-dire, en termes institutionnels, des instances étatiques et politiques du département. Il sera

⁸¹ Cf. Exposé des motifs.

intéressant de s'interroger sur le rôle des présidents de conseil général qui voient s'accroître leurs pouvoirs au détriment de ceux des préfets qui sont amenés à partager leurs compétences, notamment celui de régulateur des communes et des maires. Bien sûr, ce même article prévoit que soit recueilli l'avis des conseils municipaux des communes concernées ainsi que celui d'une commission consultative composée de représentants des communes, de représentants des gens du voyage et d'associations intervenant auprès des gens du voyage, mais présidée conjointement par le préfet et le président du conseil général. L'importance de ces deux personnalités se vérifie par ailleurs (art. 1 V) puisque le préfet de région, chargé de coordonner les travaux d'élaboration des schémas départementaux, réunit, pour ce faire, une commission constituée des préfets, des présidents des conseils généraux et du président du conseil régional. En outre, le département, de concert avec les organismes sociaux concernés et l'Etat, est en charge de la mise en œuvre des actions à caractère social (art. 6 I).

Toutefois, passé le délai de dix-huit mois suivant la publication de la loi – qui est intervenue le 6 juillet 2000 – le schéma départemental n'a plus à être approuvé conjointement par le préfet et le président du conseil général, mais par le préfet seul (art. 1 III) qui aura compétence de mettre en demeure les communes qui n'auront rien fait au terme d'un délai de deux ans suivant la publication du schéma (art. 3 I). Dans cette hypothèse, si la commune mise en demeure ne réagit pas dans les trois mois, « 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 » (art. 3 I). Il semble bien que l'intervention de l'Etat soit plus importante, de part son rôle coercitif, que ne le laissait présager l'article 1 II de la loi qui dispose :

« 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. »

Faut-il voir en cela la concrétisation de la vision de M. Foucault selon laquelle : « La vocation de l'Etat, c'est d'être totalitaire, c'est-à-dire finalement de

faire un contrôle précis de tout »⁸² dans la mesure où l'Etat garde, *in fine*, l'entière maîtrise de ce qui se passe par l'intervention de ses représentants directs que sont les préfets ? Un élément en faveur de cette analyse est l'existence de « petites relations de pouvoir » nécessaires au maintien de l'Etat⁸³, qui semblent, en outre, être encouragées notamment par le travail de la commission consultative qui établit un bilan annuel de l'application du schéma (art. 1 IV) aidé d'un médiateur qu'elle désigne (art. 1 IV). Il apparaît que le discours de l'Etat à l'égard lui-même est tout entier juridique et contraignant (on pourrait approfondir ce point en reprenant la notion de domination chez M. Weber) ; et que l'Etat actuel a fait siennes les thèses de la social-démocratie du XIX^{ème} siècle « quand le problème était justement celui de savoir comment faire fonctionner Marx à l'intérieur d'un système juridique qui était celui de la bourgeoisie. »⁸⁴

Qui sont, alors, ceux à qui cette loi s'adresse, c'est-à-dire les véritables sujets de la loi ? Il ne fait aucun doute qu'il s'agit essentiellement des personnes publiques concernées par l'accueil et l'habitat des gens du voyage. Il pourrait s'agir d'une loi d'orientation mais la question demeure de savoir s'il s'agit d'une loi de décentralisation par laquelle le pouvoir de décision serait exercé par des organes propres agissant librement sous un contrôle de simple légalité⁸⁵, ou bien d'une loi de déconcentration grâce à laquelle une même personne publique remet un pouvoir de décision à des organes appartenant à la hiérarchie administrative qui lui demeure soumis⁸⁶. On a vu en effet que les schémas départementaux sont essentiellement faits au niveau politique et surtout à l'échelon administratif départemental – étant entendu que l'administration qui, de part la loi est primordiale, est l'administration préfectorale ; ceux qui auront à vivre, effectivement, la décision du pouvoir (les gouvernés), de même que ceux qui auront, en principe, à l'exécuter et à la mettre en œuvre, (les communes) ne font que donner leur avis au travers de leurs représentants – ce qui n'est pas sans poser

⁸² Foucault M., « La sécurité et l'Etat », in *Dits et écrits II, 1976 – 1988*, Paris, Gallimard, coll. « Quarto », 2001, pp. 385.

⁸³ Foucault M., « Pouvoir et savoir », in *Dits et écrits II, 1976 – 1988*, Paris, Gallimard, coll. « Quarto », 2001, p. 406.

⁸⁴ Foucault M., « Les mailles du pouvoir », in *Dits et écrits II, 1976 – 1988*, Paris, Gallimard, coll. « Quarto », 2001, p. 1008.

⁸⁵ Cornu G., *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2000.

⁸⁶ *Ibid.*

un certain nombre de problèmes d'ailleurs – sur le schéma départemental. Exprimer son accord revient donc à ce que des représentants – dont le mode de désignation est prévu par le décret n° 2001-540 en date du 25 juin 2001, qui sera étudié plus en détail plus bas – donnent leur avis. Pareille attitude vérifie parfaitement l'idée de P. Legendre selon laquelle : « Le droit ne ment jamais, puisqu'il est là précisément pour obscurcir la vérité sociale en laissant jouer la fiction du bon pouvoir. »⁸⁷

Il semble bien qu'un fossé sépare, ici, l'hospitalité domestique et l'accueil public. Effectivement, alors que dans le cadre de l'hospitalité domestique l'autre est le pilier de cette institution, comme le souligne A. Gotman : « Le maître de maison est donc détenteur de la règle mais l'hôte n'est pas dépourvu de droits. On lui doit honneur, préséance ou simplement respect, il est jusqu'à un certain point le personnage central de l'action, le seigneur de la maison du maître »⁸⁸, dans le cadre de l'accueil public, c'est celui qui accueille qui est prépondérant : magnanime, il organise la procédure pour que l'autre vienne en sa puissance, soit, en quelque sorte, happé par son autorité, son pouvoir ; tout semble se passer comme si l'autre était un moyen pour l'entité gouvernante, dominante, de montrer son ouverture à l'étrangeté – même si, au fond il y a une volonté d'uniformisation – et, par ce, d'augmenter son aura, son prestige, et ainsi sa fascination sur les gouvernés. Les « fictions métaphysiques » et les « fictions rationnelles » pourfendues par Nietzsche⁸⁹ jouent, dans ce cas, à plein régime par le recours à une religiosité implicite⁹⁰ à l'égard du droit étatique qui tend à uniformiser, à normaliser, les comportements. Cela nous conduit à nous intéresser aux intentions du législateur.

⁸⁷ Legendre P., *Jouer du pouvoir*, op. cit., note. 34, p. 157.

⁸⁸ Gotman A., *Le sens de l'hospitalité Essai sur les fondements sociaux et l'accueil de l'autre*, Paris, PUF, coll. « Le lien social », 2001, pp. 94-95.

⁸⁹ A ce propos voir, Yovel Y., *Les juifs selon Hegel et Nietzsche La def d'une énigme*, Paris, Seuil, coll. « La couleur de idées », 2000, pp. 188-189.

⁹⁰ A ce propos voir Legendre P., *Leçon VII. Le désir politique de dieu Etude sur les montages de l'Etat et du droit*, Paris, Fayard, 1988, p. 131.

2. De l'intention du législateur

On prendra ici le texte de F. Kafka *Devant la loi* comme une clef d'interprétation :

« Devant la loi se dresse le gardien de la porte. Un homme de la campagne se présente et demande à entrer dans la loi. Mais le gardien dit que pour l'instant il ne peut pas lui accorder l'entrée. L'homme réfléchit, puis demande s'il lui sera permis d'entrer plus tard. " C'est possible, dit le gardien, mais pas maintenant " . »

La vie de l'homme se passe dans l'attente de pouvoir un jour pénétrer dans la loi sans jamais y parvenir et, avant de mourir, il demande enfin au gardien :

« " Si chacun aspire à la loi, dit l'homme, comment se fait-il que durant tant d'années personne autre que moi n'ait demandé à entrer ? Le gardien de la porte, sentant venir la fin de l'homme, lui rugit à l'oreille pour mieux atteindre son tympan presque inerte : " Ici nul autre que toi ne pouvait pénétrer, car cette entrée n'était faite que pour toi. Maintenant, je m'en vais et je ferme la porte " . »

A la lumière de ce texte, il apparaît que la loi et, par elle, le droit tout entier concourent à l'uniformisation globale par la répétition individuelle. Ainsi, M. Foucault pouvait-il dire : « Il faut bien se mettre dans la tête que juger, ce n'est pas appliquer la loi. C'est une certaine "manière de faire" avec la loi [...] ce qu'on demande aux magistrats, ce n'est pas une obéissance qui désobéisse aux lois mais une conformité dans la manière de faire avec elles. »⁹¹ Tel est l'enjeu : il faut que la façon de faire demeure plus ou moins la même, et il est possible de distinguer selon la lecture de G. Tarde faite par J. Carbonnier⁹² la coutume, répétition dans le temps, de la mode, répétition dans l'espace. Toutefois il convient, dans le cas présent, de solliciter la participation d'autres qui n'ont pas les mêmes référents et, ainsi, qui n'ont pas du tout la même manière de faire – i. e. les sédentaires font face aux nomades, l'écriture fait face à l'oralité – étant entendu avec G. Deleuze que « arracher la différence à son état de malédiction semble alors le projet de la philosophie de la différence. »⁹³ Il semble pourtant bien que la malédiction perdure. La détermination de l'autre est ici faussée puisque, juridique, elle réifie ce que le droit ne sait appréhender comme sujet ; la réification de l'autre permet de se

⁹¹ Foucault M., « Manières de justice », in *Dits et écrits II, 1976 - 1988*, Paris, Gallimard, coll. « Quarto », 2001, p. 757.

⁹² Carbonnier J., *Flexible droit*, op. cit., note 36, p. 116.

⁹³ Deleuze G., *Différence et répétition*, Paris, PUF, coll. « Epiméthée », 2000, p. 43.

l'approprier et ainsi de le contrôler. L'autre est considéré comme sujet non par *subjectivisation* mais par *sujétion* : l'autre doit se fondre dans le moule de l'identique du sujet qui aspire à être protégé et, pour cela, accepter d'être contrôlé⁹⁴. Ainsi apparaissent deux types d'êtres : les êtres dits sujets et les êtres dits objets, alors que l'étude philosophique de la différence donne à voir que : « L'Être se dit en un seul et même sens de tout ce dont il se dit, mais ce dont il se dit diffère : il se dit de la différence elle-même. »⁹⁵ Ce constat réalisé, il est possible de partager l'indignation nietzschéenne⁹⁶ :

« Quelle honte ! Vous voulez vous intégrer dans un système où il faut soit être un rouage, pleinement et totalement, soit se laisser écraser entre les rouages ! Où il va de soi que chacun est exactement ce que d'en haut on fait de lui ! »

Certes, cette indignation va à l'encontre de ce qui est généralement attendu de l'autre en tant qu'hôte, car ce qui est souhaité est son intégration, au sens plein du terme, celle-ci étant susceptible de déculpabiliser la puissance accueillante d'imposer des règles⁹⁷, et peut-être aussi de nier, purement et simplement, l'idée de différence – sans pour autant la dépasser.

Il conviendra, au travers d'exemples précis (1°), de présenter la volonté qui sous-tend l'action du législateur de façon plus ou moins explicite (2°).

1°) *Sur les exemples relevés*

L'accueil de l'autre, l'hospitalité, peut devenir une « praxis révolutionnaire », au sens marxiste, puisque sa pratique peut permettre de parvenir à « la coïncidence de la transformation du milieu et de l'activité humaine ou de la transformation de l'homme par lui-même »⁹⁸, la compréhension rationnelle de ce phénomène nécessitant cette praxis. Il est possible que ce soit par crainte du changement, par réflexe d'autoprotection, que ce texte ait suscité autant de passions car, comme

⁹⁴ Foucault M., « La sécurité et l'Etat », *op. cit.*, note 39, pp. 385.

⁹⁵ Deleuze G., *Différence et répétition*, *op. cit.*, note. 50, p. 53.

⁹⁶ Nietzsche F., *Aurore*, *op. cit.*, note 7, § 166.

⁹⁷ Gotman A., *Le sens de l'hospitalité*, *op. cit.*, note 45, p. 100.

l'indique P. Legendre, les réformes « se proposent seulement, sans toucher aux frontières tracées, de travailler le mythe, de lui changer sa face cruelle et d'adoucir ses traits, d'apaiser à l'aide de calmants certaines de ses exigences, en rendant le pouvoir plus moderne, c'est-à-dire sympathique selon les critères de l'amour industriel. »⁹⁹ En somme peu de choses changent, et cette loi, loin de rompre avec l'injustice (au sens cicéronien du terme, à savoir la commission d'un acte injuste ou la non garantie de l'injustice à l'égard de ceux qui subissent pareil acte¹⁰⁰) de l'arbitraire qui pouvait avoir lieu, s'en accommode et la rend acceptable.

Le premier élément, à l'appui de cette hypothèse, est la composition de la commission départementale consultative des gens du voyage et le second, la discussion des sous-amendements présentés par M. Charasse, notamment les sous-amendements n° 75, n° 77 ainsi que, dans une moindre mesure, le n° 78.

La commission départementale des gens du voyage

La composition et le fonctionnement de la commission consultative départementale sont régis par le décret n° 2001-540 en date du 25 juin 2001. La loi du 5 juillet 2000, publiée le 6 juillet 2000, prévoyait un délai de 18 mois à compter de sa publication pour que soit élaboré conjointement par le préfet et le président du conseil général le schéma départemental d'implantation des aires d'accueil auquel doit être associée la commission départementale consultative, après quoi le préfet approuve seul ledit schéma. Or le décret fixant la composition et le fonctionnement de cette commission a été pris le 25 juin 2001, soit près d'un an après la publication de la loi. De fait, il ne reste plus qu'un semestre pour mettre en place ces commissions et les associer à l'établissement des schémas pour qu'il y ait une décision conjointe, ce qui, matériellement, paraît difficilement tenable. En conséquence, il semble qu'en fait la décision finale doive revenir au seul préfet. Qu'en est-il en droit ?

⁹⁸ Marx K., *De l'abolition de l'Etat à la constitution de la société humaine*, in *Œuvres complètes III Philosophie*, Paris, Gallimard, bibl. « La Pléiade », 1982, pp. 1030.

⁹⁹ Legendre P., *Jour du pouvoir*, op. cit., note 34, p. 45.

Ce décret relatif à la composition et au fonctionnement de la commission départementale consultative des gens du voyage, c'est-à-dire cet acte d'autorité émanant du pouvoir exécutif, prévoit dans son article 1 que la commission 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 de 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. »

Cet article nécessite quelques commentaires. Tout d'abord, il convient de remarquer que la commission est composée, idéalement, de 22 membres dont 15 proviennent soit de l'administration centrale, soit de la sphère politique locale. Les représentants « institutionnels » sont donc, majoritaires ; or, l'article 4 du décret en question dispose dans son premier alinéa : « La commission siège valablement si la moitié de ses membres sont présents. » Ainsi, les institutions administratives et politiques locales peuvent se suffire à elles-mêmes pour décider valablement : à la limite les « représentants des gens du voyage et des associations intervenant auprès des gens du voyage » (cf. loi n° 2000-614) peuvent n'être considérés que comme facultatifs. Par ailleurs, le mode de prise de décision rend, a priori, assez difficile aux dits représentants de faire entendre leur voix : privilégiant l'efficacité, l'exécutif a décidé que les décisions de la commission sont prises à la majorité absolue des membres présents et que dans l'hypothèse d'une égalité, la décision est réputée adoptée (art. 4). Ainsi, en droit, la décision finale revient exclusivement aux pouvoirs publics.

¹⁰⁰ Cicéron, *Traité des devoirs*, in *Les Stoïciens*, Paris, Gallimard, bibl. « La Pléiade », 1999, pp. 495.

On peut s'interroger plus avant sur l'utilité de cette intervention des représentants des gens du voyage qui peut être regardée comme une attitude condescendante. Leur mode de désignation est significatif : cinq personnes sont désignées par le préfet sur proposition des associations représentatives ou, à défaut, parmi des personnes qualifiées en raison de leur connaissance des gens du voyage. Quelques questions restent en suspens : qui estime la représentativité de l'association ou de la qualification des personnes désignées ? Quels sont les critères permettant d'établir cette représentativité ou cette qualification ? Pour revenir au mode de désignation de ces membres de la commission, ce système n'est pas sans rappeler celui des listes de confiance prévu dans la Constitution de l'an VIII par lesquelles le peuple proposait des candidats qui étaient choisis par le premier Consul, le Sénat ou le Tribunat selon la fonction qui devait être pourvue¹⁰¹, et qui fut remplacé par le système des collèges électoraux par le sénatus-consulte du 16 thermidor an X qui renforce encore les prérogatives du premier Consul¹⁰². Le parallélisme fait ici entre le premier Consul et le préfet n'a rien d'extraordinaire puisque le préfet, dès son apparition dans la Constitution de l'an VIII¹⁰³ devait, initialement, être un « empereur au petit pied » à qui il revenait d'animer la vie politique du département et d'y contrôler l'opinion publique¹⁰⁴.

L'importance du mode de désignation des membres de la commission est réelle puisqu'elle donne à voir « le mode d'exercice de l'autorité » qui, selon R. Aron, « contribue plus que toute autre institution à façonner le style des relations entre individus » ; ce style étant, toujours pour cet auteur, « la définition même de l'existence humaine. »¹⁰⁵ Les relations sont, ici, très hiérarchiques (le préfet désigne 11 membres de la commission sur 22 et les nomme tous), cette hiérarchie pouvant être renforcée à volonté, étant donné l'imprécision qui entoure la notion de représentativité qui pourrait être soumise au seul dictat de l'administration préfectorale. Ce style produit et entretient une certaine illusion démocratique ; la

¹⁰¹ Timbal P.-C., Castaldo A., *Histoire des institutions publiques et des faits sociaux*, Paris, Dalloz, 1990, p. 665.

¹⁰² Morabito M., Bourmaud D., *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, Paris, Montchrestien, 1996, pp. 141-142.

¹⁰³ Szramkiewicz R., Buoineau J., *Histoire des institutions 1750-1914 Droit et société en France de la fin de l'Ancien Régime à la Première Guerre mondiale*, Paris, Litec, 1996, p. 258.

¹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 256-257.

¹⁰⁵ Aron R., *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard, coll. « Folio Essais », 1998, pp. 35-36.

domination devient légitime car légitimée, ce qui, déjà pour A. de Tocqueville, constitue un net recul : « Nous avons donc bien reculé du point où étaient arrivés nos pères ; car nous laissons faire, sous couleur de justice, et consacrer au nom de la loi ce que la violence seule leur imposait. »¹⁰⁶ L'association de l'autre dans l'élaboration du schéma départemental, bien que prévue, cristallise sa différence au risque de rendre les positions des gens du voyage et des gens qui doivent les accueillir irréconciliables quand bien même l'Etat, au travers de son représentant local, jouerait les médiateurs. C'est ce que soulignait L. Althusser¹⁰⁷ dans les termes suivants :

« La nécessité de la médiation qui réduit l'altérité des termes ne les réduit qu'à leur propre hostilité, elle n'est que la conscience de leur hostilité et de leur dépendance acharnées, elle ne peut aboutir qu'à l'exaspération ; envisagée sous l'angle du rapport réflexif la médiation n'est pas médiation avec l'autre, elle est médiation avec soi par l'autre, elle suppose donc l'antagonisme de l'autre, et la domination absorbante de l'autre dont la présence n'est donc pas reconnue pour elle-même, mais est acceptée par contrainte comme une nécessité haïssable. »

Ce faisant, le préfet accentue son rôle de pivot dans l'accueil et l'habitat des gens du voyage : il assied son autorité légale sur l'irréductibilité prévisible des intervenants. Cela renforce, dans une certaine mesure, la théorie de G. Tarde de l'imitation sociale selon laquelle « le rapport de ces deux personnes [le couple de deux personnes, à quelque sexe qu'elles appartiennent dont l'une agit spirituellement sur l'autre] est l'élément unique et nécessaire de la vie sociale, et qu'il consiste toujours, originairement en une imitation de l'une par l'autre. »¹⁰⁸ En effet, dans le cas qui nous occupe, il y a bien imitation mais dans deux hypothèses distinctes : celle du nomadisme et celle de la sédentarité, et, par suite, juxtaposition de deux types de vie sociale qui n'interagissent pas : le couple à la base du fait social ne se forme pas. S'il est vrai que : « le caractère constant d'un fait social, quel qu'il soit, est bien d'être imitatif »¹⁰⁹, aucun fait social, en tant que tel, n'est à constater dans le cadre qui nous occupe ; il peut s'agir d'un fait politique qui peut être étudié comme un fait de société, mais alors d'une société donnée : la grille

¹⁰⁶ de Tocqueville A., *De la démocratie en Amérique I*, in *Œuvres complètes II*, Paris, Gallimard, bibl. « La Pléiade », 1992, p. 117.

¹⁰⁷ Althusser L., *Œuvres politiques et philosophiques Tome I*, Paris, Stock / Imec, 1994, pp. 110-111.

¹⁰⁸ de Tarde G., *Œuvres vol. IV Les lois sociale*, Paris, Seuil, coll. « Les empêcheurs de penser en rond », 1999, pp. 59-60.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 59-60.

d'analyse est alors orientée et les points de vue sont difficilement conciliables. Ainsi le droit, joue-t-il, ici, le rôle de l'un des instruments utilisés par le pouvoir en place comme le présente M. Foucault¹¹⁰ :

« Le droit qui partage le permis et le défendu n'est en fait qu'un instrument de pouvoir finalement assez inadéquat et assez irréel et abstrait. Que, concrètement, les relations de pouvoir sont beaucoup plus complexes, et c'est justement tout cet extra-juridique, toutes ces contraintes extra-juridiques qui pèsent sur les individus et qui traversent le corps social. »

Puisque le fait social n'apparaît pas, le problème, en l'occurrence, est d'identifier le domaine extra-juridique. Le rôle de ce dernier est se donne clairement à voir dans la dimension contraignante visant à la sécurité, l'aspect « sécuritaire » de la loi.

Les sous-arrondissements de M. Charasse

La contrainte a une place importante dans le cadre législatif positif étudié puisque tout maire concerné par l'accueil des gens du voyage, de façon obligatoire ou non (i. e. les maires de communes non inscrites dans le schéma départemental mais ayant une aire d'accueil ou les maires de communes contribuant, sans y être tenu, au financement de pareilles aires) et, à Paris, le préfet de police peuvent interdire, par arrêté, le stationnement sur le territoire de la commune, hors des aires spécifiques, des résidences mobiles (art. 9 I). En outre, le maire peut saisir le président du Tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner, en référé, l'évacuation des résidences mobiles – et ce éventuellement sous astreinte – si celles-ci violent l'arrêté interdisant le stationnement hors des aires prévues (art. 9 II), vers les aires d'accueil voire « de quitter le territoire de communal » en ordonnant « l'expulsion de tout terrain qui serait occupé en violation de cette injonction » ; ici une subtilité est introduite puisque le texte de loi dispose : « 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 », ce qui fait explicitement référence aux pouvoirs de police

¹¹⁰ Foucault M., « Le pouvoir, une bête magnifique », in *Dits et écrits II, 1976 - 1988*, Paris, Gallimard, coll. « Quarto », 2001, p. 378.

administrative générale : « l'ensemble des moyens juridiques et matériels – réglementation, autorisations, défenses, injonctions, coercitions – mis en œuvre par les autorités administratives compétentes [ici le maire] en vue d'assurer, de maintenir ou de rétablir l'ordre public. »¹¹¹ Ainsi, hormis l'hypothèse où la commune est propriétaire du terrain occupé et peut ainsi, le cas échéant, se prévaloir de l'article 9 IV qui prévoit : « En cas d'occupation, en violation de l'arrêté prévu au I, d'un terrain privé affecté à une activité économique, et dès que cette occupation est de nature à entraver ladite activité, le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel d'usage de ce terrain peut saisir le Président du Tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles » ; même si cet article semble plus spécifique à l'occupation des parkings des grandes surfaces, la volonté est d'assurer l'ordre public. Avec l'idée d'ordre se retrouve la volonté de faire vivre les hommes en paix, comme l'indiquait d'ailleurs l'exposé des motifs : « L'enjeu est la cohabitation harmonieuse de tous, par-delà les différences sociales et culturelles. Là est l'ambition de ce projet »¹¹², ce qui justifie que l'Etat seul ait le monopole de la violence ; par suite, le besoin d'établir des règles impératives qui permettent de prévenir le recours à la violence interpersonnelle et de justifier l'utilisation de la seule violence admissible, celle de l'Etat, rend nécessaire l'accord des gouvernés afin que l'Etat puisse se faire obéir¹¹³.

La rédaction de cet important article 9 a été âprement discutée : la commission des lois et le Gouvernement ayant déposé chacun un amendement et Monsieur le sénateur M. Charasse ayant proposé 4 sous-amendements dont la finalité était de permettre le traitement rapide et efficace de l'évacuation forcée des résidences mobiles. Afin de faciliter la clarté de l'exposé, on indiquera la rédaction de l'article 9 II de la loi tel que proposé par l'amendement n° 68 déposé par le Gouvernement :

« En cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté prévu au I ci-dessus sur un terrain n'appartenant pas au domaine public, le maire peut, par voie d'assignation délivrée aux occupants ainsi qu'au propriétaire du terrain ou au titulaire d'un droit réel d'usage,

¹¹¹ Cornu G., *Vocabulaire juridique*, op. cit., note 42.

¹¹² Cf. Exposé des motifs.

¹¹³ Aron R., *Démocratie et totalitarisme*, op. cit., note 62, pp. 61.

saisir le président du tribunal de grande instance pour voir 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 fait application des dispositions du second alinéa de l'article 485 du nouveau code de procédure civile.¹¹⁴ . »

Le sous-amendement n° 75 déposé par M. Charasse tendait à modifier la rédaction du premier alinéa du paragraphe ci-dessus transcrit dudit article 9 dans le sens suivant :

« En cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté prévu au I ci-dessus sur un terrain n'appartenant pas au domaine public, le maire peut saisir le président du tribunal de grande instance pour voir ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles. Le maire agit par voie d'assignation délivrée au propriétaire du terrain ou au titulaire d'un droit réel d'usage. Cette assignation est également délivrée à ceux des occupants dont l'identité est connue et elle est valable pour l'ensemble des résidences mobiles concernées. Le président du tribunal doit statuer dans les vingt-quatre heures de sa saisine par le maire. »

Le sous-amendement n° 77 déposé par M. Charasse tendait à modifier la rédaction de la première phrase du dernier alinéa du paragraphe ci-dessus transcrit dudit article 9 dans le sens suivant :

« Le juge peut, en outre, prescrire aux occupants, individuellement ou collectivement si les identités ne sont pas connues ou ne le seraient qu'après un délai dépassant vingt-quatre heures, le cas échéant sous astreinte, dont le recouvrement est poursuivi en fonction des éléments recueillis à partir des numéros d'immatriculation des véhicules, 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 fait application des dispositions du second alinéa de l'article 485 du nouveau code de procédure civile. »

La discussion relative à ces deux sous-amendements fut essentiellement technique et ce qui retint davantage l'attention des sénateurs fut le sous-amendement n° 78 déposé par ce même sénateur qui visait à insérer un

¹¹⁴ Nouveau Code de procédure civile, article 485 :

« La demande est portée par voie d'assignation à une audience tenue à cet effet aux jour et heure habituels des référés.

« Si, néanmoins, le cas requiert célérité, le juge des référés peut permettre d'assigner, à heure indiquée, même les jours fériés ou chômés, soit à l'audience, soit à son domicile portes ouvertes. »

paragraphe additionnel à la fin de l'article 9 tel que modifié par l'amendement n° 68 dont les termes sont les suivants :

« Lorsque le maire agit, en ce qui concerne les propriétés privées ou les propriétés publiques, en matière d'atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publique, il peut demander au représentant de l'Etat de mettre en œuvre la force publique en vue d'exécuter les mesures qu'il a prises. Si le représentant de l'Etat n'a pas donné suite à cette demande dans les vingt-quatre heures de sa transmission par tout moyen ou si elle a été déclarée illégale par le président du tribunal administratif pendant le même délai, la responsabilité civile et pénale du maire ne peut être recherchée et seule est engagée la responsabilité du représentant de l'Etat. »

Ce qui était, avant tout, débattu fut un transfert de responsabilité pécuniaire, mais surtout pénale des maires vers le représentant de l'Etat, à savoir le préfet. Ici se repose encore la question de savoir s'il s'agit d'une loi de décentralisation ou de déconcentration ou d'autre chose encore ; l'enjeu de savoir qui supporte la responsabilité donne à voir des luttes de pouvoirs diverses où les influences politiciennes se dissolvent : quelque chose d'autre se passe et il n'est pas innocent que cette chose se déroule au Sénat – en effet, en application de l'article 24 de la Constitution du 4 octobre 1958, le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la République » et, par voie de conséquence, il est utilisé par les élus locaux comme moyen de représentation.

Pourtant les sous-amendements n° 75 et 77 remettent en cause un principe fondamental du droit, à savoir celui du contradictoire prévu à l'article 14 du nouveau Code de procédure civile qui dispose :

« Nulle partie ne peut être jugée sans avoir été entendue ou appelée. »

lequel a, également, été consacré par la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales dans son article 6 qui précise dans son troisième paragraphe :

« Tout accusé a droit notamment à :

a) être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui ; »

par la méconnaissance des articles 56¹¹⁵ et 648¹¹⁶ du nouveau Code de procédure civile qui prescrivent des formalités substantielles propres aux actes d'huissiers et aux assignations ; étant précisé que les formalités substantielles se distinguent mal des formalités d'ordre public. Il apparaît donc que le législateur, durant la discussion de la loi qui deviendra la loi relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, remettait en cause des normes d'ordre public.

Si cette remise en cause n'a provoqué que peu de réactions, c'est peut-être parce que le législateur travaillait grâce à une fiction, cet « artifice de technique juridique consistant à faire “comme si” »¹¹⁷, en l'espèce comme si les principes de la République s'arrêtaient à l'entrée d'un « campement de gens du voyage », comme si l'individu cédait la place à la collectivité et, ce, au mépris des règles procédurales élémentaires. En effet, comment est-il possible de se dire informé d'un reproche formulé à son encontre alors même que l'assignation, collective, serait « valable pour l'ensemble des résidences mobiles concernées » ? A ce point, il doit être relevé que l'assignation ne concerne plus des personnes, mais des choses : la réification dont il était question plus haut est à son paroxysme. Certes, le droit reconnaît la possibilité, dans certains cas, qu'une mesure puisse être prise à l'insu de la partie adverse¹¹⁸, mais dans ce cas cette partie doit bénéficier d'un

¹¹⁵ Nouveau Code de procédure civile article 56 :

« L'assignation contient à peine de nullité, outre les mentions prescrites pour les actes d'huissier de justice :

1° L'indication de la juridiction devant laquelle la demande est portée ;

2° L'objet de la demande avec un exposé des moyens en fait et en droit ;

3° L'indication que, faite pour le défendeur de comparaitre, il s'expose à ce qu'un jugement soit rendu contre lui sur les seuls éléments fournis par son adversaire ;

4° Le cas échéant, les mentions relatives à la désignation des immeubles exigées pour la publication au fichier immobilier.

« Elle comprend en outre l'indication des pièces sur lesquelles la demande est fondée

« Ces pièces sont énumérées sur un bordereau qui lui est annexé.

« Elle vaut conclusions. »

¹¹⁶ Nouveau Code de procédure civile article 648 :

« Tout acte d'huissier de justice indique, indépendamment des mentions prescrites par ailleurs :

1. Sa date ;

2. a) Si le requérant est une personne physique : ses nom, prénoms, profession, domicile, nationalité, date et lieu de naissance ;

b) Si le requérant est une personne morale : sa forme, sa dénomination, son siège social et l'organe qui la représente légalement.

3. Les nom, prénoms, demeure et signature de l'huissier de justice ;

4. Si l'acte doit être signifié, les nom et domicile du destinataire, ou, s'il s'agit d'une personne morale, sa dénomination et son siège social.

« Ces mentions sont prescrites à peine de nullité. »

¹¹⁷ Cornu G., *Vocabulaire juridique*, op. cit. note 42.

¹¹⁸ Nouveau Code de procédure civile, article 17 :

recours spécifique qui n'est pas prévu, ni même envisagé – voire envisageable – ici.

Il en va de même pour le sous-amendement n° 77 qui reconnaît la validité d'une décision judiciaire juridictionnelle collective applicable à des personnes non nommées : comment s'effectue, alors, la notification de la décision ?¹¹⁹ Les règles de base de procédure sont ainsi ignorées au nom de l'efficacité, comme l'indique M. Charasse¹²⁰ dans les termes suivants :

« Si donc nous ne précisons pas dans la loi que, dans ce cas, les mesures prises par le juge sont des mesures collectives qui visent toutes les caravanes en stationnement, sans retenir le nom de leur propriétaire – sinon on n'en sortira pas ! – nous perdons notre temps. »

Il s'agit presque de la reconnaissance d'une « class-action » inversée qui prend, à leur détriment, les habitudes des gens du voyage à savoir la collectivité, la vie en communauté. Cet effet paradoxal n'a pas été consacré dans la loi dont le but, rappelé par L. Besson devant le Sénat¹²¹, est de diminuer le nombre d'occupations illégales, en application de la théorie selon laquelle « C'est donc bien par la multiplication du nombre des places aménagées que la loi entraînera la diminution des occupations illégales. » L'idée d'une « fixation mole » des populations circulant en France pourrait être soulevée, cette fixation pouvant être un premier pas vers une « normalisation » de l'étrange par la sédentarisation progressive des populations nomades.

« Lorsque la loi permet ou la nécessité commande qu'une mesure soit ordonnée à l'insu d'une partie, celle-ci dispose d'un recours approprié contre la décision qui lui fait grief. »

¹¹⁹ Nouveau Code de procédure civile, article 83 :

« Le secrétaire de la juridiction qui a rendu la décision notifie sans délai à la partie adverse une copie du contradictif, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, et en informe également son représentant si elle en a un. Il transmet simultanément au greffier en chef de la cour le dossier de l'affaire avec le contradictif et une copie du jugement. »

¹²⁰ <http://www.senat.fr/seances/s200002/s20000203/sc20000203014.html>

¹²¹ *Ibid.*

2°) *Sur la volonté du législateur*

Si le domicile ne fait pas partie intégrante de l'état civil d'une personne¹²², il n'en demeure pas moins qu'il est un des éléments de l'identification de la personne¹²³ en permettant sa localisation ; c'est ainsi que l'alinéa 1 de l'article 34 du Code civil dispose :

« Les actes de l'état civil énonceront l'année, le jour et l'heure où ils seront reçus, les prénoms et nom de l'officier de l'état civil, les prénoms, noms, professions et domiciles de tous ceux qui y seront dénommés. »

De plus, aux termes de l'alinéa 1 de l'article 102 du Code civil : « Le domicile de tout Français, quant à l'exercice de ses droits civils, est au lieu où il a son principal établissement » et, selon une jurisprudence constante, il s'agit d'une question de fait relevant du pouvoir souverain d'appréciation des juges du fond. Pour ce qui des nomades et des forains – qui sont légalement distincts des bateliers dont le cas est réglé à l'alinéa 2 de l'article 102 du Code civil – une loi spéciale : la loi n° 69-3 en date 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, prévoit les conditions d'attribution d'un titre de circulation et conserve le système des communes de rattachement.

Il apparaît, dès lors, un clivage, une dichotomie entre, d'une part, une population (normalement) sédentaire – à laquelle sont assimilées les personnes dont le nomadisme est une obligation : les bateliers – dont le domicile est déterminé factuellement et, d'autre part, une population (pathologiquement) nomade dont la circulation et le stationnement sont déterminés juridiquement. La norme édicte la règle qui vise, si ce n'est à éradiquer, du moins à canaliser, à soigner, l'anormalité ; en conséquence, le sédentaire se trouve hiérarchiquement au-dessus du nomade grâce à la liberté, apparente, dont il jouit à l'égard du texte.

¹²² Terré F., Fenouillet D., *Droit civil les personnes la famille les incapacités*, Paris, Dalloz, coll. « Précis », 1996, p. 107-108.

¹²³ *Ibid.* pp. 160

Toutefois, on peut se demander si cette situation de supériorité est préférable et de quelle façon le sédentaire est libre. Selon M. Stirner¹²⁴, non seulement, la liberté est complète uniquement lorsqu'elle est pouvoir, mais encore, le fait pour la liberté d'être octroyée la corrompt et l'amoindrit, car ce don de la liberté n'est fait que dans le but qu'il ne soit pas accepté. A la liberté qui « est et reste nostalgie, plainte romantique », cet auteur préfère la particularité qui est « mon existence et mon être, ce que Je suis Moi-même » et précise :

« Je sais déjà ma liberté amoindrie de ce que Je ne puis imposer ma volonté à un Autre [...], mais Je nie ma particularité, quand Je renonce à Moi-même en face d'autrui, c'est-à-dire quand Je cède, transige, me rends – bref me soumetts et capitule. »

De cette confrontation entre une liberté accordée, actuellement par faveur, aux sédentaires et une particularité discutée aux, et avec, les nomades, il semble qu'aucune des parties ne sorte grandie. Cette tentative d'établir une « cohabitation harmonieuse » donne à voir, à partir d'un cas limite mais révélateur, les imperfections institutionnelles et procédurales qui grippent les valeurs de la démocratie en France alors que ces dernières devraient transcender ces institutions.

S'il est vrai que la règle de droit se voit attribuer un but thérapeutique, en ceci qu'elle tend à modifier un comportement de telle sorte à le rendre conforme à la normale, cela aurait pour conséquence de confirmer la position de M. Foucault relative à la société juridique articulée sur la norme¹²⁵ « qui implique un système de surveillance, de contrôle tout autre. Une visibilité incessante, une classification permanente des individus, une hiérarchisation, une qualification, l'établissement de limites, une mise en diagnostic. La norme devient le critère de partage des individus. » Certes, il y a modification dans l'appréhension du droit, mais cela ne fait que nourrir un certain « pan-juridisme »¹²⁶ préexistant, au nom duquel toutes les actions humaines doivent être regardées comme faisant partie du domaine juridique¹²⁷.

¹²⁴ Stirner M., *L'unique et sa propriété et autres écrits*, Lausanne, L'âge d'homme, 1999, pp. 209-223.

¹²⁵ Foucault M., « L'angoisse de juger », in *Dits et écrits II, 1976-1988*, Paris, Gallimard, coll. « Quarto », 2001, p. 293.

¹²⁶ Le terme est de J. Carbonnier.

¹²⁷ Bergasse N., *Sur l'organisation du pouvoir judiciaire*, *op. cit.*, note 25.

Plusieurs éléments juridiques confluent à ce point, d'une part, le droit en tant que médecine du corps social, mais également, le droit en tant qu'élément disciplinaire en ce qu'il s'occupe de la répartition spatiale des individus¹²⁸. Selon M. Foucault¹²⁹ :

« La première des grandes opérations de la discipline, c'est donc la constitution de "tableaux vivants" qui transforment les multitudes confuses, inutiles ou dangereuses, en multiplicités ordonnées. La constitution de "tableau " a été un des grands problèmes de la technologie scientifique, politique et économique du XVIII^e siècle : [...]. Le tableau, au XVIII^e siècle, c'est à la fois une technique de pouvoir et une procédure de savoir. Il s'agit d'organiser le multiple, de se donner un instrument pour le parcourir et le maîtriser ; il s'agit de lui imposer un "ordre". »

Il semble que cette volonté d'établir un tableau vivant perdure chez le législateur qui utilise une imagerie d'Épinal en utilisant l'image de l'habitat traditionnel composé de résidences mobiles, qui dessine, ou fait dessiner, des schémas départementaux, des zones de plus ou moins grands passages afin de contrôler une population qui lui résiste et qui est rabaissée car d'un « rang » inférieur, et le rang est bien l'élément essentiel dans une structure disciplinaire¹³⁰. Cette infériorité se retrouve au long de l'histoire à l'encontre des vagabonds, des pauvres et des mendiants qui, dans la société de l'Ancien Régime formaient un Ordre reconnu par la police et hiérarchisé¹³¹. Il est piquant de constater que, dès la fin du XVII^e et durant le XVIII^e siècle, les auteurs étaient partagés entre, d'une part, la défense de l'idée selon laquelle l'Etat doit venir en aide à ces personnes notamment, à compter de 1730, par l'instruction et la fourniture d'un travail, et, d'autre part, « la répression rigoureuse de la mendicité et du vagabondage, l'arrestation et l'internement des mendiants et vagabonds inconnus, suspects d'être des voleurs et des brigands, un groupe dangereux. »¹³² C'est aussi durant cette même période, plus précisément durant la seconde moitié du XVII^e siècle, que l'Etat intervint directement dans l'assistance, tâche jusqu'alors laissée au clergé, par : « la création des Hôpitaux généraux (1656), chargé simultanément des soins et de

¹²⁸ Foucault M., *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, coll. « Tel », 2001, p. 166.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 174.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 171.

¹³¹ Mousnier R., *Les institutions de la France sous la monarchie absolue 1598-1789 Tome I*, Paris, PUF, 1990, p.218.

¹³² *Ibid.*, p. 220.

l'enfermement, et celle des dépôts de mendicité (1769) »¹³³. Les modalités changent, l'intention demeure identique : il s'agit, par le renforcement d'un Etat social et des pouvoirs de police tels qu'entendu dans l'acception des XVII et XVIII^{ème} siècles, à savoir ceux englobant, non seulement, la police administrative et judiciaire, mais encore l'administration générale¹³⁴, de préserver la sécurité de la propriété ; la différence notable étant la disparition des intendants au profit de l'implication d'une multitude de niveaux administratifs et politiques.

En conclusion

Il peut être utile de préciser une dichotomie entre le *logos* et la *praxis* afin de mettre en exergue que le discours, au nom des principes de la République, remet en cause dans la pratique ces mêmes principes ; en résumé, il s'agit, au nom de l'accès aux droits, de nier l'individu au profit de la collectivité spécifiée mais non déterminée catégoriquement. A ce point, on rappellera ces quelques lignes de J. G. Herder ¹³⁵:

« Le mur fut brisé, qui séparait les nations, le premier pas fut fait pour détruire les caractères nationaux de tous, pour tous les couler dans un même moule, qui s'appelait « peuple romain ». Naturellement ce premier pas ne fut pas encore l'œuvre même : chaque nation s'en tint à ses droits, à ses libertés, ses mœurs, sa religion ; et même les Romains les flattèrent en apportant dans leur propre ville une idole de cette religion. Mais le mur était à bas. Des siècles de domination romaine – comme on le voit dans toutes les parties du monde où ils ont été – exercèrent une grande action : ouragan qui pénétra les recoins les plus intimes de l'esprit national de chaque peuple ; avec le temps, les liens se resserrèrent toujours davantage, finalement tout l'Empire romain dut devenir pour ainsi dire une seule ville de Rome – tous ses sujets des citoyens – jusqu'à ce que lui-même tombât. »

Si l'idée d'imposer son *imperium* aux autres, c'est-à-dire le « droit de commander à l'ensemble des citoyens »¹³⁶, demeure forte, encore faut-il que l'autre devienne « citoyen », et tout l'enjeu est là.

¹³³ Leca J., *Institutions publiques françaises (avant 1789)*, Aix-en-Provence / Marseille, Librairie de l'Université d'Aix-en-Provence / Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1996, p. 512.

¹³⁴ *Ibid.*, pp. 444.

¹³⁵ Herder J. G., *Histoire et cultures Une autre philosophie de l'histoire*, Paris, G. F. Flammarion, 2000, p. 68-69.

¹³⁶ Timbal P. C., Castaldo A., *Histoire des institutions publiques et des faits sociaux*, *op. cit.* note 58, p. 36.

Addenda

A ce jour, il convient de remarquer l'intérêt particulier du rédacteur de la loi à l'égard des "gens du voyage". Ainsi, nous relèverons, dès le début de la douzième législature le dépôt, le 1^{er} août 2002, de deux propositions de loi visant à modifier la procédure d'expulsion des « gens du voyage » prévue au II de l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 dans des sens opposés. Le premier déposé, sous le numéro 165, par L. Degauchy tend à accélérer la procédure d'expulsion en modifiant le 1^{er} alinéa dudit texte de la façon suivante :

« En cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté prévu au I, y compris sur le domaine public, le maire peut, par déclaration écrite ou verbale enregistrée au secrétariat-greffe de la juridiction, saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles. Les parties sont dispensées du ministère d'avocat. »

Dès lors, en l'absence d'assignation, moins d'intermédiaires interviennent dans la procédure ; sont, ainsi, supprimés, les rôles de l'huissier et des avocats. Dans un entretien accordé au journal *Le Figaro*¹³⁷, ce député précisait sa position de la manière suivante :

« La lourdeur du système actuel s'explique essentiellement par le trop grand nombre d'intermédiaires existants entre le maire et le préfet. Je souhaite que les élus puissent saisir directement et sans intermédiaire le juge des référés. Ce dernier rédigerait alors une ordonnance de référé dite "d'heure à heure" qui permettrait de réquisitionner presque immédiatement la police et d'évacuer les lieux, Le problème peut ainsi être réglé dans la journée. »

Il semble qu'un problème juridique puisse apparaître alors car, sous couvert d'efficacité, comment, en l'absence d'assignation, s'assurer du respect du contradictoire qu'implique la procédure de référé¹³⁸ qui demeure inchangée en application de l'alinéa 3 du II de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 en cause. Ce problème est levé par la seconde proposition, déposée, sous le numéro 175, par

¹³⁷ *Le Figaro*, jeudi 18 juillet 2002, p. 6.

¹³⁸ *Nouveau Code de procédure pénale*, Art. 485 : " La demande est portée par voie d'assignation à une audience tenue à cet effet aux jour et heure habituels des référés. Si, néanmoins, le cas requiert célérité, le juge des référés peut permettre d'assigner, à heure indiquée, même les jours fériés ou chômés, soit à l'audience, soit à son domicile portes ouvertes. "

M. Joissains Masini qui propose la nouvelle rédaction suivante du II de l'article 9 de la loi sus indiquée :

« En cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté prévu au I, y compris sur le domaine public, le maire peut, par voie de requête, saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles.

« Le jugement 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 requêtes. Sa décision est exécutoire à titre provisoire. En cas d'urgence, il est fait application des dispositions du troisième alinéa de l'article 494 du nouveau code de procédure civile. »

En effet, aux termes des dispositions de l'article 493 du nouveau Code de procédure civile¹³⁹, la procédure d'ordonnance sur requête n'est pas contradictoire. Cela implique l'acceptation tacite de ce que les « gens du voyage » n'ont pas de contestations sérieuses à présenter. Il est, ainsi, par principe, admis une inégalité de traitement entre, d'une part, les titulaires d'un droit de propriété et, d'autre part, les personnes qui se trouvent sur un immeuble dont il ne sont pas propriétaire. Nous trouvons, ici posé, le problème du fondement de la propriété et de l'existence de la justice dans ce concept et, selon A. Schopenhauer¹⁴⁰, c'est la possession efficace d'un objet qui fonde le droit de propriété et non la propriété qui fonde le droit d'exploitation ; cette idée se retrouve également chez M. Stirner¹⁴¹. Cette position va à l'encontre du droit positif inscrit dans le Code civil qui consacre le droit de propriété dans son article 544 de la façon suivante :

« La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements. »

Cet absolu est réaffirmé par la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002, loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, dans son annexe I qui fixe les orientations de la politique de sécurité intérieure et qui a été approuvé par l'article 1^{er} de ladite loi. En effet, cette annexe prévoit :

¹³⁹ *Nouveau Code de procédure pénale*, Art. 493 : « L'ordonnance sur requête est une décision provisoire rendue non contradictoirement dans les cas où le requérant est fondé à ne pas appeler de partie adverse ».

¹⁴⁰ Schopenhauer A., *Le monde comme volonté et comme représentation*, Paris, PUF, 1998, pp. 423-424.

¹⁴¹ Stirner M., *L'unique et sa propriété et autres écrits*, Lausanne, L'âge d'homme, 1999, p. 239.

« Pour faire face notamment aux difficultés liées à l'accueil des gens du voyage et afin de mieux protéger la propriété de chacun, le Gouvernement proposera de sanctionner plus efficacement le refus d'obtempérer aux injonctions formulées à l'encontre de groupes de personnes occupant illégalement la propriété d'autrui, qu'elle soit publique ou privée. Outre des sanctions financières, il pourra être prévu, à titre complémentaire, la confiscation des véhicules ayant servi à commettre l'infraction. »

Il sera remarqué que cette dernière disposition provient d'un amendement d'A. Joyandet, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure¹⁴², dont la volonté n'était pas de stigmatiser les « gens du voyage » mais de compléter les dispositions légales en vigueur en permettant de répondre au feu par le feu, en justifiant une atteinte aux biens (ceux des gens du voyage) par une autre atteinte aux biens (l'occupation d'une propriété)¹⁴³. Il nous appartiendra de nous interroger sur le sort des « gens du voyage » lorsque leurs véhicules seront confisqués par les forces de l'ordre : cette disposition ne conduirait-elle pas à créer, de façon incidente, des personnes sans domicile fixe qui ne l'étaient pas, à proprement parler, initialement ; en toute hypothèse, il y a un risque certain de sur-précarisation de ces populations nomades.

Par ailleurs, nous retiendront l'aggravation des sanctions pénales pour non-respect des arrêtés municipaux, prévue par cette même annexe de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, car le I de l'article 9 de la loi relative à l'accueil et à l'habitat dispose :

« 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 1^{er}. 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. »

Cette augmentation des peines encourues dans ce cas particulier, se conjugue, de façon générale, avec les fonctions dévolues aux groupes

¹⁴² Avis n°52, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 juillet 2002, présenté au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 25.

d'interventions régionaux qui se composent d'éléments de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des douanes, des services fiscaux, des services de la concurrence et de la répression des fraudes et des différentes directions du travail et de l'emploi. En effet, ces groupes dont le but est de « lutter contre la délinquance violente, les trafics illicites et l'économie souterraine »¹⁴⁴ sont spécifiquement missionnés de prendre « en charge les délits commis par les gens du voyage lorsqu'ils présenteront les caractéristiques justifiant l'intervention de plusieurs administration, notamment fiscale »¹⁴⁵ étant entendu que : « Les maires pourront prendre l'initiative de faire des suggestions au préfet ou au procureur de la République qui coprésident la conférence départementale de sécurité et qui déterminent également les priorité d'action des GIR [groupes d'intervention régionaux]. » Dès lors, sans que les gens du voyage soient stigmatisés, il sera possible aux maires de les contrôler, de très près, policièrement et judiciairement.

En conséquence, et sans qu'il fût touché à l'organisation prévue par la loi du 5 juillet 2000 dite « loi Besson », qui est ici étudiée, la législation relative aux « gens du voyage » a fortement évolué puisque nous sommes passé de la « simple » administration des choses – il n'est pas question de revenir, une nouvelle fois, sur les notions de réification des individus et de gestion des espaces – à la surveillance policée et policière d'une partie de la population estimée sensible.

Ouvrages cités

Althusser L., *Écrits politiques et philosophiques Tome I*, Paris, Stock / Imec, 1994.

Aron R., *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard, coll. « Folio Essais », 1998.

Bergasse N., Sur l'organisation du pouvoir judiciaire, in *Orateurs de la révolution française I Les constituants*, Paris, Gallimard, bibl. « La Pléiade », 1989.

¹⁴⁴ Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure*, JO n° 202 du 30 août 2002 pp. 14398.

¹⁴⁵ *Ibid.*

- Cabanis P. J. G., *Rapports du physique et du moral de l'homme*, Paris-Genève, Ressources, 1980.
- Carbonnier J., *Flexible droit, pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ., 1998.
- Cicéron, *Traité des devoirs*, in *Les Stoïciens*, Paris, Gallimard, bibl. « La Pléiade », 1999.
- Cornu G., *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2000.
- Deleuze G., *Différence et répétition*, Paris, PUF, coll. « Epiméthée », 2000.
- Eco U., *Le signe*, Paris, Le livre de poche, coll. « Biblio essais ».
- Eco U., *La production des signes*, Paris, Le livre de poche, coll. « Biblio essais », 1992.
- Eco U., *Sémiotique et philosophie du langage*, Paris, PUF, coll. « Formes sémiotiques », 1993.
- Foucault M., « Les anormaux », in *Dits et écrits I, 1954-1975*, Paris, Gallimard, coll. « Quarto », 2001.
- Foucault M., « L'extension sociale de la norme », in *Dits et écrits II, 1976-1988*, Paris, Gallimard, coll. « Quarto », 2001.
- Foucault M., « L'angoisse de juger », in *Dits et écrits II, 1976-1988*, Paris, Gallimard, coll. « Quarto », 2001.
- Foucault M., « Le pouvoir, une bête magnifique », in *Dits et écrits II, 1976 - 1988*, Paris, Gallimard, coll. « Quarto », 2001.
- Foucault, Michel Foucault M., « la sécurité et l'Etat », in *Dits et écrits II, 1976 - 1988*, Paris, Gallimard, coll. « Quarto », 2001.
- Foucault M., « Pouvoir et savoir », in *Dits et écrits II, 1976 - 1988*, Paris, Gallimard, coll. « Quarto », 2001.
- Foucault M., « Manières de justice », in *Dits et écrits II, 1976 - 1988*, Paris, Gallimard, coll. « Quarto », 2001.
- Foucault M., « Les mailles du pouvoir », in *Dits et écrits II, 1976 - 1988*, Paris, Gallimard, coll. « Quarto », 2001.
- Foucault M., *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, coll. « Tel », 2001.
- Gauchet M., Swain G., *La pratique de l'esprit humain, L'institution asilaire et la révolution démocratique*, Paris, Gallimard, bibl. « sciences humaines », 1980.
- Gény F., *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif Tome I*, Paris, LGDJ 1919 reprint 1996.
- Gérard P., *Droit et démocratie Réflexions sur la légitimité du droit dans la société démocratique*, Bruxelles, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 1995.

- Gotman A., *Le sens de l'hospitalité Essai sur les fondements sociaux et l'accueil de l'autre*, Paris, PUF, coll. « Le lien social », 2001.
- Herder J. G., *Histoire et cultures Une autre philosophie de l'histoire*, Paris, G. F. Flammarion, 2000.
- Kierkegaard S., Post-Scriptum III^{ème} Partie, 2^e section, chapitre III, § 1, in *L'existence*, Paris, PUF, coll. « Les grands textes », bibl. « classique de philosophie », 1962.
- Leca J., *Institutions publiques françaises (avant 1789)*, Aix-en-Provence / Marseille, Librairie de l'Université d'Aix-en-Provence / Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1996.
- Legendre P., *Leçon VII Le désir politique de dieu Etude sur les montages de l'Etat et du droit*, Paris, Fayard, 1988.
- Legendre P., *Jour du pouvoir Traité de la bureaucratie patriote*, Paris, Editions de Minuit, coll. « Critique », 1992.
- Marx K., *La Sainte Famille*, in *Œuvres complètes III Philosophie*, Paris, Gallimard, bibl. « La Pléiade », 1982.
- Marx K., *De l'abolition de l'Etat à la constitution de la société humaine*, in *Œuvres complètes III Philosophie*, Paris, Gallimard, bibl. « La Pléiade », 1982.
- Montesquieu C., *De l'esprit des lois*, in *Œuvres complètes II*, Paris, Gallimard, bibl. « La Pléiade », 1994.
- Morabito M., D. Bourmaud D., *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, Paris, Montchrestien, 1996.
- Mousnier R., *Les institutions de la France sous la monarchie absolue 1598-1789 Tome I*, Paris, PUF, 1990.
- Nancy J.-L., « Dies irae », in J.-F. Lyotard J.-F. (s. d.), *La faculté de juger*, Paris, Les éditions de minuit, coll. « Critique », 1999.
- Nietzsche F., *Aurore*, Paris, Gallimard, coll. « Folio Essai », 1997.
- Petev V., « Temps et transmutation des valeurs en droit », in Ost F., van Hoecke M. (s. d.), *Temps et droit Le droit a-t-il pour vocation de durer ?*, Bruxelles, Bruylant, 1998.
- Rosanvallon P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, coll. « Points Histoire », 1993.
- von Savigny F. K., *Of the Vocation of Our Age for Legislation and Jurisprudence*, trad. 1828, Arno reprint 1975.

- Schopenhauer A., *Le monde comme volonté et comme représentation*, Paris, PUF, 1998
- Stirner M., *L'unique et sa propriété et autres écrits*, Lausanne, L'âge d'homme, 1999.
- Szramkiewicz R., Buoinéau J., *Histoire des institutions 1750-1914 Droit et société en France de la fin de l'Ancien Régime à la Première Guerre mondiale*, Paris, Litec, 1996.
- de Tarde G., *Œuvres vol. IV Les lois sociale*, Paris, Seuil, coll. « Les empêcheurs de penser en rond », 1999.
- Terré F., Fenouillet D., *Droit civil les personnes la famille les incapacités*, Paris, Dalloz, coll. « Précis », 1996.
- Timbal P.-C., Castaldo A., *Histoire des institutions publiques et des faits sociaux*, Paris, Dalloz, 1990.
- de Tocqueville A., *Mémoire sur le paupérisme*, in *Œuvres complètes I*, Paris, Gallimard, bibl. « La Pléiade », 1991.
- de Tocqueville A., *De la démocratie en Amérique I*, in *Œuvres complètes II*, Paris, Gallimard, bibl. « La Pléiade », 1992.
- Tulard J. (s. d.), *Dictionnaire Napoléon*, Paris, Fayard, 1999.
- Yovel Y., *Les juifs selon Hegel et Nietzsche La def d'une énigme*, Paris, Seuil, coll. « La couleur de idées », 2000.

III.

Les complexités d'une enquête confrontée à la loi du silence.

Première partie. Observations et réflexions sur l'application de la Loi Besson dans les départements de l'Aude et des Pyrénées Orientales.

Daniel Pujol

« J'ai assez vécu pour voir que différence engendre haine. »

Stendhal, *Le Rouge et le Noir*, 1830

Les départements de l'Aude et des Pyrénées Orientales sont confrontés, à l'image d'une grande majorité de départements français, à la problématique suscitée par la présence des gens du voyage associée à la nécessaire mise en conformité de schémas départementaux destinés à l'aménagements d'aires d'accueil destinés à les recevoir. Dans le département des Pyrénées Orientales les communes concernées par l'application de la loi Besson sont au nombre de 28¹⁴⁶, municipalités auxquelles doivent être ajoutées deux structures intercommunales ayant compétence en

¹⁴⁶ Communes de plus de 5000 habitants : *Argelès-sur-Mer, Bompas, Cabestany, Caret-en-Roussillon, Cérét, Elne, Le Soler, Perpignan, Port-Vendres, Prades, Rivesaltes, Saint-Cyprien, Saint-Estève, Saint-Laurent-de-la-Salanque, Thuir, Toulouges*. Communes proches du seuil des 5000 habitants : *Banyuls-sur-Mer, Canohès, Ille-sur-Têt, Le Boulou*. Communes ayant été recensées comme accueillant les gens du voyage : *Bonng-Madame, Caudiès-de-Fenouillèdes, Clairac, Espira-de-l'Agly, Estagel, Le Barcarès, Sainte-Maries-la-Mer*.

matière d'accueil et d'habitat des gens du voyage¹⁴⁷. Le schéma départemental, dont le contenu fait encore l'objet de négociations auprès des mairies intéressées, prévoit ainsi l'aménagement de 29 aires d'accueil dont la capacité représenterait un total de 840 places¹⁴⁸. Il est par ailleurs intéressant de noter que ce département ne possède aucune aire d'accueil et n'avait produit antérieurement, malgré une présence manifeste des gens du voyage qui occupent un nombre très important de terrains inappropriés¹⁴⁹, aucun schéma départemental visant à régulariser l'habitat de ces personnes. Le département de l'Aude, quant à lui, avait déjà réalisé un schéma dont le contenu fut signé en janvier 1998 par le président du Conseil Général et le préfet. Nonobstant, il convient tout de même de souligner que ce dernier ne fut suivi d'aucun effet. Notons également que ce département, dans lequel nous observons l'existence de sept terrains dont l'aménagement est à reconsidérer, propose un schéma dont le contenu offre la perspective d'un raisonnement en terme de bassins d'habitat et propose de la sorte 8 aires d'accueil destinées à recevoir 169 places réparties sur 5 zones désignées par le terme précédemment cité¹⁵⁰.

Cette étude repose sur un ensemble d'observations faites, pour la grande majorité d'entre elles, auprès des Directions Départementales de l'Équipement (DDE) de l'Aude et des Pyrénées Orientales. En dépit d'un élargissement du champ d'investigation aux associations concernées par la question des gens du voyage, les éléments recueillis sur le terrain dans cette seconde phase ne furent pas jugés, dans l'état actuel des recherches, suffisamment intéressants pour faire ici l'objet d'une exploitation approfondie. Néanmoins, les réflexions générales émises dans ce texte tiennent compte de ce dernier aspect de l'investigation.

¹⁴⁷ Communauté d'agglomération "*Têt-Méditerranée*", communautés de communes "*Sud-Roussillon*" et "*Les Aspres*".

¹⁴⁸ Notons que le schéma établit une différenciation entre les aires destinées au voyageurs et semi-sédentaires et celles réservées au grand passage, les premières ayant pour objet de recevoir 640 places et les secondes 200.

¹⁴⁹ Ces derniers se situent notamment en périphérie de la ville de Perpignan : à proximité de la cité « Nouveaux Logis », dans la zone industrielle du Haut-Vernet, au Moulin à Vent, sur le parking du Palis des expositions, près de l'A9 et du « Mas Pelegry » et en d'autres lieux comme des terrains en cours de viabilisation. A cela s'ajoute également les communes de Bompas, Pia, Rivesaltes, Saint-Estève, Cabestany, Canet-en-Roussillon, Elne, Saint-Cyprien, Argelès-sur-Mer, Thuir, Céret, Illes-sur-Têt, Prades, Le Barcarès, Saint-Laurent-de-la-Salanque, Bourg-Madame, Caudiès-de-Fenouillèdes et Estagel.

¹⁵⁰ Bassins d'habitats de Carcassonne, Castelnaudary, Lézignan-Corbières, Limoux, et Narbonne.

1. Monolithisme administratif et difficultés de l'investigation

Il est de notoriété publique que les questions relatives à l'accueil des gens du voyage constituent un sujet délicat dont le contenu suscite nombre de polémiques sur les rapports entre nomades et sociétés sédentaires. Pour s'en convaincre, il suffit d'ailleurs d'observer le traitement médiatique qui en est fait, traitement dont la teneur des propos soutenus apporte une preuve indéniable du caractère hautement sensible de ces questions. Il ne fut donc guère étonnant de rencontrer des difficultés avec le terrain que constituent les Directions Départementales de L'Équipement des Pyrénées Orientales et de l'Aude. Nonobstant, les problèmes auxquels nous avons été confronté furent particulièrement importants et l'ensemble de nos démarches jalonné d'obstacles dont la nature ne pouvait que nous interroger : s'agissait-il d'un sujet trop sensible pour être étudié, notre étude gênait-elle et pourquoi ?

En premier lieu, nos requêtes furent ralenties de façon considérable par les pesanteurs de l'administration, lenteurs qui semblaient être accentuées par un manque de volonté manifeste des services concernés, notamment à la DDE de l'Aude qui se distingua par son attitude négative. La prise de contact fut donc laborieuse et d'une complexité remarquable (communications des messages par l'intermédiaire des secrétariats concernés cependant restés sans réponse, reports liés aux emplois du temps chargés etc..).

En ce qui concerne ces premières tentatives de communication, il convient de différencier l'attitude de la DDE de l'Aude et celle des Pyrénées Orientales. En effet, si les difficultés rencontrées avec la DDE des Pyrénées Orientales semblaient relever de complexités inhérentes aux emplois du temps des personnes en charge du dossier « Gens du Voyage », le cas de l'Aude semblait quant à lui être le résultat d'une véritable volonté de ralentir le processus de l'enquête. Ainsi, nombre de messages nous furent transmis à seule fin de nous faire patienter,

messages associés au maintien d'une atmosphère qui augurait mal d'une collaboration future. Nous nous trouvions en fait devant un climat de suspicion et de méfiance à l'égard de nos intentions et de l'usage éventuel qui pouvait être fait des données recueillies sur le terrain. Pareille méfiance fut également observée auprès de la DDE des Pyrénées Orientales puisqu'il nous fut impossible d'enregistrer les conversations, de prendre des notes ou bien encore de poser des questions dont le contenu était susceptible de faire appel à des réponses délicates à formuler.

Des reproches nous furent ainsi exprimés au téléphone lors de notre première conversation avec M. Christian Liot, attaché administratif, chargé du suivi du dossier. Ce dernier évoqua ses problèmes avec le CNRS (représenté dans le cadre présent par Louis Assier-Andrieu et Anne Gotman) qui, selon ses propres termes, témoignait d'une absence totale de suivi de l'affaire et de sérieuses difficultés de communication. Le Centre National de la Recherche Scientifique était ainsi discrédité aux yeux de la DDE de l'Aude qui semblait alors ne pas vouloir s'embarrasser d'une surcharge de travail liée à une éventuelle collaboration avec des individus dont les prétentions scientifiques n'apporteraient guère de solutions concrètes à la gestion du dossier concerné¹⁵¹.

Nous étant expliqués sur les problèmes de communication auxquels il avait été fait référence, nous avons pu cependant entamer des échanges. M. Liot consentit à nous faire parvenir les documents qu'il avait en sa possession et à nous mettre au courant des prochaines réunions. Une collaboration pouvait donc devenir possible mais la réalité des faits nous obligea à admettre qu'une telle éventualité était compromise. En effet, les documents promis arrivèrent tard et l'impossibilité dans laquelle nous nous sommes trouvés d'assister à l'une des premières réunions devait interrompre les communications avec la DDE de l'Aude de façon définitive.

¹⁵¹ Il convient tout de même de noter que la nature des propos émis par M. Liot lors de cette première conversation ne faisaient en aucun cas mention, littéralement, de cette idée selon laquelle la présence du CNRS aux côtés de la DDE eut été embarrassante pour le suivi du dossier. Toutefois, le ton et la manière de présenter sa perception des faits nous invitent à tirer cette conclusion.

Le cas de la DDE des Pyrénées Orientales se présenta de manière différente et nous a permis d'entrevoir sous un angle autre les difficultés occasionnées par la gestion administrative du dossier « Gens du Voyage. » La première rencontre avec M. Casteran, fonctionnaire au Service Habitat de la DDE chargé du suivi du dossier, fut difficile à obtenir. Patience et persistance furent tout de même efficaces et donnèrent lieu à une première rencontre, totalement informelle, dont la conversation fut riche d'enseignements et le contenu fort prometteur.

M. Casteran, qui désirait ne pas être enregistré pour, semble-t-il, ne pas enfreindre les règles tacitement imposées par sa hiérarchie, exposa sa vision des faits et expliqua le déroulement des opérations dirigées au sein de la DDE depuis leurs débuts. Celles-ci commencèrent par un rapport de stage produit en 1992 par deux étudiants en DESS Urbanisme. S'inscrivant dans la continuité des travaux réalisés par M. Solans¹⁵², enseignant d'économie et de démographie à l'Université de Perpignan, le premier rapport fut rédigé par Mlle Correard et M. Vialla qui mirent à profit leur stage au service Habitat de la dite DDE pour réaliser leur mémoire de DESS. Effectué sous la supervision de M. Casteran, alors simplement vacataire, ce rapport proposait une problématique autour de la constitution d'un éventuel schéma départemental d'accueil des gens du voyage. Suite à ce rapport de stage, la DDE des Pyrénées Orientales devait réaliser une série de rapports intermédiaires dont les résultats aboutirent à la proposition d'un schéma départemental d'accueil des gens du voyage dont le contenu n'est toujours pas validé officiellement et doit encore faire l'objet de négociations avec les municipalités concernées¹⁵³. La genèse de ce schéma laisse à penser que le dossier de l'accueil des gens du voyage ne constituait pas une priorité de haut niveau.

¹⁵² Henri Solans réalisa notamment en 1993 une étude intitulée *Les besoins en construction de logements dans le bassin d'emploi de Perpignan* ainsi qu'un ouvrage sur l'économie des Pyrénées Orientales dont certaines parties évoquent le sujet des gens du voyage ; cf. H.Solans, *Essai sur l'économie des Pyrénées Orientales*, Perpignan, Editions "Le Publicateur", 1993. Michel Casteran nous fit part de l'existence de ces travaux en soulignant son impression selon laquelle les conditions de vie de certaines couches de la population départementale sont proches de celles que l'on observe dans les pays du tiers-monde, faisant ici référence, de toute évidence, à l'habitat des gitans qu'il qualifia de « misérable. »

Cette entrevue fut également intéressante pour d'autres raisons. Mis en confiance par notre statut de jeune chercheur et par l'attitude délibérément ouverte que nous avons adoptée, notre interlocuteur nous est apparu sous les aspects d'un homme spontané qui ne ressent nullement le besoin d'édulcorer ses propos. Dans une discussion qui possédait l'avantage d'être allégée de tout « protocole », il se confia donc librement sans prendre le temps de choisir le poids de ses mots.

M. Casteran évoqua en premier lieu le caractère délicat de l'affaire, en expliquant que nombre d'individus sont embarrassés par le sujet et ne savent pas comment faire pour exprimer leur opinion sans risquer de dépasser les bornes du « politiquement correct », remarque qui confirme certaines de nos impressions formulées antérieurement. Un ensemble de non-dits brouillent le débat public, expliquait-t-il et, face aux réticences de certains et aux lenteurs inhérentes à l'administration, le dossier sur les gens du voyage souffre d'un handicap majeur qui l'empêche d'évoluer rapidement. La lenteur du dossier fut donc l'un des premiers points sur lequel il attira notre attention. Il expliqua par ailleurs que son travail, et celui de ses collègues en charge du dossier, relevait, selon ses propres termes, d'un véritable « combat », qu'il était extrêmement difficile de faire avancer les choses en matière de logement pour les gens du voyage et que ceux-ci subissaient en France une véritable injustice que peu de gens avaient envie de voir disparaître.

2. Dans le secret des négociations

Les rapports établis avec la Direction Départementale de l'Équipement des Pyrénées Orientales et le personnel en charge du dossier des gens du voyage, construits sur des bases associant confiance et sincérité, ont alors été de bonne qualité. Mais en dépit de ces relations favorables à l'investigation et à la collecte d'informations, il nous est apparu que nos interlocuteurs entretenaient une certaine forme de *silence* autour des questions relatives à la gestion interne du

¹⁵³ Les dates de publication des documents de travail émis par la DDE témoignent de la lenteur

dossier. Ainsi, nous n'eûmes pas accès à nombre d'informations protégées par une sorte de *σῶμα*, le non dévoilement en profondeur de la réalité des faits étant jugé, par la voie hiérarchique, préférable pour l'évolution des démarches engagées par la dite DDE¹⁵⁴.

Il fut donc question d'une divulgation fortement contrôlée de l'information dont la fonction semblait avoir pour finalité d'éviter l'émergence de problèmes multiples et divers dont la nature serait susceptible de porter atteinte à la gestion du dossier, le tout étant formulé sous la forme d'une volonté de ne pas rompre le lien avec une hiérarchie dont la réaction face à une éventuelle « fuite » serait des moins appréciée. C'est donc bien de contrôle dont il fut ici question, contrôle inscrit dans le cadre d'une stratégie visant à réduire au maximum l'intervention de membres extérieurs dans les négociations engagées entre la DDE et les municipalités concernées par l'application de la loi Besson.

L'orchestration stratégique du secret observable dans le cadre de ces entretiens recèle également d'autres significations. Selon l'ethnologue Jean Jamin, qui appuie son argumentation sur son expérience de terrain auprès de sociétés tribales africaines, le secret possède une fonction de renforcement de la cohésion sociale et de construction de liens entre les membres d'une communauté ou d'un groupe¹⁵⁵. Ainsi, la promesse solennelle de garder le silence après avoir été choisi pour recevoir une information partagée par un nombre restreint de personnes a-t-elle pour objet de créer un solide engagement entre l'initié et le groupe dans lequel il s'introduit par le partage du secret. Vecteur de l'appartenance, le secret devient ainsi le signe d'une unité dont la loi du silence est la meilleure garantie. Rompre le secret induit de ce fait une rupture du lien qui unit la communauté d'initiés et porte atteinte à la cohésion du groupe qui se trouve soumis à la contrainte d'éventuelles interventions extérieures. Dans le cas qui nous intéresse, la crainte d'incursions perturbatrices semble avoir été la raison centrale de cette volonté de maintenir le secret, la DDE n'ayant aucun intérêt, compte tenu de la délicatesse du

avec laquelle a été traité de ce dossier.

¹⁵⁴ L'idée d'une hiérarchie imposant de façon tacite cette loi du silence fut par ailleurs évoquée avec une relative clarté lors de ces entretiens.

¹⁵⁵ Jamin J. ; 1977, *Les lois du silence. Essai sur la fonction sociale du secret*. Paris, Maspéro, 1977.

sujet, à voir sa gestion perturbée par des éléments exogènes. L'évolution positive de ce dossier est en effet fortement conditionnée par les négociations engagées auprès des municipalités impliquées qui doivent, en dernier lieu, donner leur accord pour la validation du schéma départemental d'accueil. Trahir le secret, dévoiler la face cachée des opérations, serait donc prendre le risque de permettre à des « intrus » de s'immiscer dans le cercle restreint des personnes directement concernées par la mise en œuvre du schéma.

Il nous a été ainsi clairement demandé de ne pas contacter les municipalités avant que la DDE n'ait eu le temps de le faire elle-même..

A noter que ce silence vaut pour une question qui, par ailleurs, ne semble aucunement constituer une priorité, dans la mesure où les personnes chargées du dossier ne sont nullement affectées à cette seule tâche et que les moyens mis en œuvre ne paraissent guère importants. Le silence permettrait ainsi également de ne pas dévoiler le faible intérêt de la DDE pour ces questions, et la relative incapacité de cette dernière à résoudre les problèmes auxquels elle est confrontée, de façon efficace et rapide. Soucieuse de maîtriser ses informations, peut-être aussi de ne pas donner une image négative d'elle-même, la DDE ne nous a rien révélé des négociations engagées avec les municipalités, malgré l'appui de Michel Casteran qui voyait ici une bonne occasion d'engager un partenariat avec une institution scientifique, susceptible, selon lui, d'être un facteur de progression dans le processus d'aménagement des aires de stationnement destinées aux gens du voyage. Deux visions manifestement inconciliables.

L'hypothèse selon laquelle nous aurions fait les frais d'un conflit interne ne peut bien entendu pas être écartée.

3. Du poids de la norme sur les rapports entre sédentarité et nomadisme

Nous avons évoqué les non dits d'un discours étouffé par les normes du « politiquement correct. » Le poids des représentations sociales construites sur les gens du voyage, les perceptions stéréotypées de la condition tsigane ont elles aussi fortement contribué à parasiter le cours de nos entretiens.

Le rapport entre notre société sédentaire et les gens du voyage est une question sur laquelle les personnes interrogées éprouvent des difficultés à exprimer la véritable nature de leurs sentiments. En effet, le caractère ambigu des représentations associées aux gens du voyage n'autorise pas toujours à dévoiler sans concession le fond de sa pensée sans risquer, face à des personnes qui ne sont pas des proches, de heurter les sensibilités. Les conversations semblent ainsi se dérouler sous la contrainte d'une norme sociale qui ne permet pas la libre énonciation de propos susceptibles d'être jugés déplacés. Le système de représentations de l'univers gitan est, de fait, révélateur d'une véritable incapacité des sédentaires à penser un mode d'organisation sociale différent et imprime une série de déformations à l'ensemble des objets observés. Cette réflexion sur le poids de notre matrice culturelle d'interprétation renvoie aux enseignements de Claude Lévi-Strauss, qui écrit :

« Dès la naissance et [...] probablement même avant, les êtres et les choses qui nous entourent montent en chacun de nous un appareil de références complexes formant système : conduites, motivations, jugement, jugements implicites, que, par la suite, l'éducation vient confirmer par la vue réflexive qu'elle nous propose du devenir historique de notre civilisation. Nous nous déplaçons littéralement avec ce système de références, et les ensembles culturels qui se sont constitués en dehors de lui ne sont perceptibles qu'à travers les déformations qu'il leur imprime. Il peut même nous rendre incapables de les voir. » (Lévi-Strauss C., *Le regard éloigné*. Paris, Plon., 1983, p.30)

Tributaires d'un système de représentation qui ne peut concevoir avec clarté les ensembles qui n'ont pas été constitués sous leur égide, les sociétés sédentaires échouent à reconnaître en droit les valeurs du nomadisme et se voient

contraintes de considérer les gens du voyage comme étrangers à leur univers de reconnaissance¹⁵⁶.

Cette représentation de l'univers gitan qui tend à faire des tziganes des personnes étrangères à la société moderne entre par ailleurs en contradiction avec la prétention d'être le représentant, dans l'articulation antithétique entre barbarie et civilisation, d'une société qui possède un degré élevé de savoir-vivre. Les personnes interrogées sont ainsi positionnées dans une situation délicate qui les place du bon côté de la frontière - le côté de la lumière, de la démocratie, de la modernité et de la civilisation - et leur fait en même temps tenir des propos que notre société, dans un principe qui ferait d'elle une société évoluée, ne peut tolérer. Ils sont donc amenés à dénoncer l'exclusion des gens du voyage tout en étant conscients qu'ils y participent eux-mêmes en tenant des propos rejetants. Cette dualité entre la dureté des représentations associées à l'univers gitan et la volonté affichée d'appartenir à une société moderne et tolérante provoque une certaine forme de malaise qui se traduit par l'expression de d'une mauvaise conscience. Ainsi certaines personnes peuvent-elles tout à la fois critiquer avec véhémence un mode de vie qu'ils pensent être représentatif de la vie quotidienne des Gitans - notamment l'idée selon laquelle ils vivent dans des communautés organisées sur le modèle du clan ou de la tribu, font du vol et de la mendicité un moyen de survie socialement valorisé et entretiennent des croyances ésotériques d'un autre temps -, et reconnaître, d'un autre côté, qu'il serait important de remédier aux injustices dont ces derniers sont victimes. A titre d'exemple, M. Vendreill (DDE des Pyrénées Orientales, chargé du suivi du dossier « Gens du Voyage »), qui œuvre depuis de longues années au profit de la communauté tzigane, avoue être favorable à la construction des aires de stationnement mais comprend parfaitement les riverains qui refusent d'habiter à proximité.

Le secret, la discrétion et la « diplomatie » avec laquelle le dossier « sensible » des gens du voyage doit être géré se comprennent ainsi non seulement en liaison avec le rejet dont ils sont le plus souvent l'objet, mais aussi en raison de

¹⁵⁶ L'expression "univers de reconnaissance" est empruntée à Marc Augé qui désigne ainsi l'espace dans lequel les représentations d'un groupe prennent sens, cf. Augé M., *Le sens des autres. Actualité de l'anthropologie*. Paris, Fayard, 1994.

l'ambivalence à laquelle sont en quelque sorte contraints les responsables directs de la mise en œuvre de leurs droits. A défaut de pratiquer la langue de bois, ceux-ci préfèrent se taire.

4. Représentations de l'univers tsigane et dynamiques de l'identité

Définie comme une construction sociale dont les mécanismes mettent en jeu des effets de représentation sociale, l'identité, inséparable de son rapport à l'altérité, a pour conséquence la délimitation d'une frontière qui a pour fonction de séparer le Nous du Eux, le Moi des Autres¹⁵⁷. Soumise au poids de la représentation, l'identité l'est également à celui de l'idéologie. Ainsi, l'étude des logiques de l'appartenance offre, de façon systématique, la perception d'un degré élevé de conformité entre les différentes modalités de construction de l'identité et la hiérarchie des valeurs. Il y a donc, dans tous les cas de figure, un rapport étroit entre l'idéologie, le système de représentation et l'identité d'un même groupe social.

En France, et par la suite dans l'ensemble des pays occidentaux qui confèrent à l'individualisme le sceau de l'universalité, nous savons que la Révolution joua un rôle considérable dans l'ensemble des processus sociaux inhérents à la construction identitaire. En effet, cette période de l'histoire marque un tournant décisif dans la représentation du rapport entre identités individuelle et nationale, rapport qui révèle, sous le regard des sciences sociales, les profondeurs abyssales de sa dimension problématique. Partant des spécificités contextuelles

¹⁵⁷ Les sciences sociales postulent que l'identité n'est pas une donnée mais une construction sociale qui s'élabore dans le rapport que nous entretenons avec les personnes dont nous pensons être différents, cf. Lévi-Strauss F., *L'identité*. Paris, Grasset et Fasquelle, 1977 ; Poutignat P., Streiff-Fenart J., *Théories de l'ethnicité*. Paris, PUF, 1995. Mettant en scène des effets de représentation sociale, l'identité dépend ainsi de l'ensemble des critères de différenciation que nous construisons, autorisant Fredrik Barth à définir l'identité d'un groupe par les frontières que ce dernier construit entre lui et les autres, cf. Barth F., *Ethnic groups and boundaries*. Little Brown, 1969.

inhérentes à cette phase transitoire, les historiens, suivis par les anthropologues, montrent la façon dont les acteurs de l'idéologie - politiques, intellectuels et autres personnes influentes - construiront la conception d'une société dont l'individualisme sera gage de progrès social, de démocratie et de modernité. Louis Dumont démontre ainsi que les idéologues ont placé l'individu au sommet des valeurs et contribué conjointement à stigmatiser les appartenances communautaires en faisant de ces dernières des éléments dont le caractère « obscurantiste » constitue un danger pour le devenir de la nation¹⁵⁸. Il fut donc question de valoriser à l'extrême des valeurs associées à l'individualisme en prenant soin de souligner de façon permanente l'idée selon laquelle la société moderne ne peut exister qu'à travers l'Individu. Ayant ainsi pour « ambition de transcender par la citoyenneté des appartenances particulières, biologiques (telles du moins qu'elles sont perçues), historiques, économiques, sociales, religieuses ou culturelles »¹⁵⁹, la conception moderne de la Nation reposera sur un postulat dont le contenu stipule l'absolue nécessité de libérer les individus de la communauté, délivrance supposée sortir les masses de l'obscurité moyenâgeuse et les guider vers les lumières de la modernité. Devenu « l'artisan du progrès et non plus le sujet du destin »¹⁶⁰, l'individu apparaîtra dès lors comme étant placé au centre d'une représentation qui fait de la citoyenneté, indissociable de l'individualisme, un vecteur de modernité. Par opposition, la notion de communauté et les valeurs qui lui sont associées seront, par voie de conséquences, l'objet d'une dévalorisation dont les comportements actuels à l'égard des gens du voyage nous apparaissent comme l'un des révélateurs privilégiés.

Parallèlement à ces observations sur le rapport entre identités nationale, individuelle et communautaire, il semble en effet, tel que nous l'indiquions antérieurement, que la condition des Tsiganes soit liée à l'ensemble des représentations négatives produites sur leur communauté en particulier, et sur le nomadisme en général. Vecteurs malgré eux d'une perception de l'univers gitan fondée sur une conception stéréotypée d'un mode de vie communautaire souvent qualifié de « clanique », les gens du voyage suscitent le rejet, expression clairement

¹⁵⁸ Dumont L., *L'idéologie allemande. France-Allemagne et retour*, Paris, Gallimard, 1991.

¹⁵⁹ Schnapper D., *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Paris, Gallimard, 1994.

¹⁶⁰ Balandier G., *Le détour. Pouvoir et modernité*, Paris, Fayard, 1985.

formulée du refus d'un type d'organisation sociale jugé néfaste à la société sédentaire. La situation des Tsiganes dans notre société occidentale semble ainsi résulter, tout au moins en partie, d'un système de représentations basé sur une idéologie individualiste qui ne tolère pas les valeurs communautaires et possède une certaine « tendance à ravalier au rang de bizarreries ou de grossièretés, voire de turpitudes, les manières d'être qui s'écartent de la sienne. »¹⁶¹ De plus, ces personnes que l'on dit être « du voyage » sont bien souvent représentées comme étant les dépositaires d'une identité que certains qualifieront pudiquement d'ethnique¹⁶², obstacle supplémentaire à leur reconnaissance, dans un contexte où « l'universalisme et le rationalisme ont, depuis la Révolution, conduit à une conception dans laquelle la réification de l'ethnicité est perçue comme du fétichisme »¹⁶³.

La dynamique de l'identité s'offre donc à notre regard lorsqu'il est question de relever les polarités négatives et positives de l'ensemble des représentations produites sur les gens du voyage. Nous sommes ainsi confrontés, de façon régulière, à des situations dans lesquelles les propos recueillis sur le sujet qui est le nôtre se transforment en discours sur l'identité, formulation de l'articulation antithétique produite entre les catégories respectives du Nous et de l'Autre, entre ceux qui seraient civilisés et ceux qui ne le seraient pas. Les Gitans sont ainsi tour à tour des personnes *différentes*, *étranges* et *difficiles à comprendre*, à l'image du regard que porta un nombre important de personnes influentes sur les populations exotiques ou prétendument qualifiées comme telles, lors des phases les plus intenses de l'histoire de la colonisation. Sur ce dernier point, il convient par ailleurs d'évoquer certains des propos contenus dans les schémas départementaux respectifs des départements de l'Aude et des Pyrénées Orientales, propos dont la nature rappelle de façon singulière les discours développementaristes qui furent prononcés au sujet de populations « exotiques » anciennement colonisées. Nous retrouvons ainsi dans les documents fournis par

¹⁶¹ L.Dumont, *ibid.*

¹⁶² Nombre de chercheurs impliqués dans l'entreprise d'investigation autour de la loi Besson ont rapporté l'observation selon laquelle les personnes interrogées font usage, à propos des Gitans, de termes tels que *tribu*, *dan* ou *ethnie*.

l'Aude la notion de santé publique dont la formulation semble vouloir véhiculer l'idée selon laquelle il est nécessaire de permettre aux Gitans d'évoluer – soulignons au passage l'ensemble des sous-entendus que suppose ce terme – en apprenant les bases de l'hygiène qui peuvent être attendues de personnes "civilisées"¹⁶⁴. Cette notion d'évolution se retrouve ainsi dans la page de présentation du schéma départemental des Pyrénées Orientales qui offre la perspective d'une comparaison entre deux images dont les sous-titres éloquents, « AVANT » et « APRES », indiquent le caractère développementariste de la présentation : l'image sous-titrée « AVANT » représente une sorte de décharge publique avec des pneumatiques usagés en premier plan, tandis que l'image sous-titrée « APRES » offre la vision de ce que pourra être une aire d'accueil contemporaine à la fois propre et fonctionnelle. Par ailleurs, le schéma départemental des Pyrénées Orientales propose une vision quelque peu folklorique des Tsiganes, notamment si l'on considère que les principaux intéressés sont décrits comme étant des « Manouches » dont les revenus sont assurés de façon quasi exclusive par le rempaillage des chaises, le ravalement de façades et, pour les plus civilisés d'entre eux – les semi-sédentaires –, les vendanges ainsi que la cueillette des cerises et des pêches, à l'image de certaines tribus lointaines dont il fut indiqué avec insistance qu'ils avaient des modes de subsistance rudimentaires.

Perçus comme des personnes aux mœurs étranges dont les croyances sont obscures et les pratiques empreintes de féodalité, les gens du voyage semblent donc susciter des réactions de rejet dont la nature possède une fonction identitaire : désigner l'Autre pour savoir ce que l'on est, déterminer la catégorie du Eux pour exprimer la volonté de se conformer à l'image de ce que l'on aimerait être. La lecture de nombreux articles publiés dans la presse locale et nationale offre par ailleurs une perspective intéressante quant à la façon dont les Tsiganes sont représentés, productions journalistiques qui s'efforcent bien souvent de souligner l'exogénéité d'une catégorie de personnes qualifiée de communauté –

¹⁶³ Tanbs-Lyche H., « Choisir son pays, choisir son peuple. Remarques sur la genèse norvégienne d'une théorie de l'ethnicité » in Fabre D. (dir.), *L'Europe entre cultures et nations*. Paris, Editions de la Maison des sciences de l'homme, 1996.

¹⁶⁴ Sans être exprimées littéralement en ces termes, les idées exprimées relèvent de ce schème de signification

avec l'ensemble des sous-entendus que cela suppose -, expression habilement formulée de l'extériorité d'un groupe social que l'on dit être en marge de la société, situé aux frontières de la sédentarité et par extension aux frontières de la civilisation moderne. A titre d'exemple, *Le Figaro*, qui a consacré dans l'une de ses éditions quotidiennes du mois de septembre 2001 une page entière à la question des gens du voyage, permet de relever certains passages révélateurs des représentations que nous venons d'évoquer. Le titre principal de la page, « Tsiganes : une délinquance qui désarme l'Etat », associé à l'intitulé de la rubrique désignée par le terme « Intégration », constitue en soi un aperçu significatif de la façon dont la presse, dans le contexte d'une société française sensibilisée à outrance par les médias et la classe politique sur la notion de sécurité, traite la problématique du rapport entre sédentarité et nomadisme. Les extraits qui suivent démontrent ainsi que les Tsiganes sont perçus comme des personnes différentes – le choix de la rubrique « intégration » en est le signe – dont la délinquance n'est pas simplement le résultat d'une certaine forme de précarité mais constitue un mode de vie spécifique à la communauté. Qui plus est, les images d'Epinal fabriquées jusqu'à usure par le discours médiatique sont désormais dénoncées par leurs auteurs comme l'alibi d'une criminalité enfin démasquée :

« Vierge noire des Saintes-Maries-de-la-Mer, guitares, prédicateurs, alléluia... Des images d'Epinal qui ont un envers : la multitude des crimes et délits commis et les craintes inspirées dans la population par ceux que l'administration française appelle les "gens du voyage". » (*Le Figaro*, 10 sept.2001, p.12)

« Les gens du voyage ont de nouveau passé l'été aux portes de Saint-Tropez. Plusieurs des hommes ayant organisé le campement sauvage venaient de Megève et sont fichés au grand banditisme. » (*Le Figaro*, 10 sept.2001, p.12)

« Progressive, la sédentarisation n'est donc pas pour demain. Les Tsiganes, notamment ceux venus des Balkans, restent de grands voyageurs. De quoi vivent-ils ? Certains choisissent de voler gros : on les accuse déjà de dérober la poule, alors autant choisir celle aux œufs d'or.. » (*Le Figaro*, 10 sept.2001, p.12)

Ces représentations sont ainsi les témoins d'une perception négative de l'univers tsigane qui semble être renvoyé, de façon quasi systématique, au rang d'une *barbarie* qui, dans un jeu de miroir, renvoie l'image de la société civilisée idéale à laquelle les interlocuteurs aimeraient appartenir et de laquelle ils espèrent être le reflet.

Révélatrices d'une conception idéologique de l'appartenance, les images construites sur les gens du voyage opposent un style de vie qualifié de *bohème* aux valeurs traditionnelles de la société sédentaire qui ne peut concevoir la mobilité comme un facteur de développement. *In fine*, l'ensemble des propos tenus à l'égard des Tsiganes semble avoir pour principal objet de désigner ces personnes comme étant différentes de Nous, sociétés sédentaires ayant le monopole de l'humanité et du modernisme, à l'opposé de "ces gens" dont les mœurs seraient moyenâgeuses et la perception du monde obscurantiste.

En définitif, les comportements observés sur le terrain à l'égard des gens du voyage présentent une certaine similarité avec l'attitude des colons d'autrefois qui jugeaient du degré d'humanité des autochtones présents sur les terres conquises et agissaient sur ces derniers au nom d'une conception spécifique de leur devoir¹⁶⁵. C'est donc d'ethnocentrisme dont il est question, un ethnocentrisme qui rend incapables les personnes interrogées de concevoir de façon positive des normes sociales autres que les leurs.

Conclusion

Dans un contexte où l'avancée du discours « politiquement correct » risque de faire oublier les forces à l'œuvre dans les représentations d'autrui, il apparaît ainsi nécessaire de souligner le caractère négatif des représentations associées aux gens du voyage. Perçus comme les membres d'une communauté dont les usages et les codes culturels présentent une totale incompatibilité avec la société sédentaire, les Tsiganes sont ainsi l'objet d'une discrimination qui vise à rejeter les personnes estimées porteuses d'une différence encombrante, différenciation qui vient accentuer l'exogénéité d'« éléments » que l'on qualifie de perturbateurs et nuisibles à la société moderne. La communauté tsigane, telle qu'elle est représentée,

¹⁶⁵ Sur ce point, le récit de Las Casas sur la conquête des Amériques par les Espagnols constitue un témoignage fort intéressant et riche d'enseignements sur la façon dont des préjugés peuvent servir à légitimer des actes dont le bien-fondé reste discutable, cf. de Las Casas B., *Très brève relation de la destruction des Indes*, 1552.

constitue donc une catégorie de personnes dont la présence est indésirable et source de problèmes multiples et divers.

Quant à la dimension identitaire des représentations construites sur les gens du voyage, il convient de retenir que, partant du principe selon lequel l'identité est inséparable de son rapport à l'altérité, les Tsiganes incarnent malgré eux le rôle de L'Autre, celui que l'on qualifie d'étrange et de différent, moyen de se placer du bon côté d'une frontière que l'on trace symboliquement entre les civilisés et les barbares, entre l'humain et l'animal, entre les catégories opposées de la « lumière » et de « l'obscurité ». Témoin, les propos recueillis dans une pétition rédigée contre la présence, sur une commune suisse, des gens du voyage, dont l'auteur indique en préambule :

« Il s'agit de personnes qui ne respectent rien, se comportent comme en pays conquis, qui sont intimidantes et agressives, n'hésitant pas à menacer de mort ceux qui leur tiennent tête. Parmi eux il y a aussi des délinquants. » (pétition intitulée « dégâts causés par les Gitans » présentée le 5 octobre 2000 par M. François Brélaz, Cheseaux-sur-Lausanne, Suisse)

Certes la pétition citée ici ne concerne ni la France ni le terrain concerné par cette étude, mais témoigne avec justesse du type de regard que porte la société sédentaire sur ces « gens » désignés avec condescendance comme marginaux. Les gens du voyage sont donc – et l'extrait issu de la pétition en apporte une illustration – des personnes qui, se moquant de l'intérêt commun et de leur environnement, sont étrangères à la démocratie et de façon plus générale à la société moderne.

L'attitude des DDE respectives des départements de L'Aude et des Pyrénées Orientales nous paraît s'inscrire dans la continuité de ces observations et résulter directement de la représentation fortement négative dont sont l'objet les Gitans. La gestion du dossier « Loi Besson », soumise au poids des négociations engagées auprès des communes concernées par l'application des décrets qui lui sont relatifs, devient ainsi fort délicate et fait appel à des stratégies qui visent à entretenir le silence autour de ce sujet, construction du secret dont la finalité est de faciliter au maximum la tâche des fonctionnaires chargés de ces questions.

Deuxième partie. L'exemple du département de l'Hérault.

Yann Gourmelen

1. Exposé du terrain

L'objet de ce chapitre est l'analyse de la mise en œuvre du schéma départemental pour l'accueil et l'habitat des gens du voyage dans le département de l'Hérault. Le terrain est circonscrit au Nord du département de l'Hérault, suivant le découpage de la Direction Départementale de l'Équipement¹⁶⁶, et rayonne autour du secteur la préfecture de l'Hérault à Montpellier. L'application du nouveau dispositif lié à la loi du 5 juillet 2000 s'y est opéré sur la référence de l'ancien schéma départemental.

Toutefois, il convient de souligner que, dans ce département, nous nous sommes heurtés à de fortes réticences, voire à des refus de communication sur l'action menée, conditions d'enquête considérées comme significatives du positionnement restrictif des pouvoirs administratifs et politiques sur la question des gens du voyage.

¹⁶⁶ Le bassin d'habitat retenu concerne la communauté d'agglomération de Montpellier et les communautés de communes du pays de l'Or, du pays de Lunel, du nord du bassin de Thau, de la vallée de l'Hérault, Serrane Pic Saint Loup, des Cévennes Gangeoises, du Clermontois, du Lodévois, du Lodévois-Larzac.

1°) Acteurs et déroulement de l'enquête

A l'issue de la « loi Besson » de 1990, le département de l'Hérault s'est doté de deux aires d'accueil normalisées dans les villes de Lunel et de Montpellier. Depuis la construction de l'aire de Bionne (40 places) à Montpellier dès 1995, et l'achèvement de l'aire de Lunel en 2001, le bureau d'étude ARHOME estime aujourd'hui à 300 places le déficit à combler par le schéma suivant. C'est à partir du constat d'échec de l'ancien dispositif issu de loi Besson de 1990, puisque aucun schéma n'a pu être signé dans ce département, et à l'image du déficit de l'accueil des gens du voyage, que le processus de mise en place du nouveau schéma s'est déroulé. La préfecture de l'Hérault a nommé le Conseil Général et la Direction de l'Équipement de l'Hérault comme maîtres d'œuvre pour l'élaboration et l'institution du schéma.

Le chef de projet désigné étant M. Ramos, chef du bureau *Observation du Logement* auprès du Service Habitat Construction de la DDE 34, la préfecture, en la personne de la secrétaire du préfet Mme Victoire Ferron, s'est refusée à toute communication avec notre équipe. Mme Portal, Chef de la Mission *Habitat Logement* auprès du Conseil Général de l'Hérault a, quant à elle, accepté l'idée d'une rencontre pour faire régulièrement le bilan sur la progression des étapes de la mise en place du schéma. M. Ramos, investi d'un rôle central, puisqu'il détient l'ensemble des dossiers ne communiquera toutefois avec nous qu'après accord de la préfecture. Ce rôle serait plutôt celui d'interface, une sorte de confront de la préfecture.

Monsieur Ramos n'a pu nous faire inviter officiellement aux différentes réunions, notamment en préfecture où il nous a permis de franchir les différents contrôles en déclarant que nous l'accompagnions. Le silence de la préfecture équivalait en fait à un refus de notre présence dans ses réunions puisque, sans invitation, on ne peut franchir ses portes.

Suite au décret du 25 juin 2001 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission départementale consultative des gens du

voyage, celles-ci accusent un certain retard par rapport au calendrier fixé. La première devait se réunir le 6 janvier 2002. Elle ne sera prévue finalement que pour le 13 Novembre 2002.

La première phase du projet d'élaboration du schéma départemental des aires d'accueil des gens du voyage avait pour objet l'animation du comité de pilotage¹⁶⁷ et la nomination du bureau d'étude ARHOME chargé de l'élaboration du schéma départemental - et d'un diagnostic d'évaluation des besoins -, qui a été désigné au lendemain de la date anniversaire de la loi, le 5 juillet 2001. Le partage des rôles et des compétences a été fixé de la manière suivante : le CETE intervient en qualité d'assistant à la maîtrise d'ouvrage (i-e en tant qu'expert technique) ; il revient simultanément à la police et à la gendarmerie d'effectuer des recensements ponctuels pendant le temps du diagnostic, à l'inspecteur d'Académie de prévoir un local et un instituteur afin de scolariser les enfants 1h30 par jour, étant précisé que « les enfants ne pouvant se concentrer au-delà. »

Le rapport diagnostic du bureau d'étude sera remis le 18 décembre 2001, et présenté au comité de pilotage le 11 janvier 2002, concluant ainsi la première phase du projet.

La seconde phase dite de concertation avec les élus¹⁶⁸ eut lieu en préfecture le 4 mars 2002 à Montpellier en matinée, et devait se déplacer l'après midi en sous-préfecture de Béziers pour le bassin d'habitat du sud du département. La réunion, qui avait pour but de rappeler les termes de la loi et de présenter le diagnostic du bureau d'étude, était animée par la préfecture.

Depuis aucune commission ne s'est réunie, les délais sont reportés, et le schéma demeuré dans l'état.

¹⁶⁷ Constitué de représentants du Conseil Général de l'Hérault, de la Direction Départementale de l'Équipement de l'Hérault, de la Caisse d'Allocation Familiale, de la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales de l'Hérault, du Centre de Formation et d'Information pour la scolarisation des Enfants de Migrants de l'Académie de Montpellier, du Directeur Départemental de la sécurité publique, du Commandant du groupement de gendarmerie de l'Hérault, de l'Inspection Académique de Montpellier, du Centre d'étude technique de l'Équipement, du bureau d'étude ARHOME, de la Mutualité Sociale Agricole, de la Direction du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle de l'Hérault.

2°) Le bureau d'étude ARHOME et le Centre d'Etude technique de l'Equipement

Une fois désigné, le bureau d'étude ARHOME¹⁶⁹ a soumis un projet de questionnaire destiné aux communes au CETE, pour correction. Ce document devait être adressé aux communes de plus de 5000 habitants visées par la loi, et à celles de moins de 5000 habitants constituant soit une halte pour les gens du voyage soit un lieu de résidence sédentaire ou semi-sédentaire. Le correctif du questionnaire a ainsi doublé le corpus de l'enquête du bureau d'étude, notamment par la technicisation des termes, la précision des catégories, la structuration des typologies, et enfin par l'orientation vers une approche plus qualitative de l'état des lieux des aires d'accueil ou lieux de grands passages des gens du voyage. Le questionnaire final adressé aux communes était signé par le Conseil Général de l'Hérault, la Direction de l'Equipement de l'Hérault et le CETE.

L'enquête menée par ARHOME a obtenu 203 réponses sur 343, représentant 60% des communes sollicitées. Elle fut enrichie par les recensements des services de Police effectués de juillet à août 2001, et ceux de la gendarmerie pour les périodes de mai à août 2000 et de mai à octobre 2001. Le bureau d'étude s'est aussi livré à l'évaluation et à la visite des aires d'accueil du schéma départemental ainsi qu'à l'interview de maires.

Les corrections du CETE ont technicisé le vocabulaire du questionnaire du bureau d'étude ARHOME, dans un souci constant de précision des questions. Les « aires de grands rassemblements » sont ainsi transformées en « aires de grand passage. » A l'intitulé « les gens du voyage itinérants », se substitue la typologie des différents accueils possibles, i-e : « aire d'accueil » (dont la capacité se situe entre 25 et 40 places) ; « aire de grand passage » (de 50 à 200 places) ; « emplacement

¹⁶⁸ Concernant le bassin d'habitat retenu pour l'enquête.

¹⁶⁹ C'est au bureau d'étude ARHOME qu'a été confié, conjointement par le Ministère de l'Equipement, du Logement et des Transports, le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité et la Délégation Interministérielle à la Ville, la rédaction du document de préconisations pour l'aménagement et la gestion des aires d'accueil pour les gens du voyage.

pour grand rassemblement traditionnel ou occasionnel » (de plusieurs centaines à plusieurs milliers de caravanes), et autres terrains ou dispositifs. Sont ainsi éclaircies les différentes solutions pour les gens du voyage en terme de capacité d'accueil, mais aussi de durée de stationnement. Les terrains d'accueil sont ceux qui offrent la halte la plus confortable, soit jusqu'à neuf mois, ce qui permet entre autres de répondre à la notion de séjour et d'organiser la scolarisation. Les aires de grand passage, quant à elles, ne permettent une halte que de quelques jours par semaine, alors que les grands rassemblements ne sont tolérés que quelques jours par année. Ainsi plus les groupes accueillis sont importants plus les normes ou les aménagements sont sommaires, et plus l'autorisation de stationnement est réduite. Inversement les aménagements et le temps de stationnement s'organisent en terme de séjour, de besoin de scolarisation et de vie décente lorsqu'il s'agit d'accueillir des groupes restreints (soit jusqu'à 40 véhicules).

En revanche, hormis les terrains désignés par les maires qui dépendent d'un arrêté ou plus simplement de sa « simple tolérance », le bureau d'étude ne pose pas la question de la durée de stationnement pour les terrains privés en terme de bail ou d'accord, ou bien de travaux d'aménagement en vue d'obtenir l'autorisation d'installation de caravanes, ce que prévoit en fait le code de l'urbanisme relatif aux campings qui exige une autorisation de stationnement pour un terrain privé au-delà de 3 mois. Ce questionnaire, strictement limité au souci récurrent de typologisation, gomme ainsi la complexité et la pluralité des situations dans lesquelles la présence des gens du voyage s'instaure, et n'entrevoit pas les cas d'accords ni d'ententes qui, au-delà de la soumission à une autorisation, nous laisseraient lire les relations véritables tissées entre le propriétaire du terrain, le maire, et les occupants. Quel est l'historique de ces terrains privés ? Comment une collectivité a-t-elle pu accueillir sur un terrain privé des personnes aussi stigmatisées que celles issues du voyage ?

La partie du questionnaire concernant les lieux d'accueil autorisés ou tolérés se termine par les terrains privés dont sont propriétaires les « nomades », et porte à nouveau sur les questions du temps de stationnement autorisé et du gestionnaire. Dès lors qu'il accède à la propriété, le « gens du voyage » devient ainsi « nomade », terme qui rompt avec la structure des items jusqu'alors proposés.

Quant à la question de la sédentarité, elle est incise par la convocation de la semi-sédentarité. Le questionnaire final présente une typologie à trois items divisant ainsi la population des gens du voyage en « itinérants », « semi-sédentaires » et « sédentaires » dans un habitat précaire. Les deux derniers ne sont pas des gens du voyage proprement dits puisqu'il s'agit de « populations issues des gens du voyage. » La qualité de « gens du voyage » serait-elle consanguine, historique ou de fait ?

L'école est distinguée par la pré-scolarisation (école maternelle) et le cycle primaire qui incombe à la collectivité locale.

L'enquête est véritablement orientée, d'une part, sur un travail de recensement et, d'autre part, sur une reformulation qualitative des besoins par le biais de questions ouvertes. Ces ajouts ont été initialement énoncés sous la forme de questions fermées à choix multiples et impliquaient « l'état général du terrain : bon, moyen, mauvais » ainsi que « les conditions générales de stationnement. » Ils apparaîtront finalement sous forme de questions ouvertes dirigées, i-e rappelant les éléments de réponses attendus : durées moyennes de stationnement, aménagements offerts, lieu, gestionnaire, nombre de places, date de mise en service, état de fonctionnement, et une localisation sur plan à fournir par la commune. Aussi cette orientation « qualitative » n'est-elle guidée que par un souci technicien puisque ces questions appréhendent l'accueil par un prisme comptable.

En effet le souci du CETE sera avant tout la typification de l'accueil selon les modes d'habitat des « gens du voyage itinérants », sans toutefois omettre la scolarité.

Le diagnostic présente les cartes d'implantation des gens du voyage des terrains assimilés à l'habitat précaire (il s'agit de familles sédentarisées en caravane mais dont le logement est jugé précaire ou insalubre). Il fait aussi état des différents types de stationnement, et de la durée des séjours. L'hypothèse ou la conclusion partielle, intermédiaire que développe ce rapport est que « la multiplication des aires aurait pour conséquence de refaire voyager les familles. »

2. Re-présentation du diagnostic

Ce diagnostic reflète pour partie le malaise relatif à l'évaluation de la population des gens du voyage, qui hésite dans son mode de désignation entre le terme de nomade et la qualité de « gens du voyage », ou encore « issus » de cette population. Le doute se poursuit dans les questions aux maires quant aux populations issues des gens du voyage sédentaires ou semi-sédentaires sur leurs activités et les raisons de leurs déplacements. Quelle est la motivation de ce questionnement, et surtout quelle est l'attente du bureau d'étude ? S'agit-il d'une tribune laissée aux maires pour exprimer leurs connaissances de cette population que stigmatise leur mode d'habitat, ou plutôt d'un problème de méthode dont la validité des réponses obtenues sera aléatoire.

Par ailleurs les cartes produites par ARHOME présentent avec clarté un axe le long duquel séjourneraient ou stationneraient les gens du voyage. L'axe est celui de l'autoroute A9, où devront se concentrer les propositions d'aires aménagées par les communes, puisque le bureau d'étude y a repéré les besoins départementaux. L'autoroute présente certes, une facilité d'accès, de flux et de reflux. Un outil de contrôle pour gérer, prévenir voire repérer tout mouvement de ces populations. L'extrapolation que constitue l'élaboration de ces cartes peut se comprendre en regard d'une première conséquence induite, puisque l'offre en matière d'accueil se réduit et surtout se concentre pour éviter la multiplication des aires sur l'ensemble du département. Cantonnant les gens du voyage le long d'une voie de communication, le schéma les relègue aux confronts des villes, et les assigne près des voies de circulation, mettant en cause la notion de lieu de séjour ainsi réduite à celle de passage. Ces aires permettront-elles vraiment l'installation dans la durée, ou le rejet dans le voyage, ces aires entrevoient-elles le désir de familles à vouloir se fixer le temps de la scolarité de leurs enfants¹⁷⁰ ? Ces cartes ayant été réalisées à partir de la fréquence repérée des installations des gens du voyage, elles écartent d'entrée de jeu toute possibilité de trouver ailleurs des

terrains susceptibles de rendre le schéma plus homogène. Surtout, elles nient la présence des populations dans l'ensemble du département sur des terrains privés ou loués qui fonderait ainsi toute la légitimité de leur hospitalité.

Aussi ces cartes valident-elles le rejet de ces populations vers des zones circonscrites, favorisant la halte mais aussi le départ. Ces cartes répondent exactement à l'extrapolation exprimée par ARHOME en réunion préfectorale, selon laquelle « la multiplication des aires aurait pour conséquence de refaire voyager les familles. »

1°) Les peurs exprimées

Convivance

Le territoire départemental est décrit comme « mité », i-e troué de terrains privés non viabilisés, qui connaissent le même phénomène dit d'appel que les aires qui attirent et concentrent les gens du voyage du fait de leur rareté. Les élus craignent par ailleurs la multiplication de l'acquisition de terrains sans valeur, qui constituerait une aubaine pour les propriétaires désireux de se débarrasser de lots non constructibles. Faute de vigilance, ces terrains pourraient alors se transformer en aires d'accueil gérées privativement. Le respect de la loi conforte ici le refus de convivance exprimé par ailleurs.

Droits ou autorisation

Une modification du questionnaire du bureau d'étude ARHOME faite par le CETE portait sur la question suivante : « Est-il possible de désigner des terrains de *passage* dans votre commune qui, affectés à d'autres usages (champs de foires,

¹⁷⁰ Réflexions de Xavier Pousset directeur de l'ARTAG (Association Rhodanienne des Tsiganes et de leurs Amis Gadje, affiliée à l'UNISAT).

parking etc.) pourraient faire l'objet de *droits*¹⁷¹ temporaires d'occupation dans le cadre d'une contractualisation avec des groupes de voyageurs ?¹⁷² » La correction apportée visait les deux termes : *passage* et *droits*. Nous avons vu quel souci animait la précision du vocabulaire visant notamment les types d'aires, et son remplacement par les termes techniques adéquats. Le CETE a donc annulé le terme de « droit » pour le remplacer par celui d' « autorisation. » Finalement c'est toute la question qui sera retirée du questionnaire. La nuance entre droit et autorisation ne pouvait donc échapper aux agents du CETE, pas plus que l'effet sur des élus conscients de l'impact électoral de la gestion du nomadisme sur leur commune. A noter que le bureau d'études ARHOME avait signalé que la durée du séjour des gens du voyage était « relative à la tolérance des élus. » De fait, le recyclage d'un droit en autorisation tolérante ne sera pas sans poser problème, et l'amalgame vraisemblablement porteur de confusion. La première correction réduisait une source d'inquiétude chez les maires, à savoir qu'une « autorisation temporaire » n'instaure pas forcément la présence des voyageurs ni dans la durée, ni sa possible fréquence ; au contraire son caractère demeure exceptionnel, et corrélé à l'autorité du maire, ce que le terme « droit » contredirait, comme le fait la loi du 5 juillet 2000. Cette option fait par ailleurs écho aux hypothèses de régulation des aires de stationnement privées énoncées par Catherine Schmitt, secrétaire du préfet, qui propose, pour prévenir la situation ingérable des expropriations, l'échange de terrains dangereux contre des terrains viables.

Il ne s'agit plus de réticences exprimées mais bien de craintes. Les élus assurent en quelque sorte la médiation entre la nouvelle loi et leurs administrés et relayent du coup leurs craintes, d'ailleurs ils rappellent « que les aires devaient être construites loin des habitations »¹⁷³. On ne gère plus les gens du voyage, mais bien la peur du « bohémien. »

¹⁷¹ souligné par l'auteur pour signifier les corrections du CETE.

¹⁷² Cf p.6 de l'annexe.

¹⁷³ Réunion du 4 mars 2002 en préfecture.

2°) *Emergence de catégories et construction de la peur*

Le caractère flou de la définition du public visé se retrouve dans la désignation de la population des gens du voyage qui se décline selon un vocabulaire fluctuant de « nomades » à « issue des gens du voyage. » La catégorie à laquelle renvoie le terme « nomade » est avant tout juridique dans la mesure où elle correspond aux termes de la loi de 1912, abrogée en 1969 – nomenclature juridique qui n'est donc plus en vigueur -, mais elle est en fait le fruit d'une catégorie anthropologique désignant le mode de vie nomade. Ce que l'on n'ose nommer et qui est par ailleurs implicite, s'entend comme discours de la représentation des gens du voyage et des peurs que suscite leur présence. Aussi la proposition du diagnostic qui cantonnerait les gens du voyage selon l'axe d'une voie de circulation procède-t-elle de la même logique, à savoir gérer le surnuméraire. Quant à la catégorie « issue des gens du voyage », elle semble être l'exacte réplique de la désignation adoptée pour les immigrés de la seconde génération ainsi rappelés à leurs origines, et non à leur statut légal de citoyens, français le plus souvent.

Mais c'est au maire qu'il revient d'instaurer la présence des gens du voyage et, pour cela, de tenir la confrontation entre les gens du voyage et ses électeurs. C'est d'ailleurs le maire de Lunel¹⁷⁴ qui expliquera en commission le coût électoral de la construction d'une aire d'accueil sur sa commune, dans laquelle la sanction aurait été de « dix voix par place de caravane. » Incriminant les attitudes attentistes, il réclame un relais dans la communication auprès des administrés qui expliquerait le caractère obligatoire de la loi – « on est obligé de le faire » -, l'élaboration du schéma, les raisons de sa mise en place et surtout le moteur du dispositif. Comme le rappelle Marion Blachet, coordinatrice de *Médecins du Monde* à Lyon, « il a toujours fallu prendre des mesures impopulaires, l'abolition de la peine de mort n'était pas populaire, le droit à l'avortement n'était pas populaire, mais aujourd'hui personne ne revient dessus.¹⁷⁵ » Il s'agit bien d'un rapport tensionnel qui lie le monde sédentaire aux gens du voyage, évoqué par le maire de Lunel lorsqu'il parle en terme de « batailles à mener », et de l'effort de pédagogie

¹⁷⁴ Seconde aire d'accueil construite en 2001.

nécessaire pour instituer une aire d'accueil. Dans la commune de Saint Georges d'Orques qui souhaite présenter un projet d'aire, il est ainsi à noter que c'est l'adjoint au maire en charge de la sécurité qui s'occupe du dossier.

Aussi lors de la phase II, dite de concertation avec les élus, la DDE dans un rapide rappel de la loi, souligne-t-elle la fonction des aires qui « permettent d'*interdire* le stationnement illicite. » A l'interrogation des maires sur la garantie de l'évacuation des stationnements illicites, la secrétaire du préfet, Mme Catherine Schmitt¹⁷⁶, répond qu'il s'agit de la contrepartie de la construction de l'aire d'accueil, dans la mesure où « le texte prévoit une accélération des procédures. » Toutefois, ces dispositions posent la question des propriétés privées des gens du voyage, souvent en zones non-constructibles, qui constituent de véritables zones de relégation. La préfecture propose, on l'a vu, de prévenir la situation ingérable en cas d'expropriation par un travail en amont qui se ferait avec le concours de notaires et proposerait l'échange de terrains dangereux contre d'autres viables. A défaut, des offres de relogement dans le parc public pourront être proposées.

Finally l'enjeu est de statuer sur les modalités de la présence des gens du voyage dans le département qui bien qu'obligatoire n'est pas forcément perçue comme légitime. Le maire de Lunel ne rappelle-t-il pas, à propos des aires de grand passage et des emplacements pour les grands rassemblements, que cela ne justifie pas « de mise en place du communautarisme et, sous couvert d'évangélisme, accepter des règles particulières, leur payer des vacances sur le littoral.¹⁷⁷ »

Si le projet du schéma s'assure de procédures d'expulsion plus efficaces, c'est que la légitimité des gens du voyage n'est reconnue qu'au travers de la loi. C'est donc au schéma départemental d'instituer les modalités d'accueil d'une population vécue comme surnuméraire.

¹⁷⁵ Entretien du 10 octobre 2002 avec Marion Blachet, coordonnatrice des missions de MDM à Lyon

¹⁷⁶ Madame Schmitt venait d'arriver de la préfecture de Lyon où elle avait travaillé sur la mise en place du schéma départemental, relatif à la loi du 5 juillet 2001.

¹⁷⁷ *Réunion de concertation*, préfecture de l'Hérault, 4 mars 2002.

3. Bilan

Aujourd'hui les différents acteurs du dispositif sont dans l'expectative et donnent à voir une situation figée. Attentiste ? Xavier Poucet, directeur de l'Association Rhodanienne des Tsiganes et de leurs Amis Gadgé, fait à propos de la région lyonnaise le même constat d'un coup d'arrêt lié à la période post-électorale. Actuellement après les attaques de Christine Boutin et de Nicolas Sarkozy¹⁷⁸, les associations telles que l'UNISAT notamment, ont fait entendre que les devoirs des gens du voyage ne seront exigibles qu'une fois leur accueil organisé, et les schémas départementaux signés et mis en place. M. Poucet explique que les préfetures semblent vouloir reprendre le chemin de la mise en place des schémas départementaux avant l'examen de la LOPSI, c'est à dire avant décembre 2002. L'évaluation de la population semble dès lors se dessiner sous les auspices du ministère de la Justice, et non plus forcément en terme d'habitat et d'accueil.

Dans l'Hérault, la catégorie des gens du voyage est donc véritablement en instance d'évaluation, en dehors de toute négociation puisque, jusque là, les commissions consultatives ne sont pas réunies, laissant présager que la décision finale reviendra au préfet¹⁷⁹. Une catégorie, placée dans l'Hérault, devant le refus d'une hospitalité à l'envergure du département.

¹⁷⁸ Cf la présentation du projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI), 10 juillet 2002.

¹⁷⁹ Cf ci-dessus, chapitre III.

IV.

Etude comparative : le traitement classique et le traitement légaliste dans les Hauts-de-Seine et l'Essonne

Anne Gotman et Laurent Noua.

L'hypothèse développée dans ce chapitre est que la loi Besson, dont le principal objectif est la construction d'aires d'accueil pour les gens du voyage, va nous permettre de voir comment la France définit – d'une part à l'échelle nationale et, d'autre part à l'échelle des collectivités territoriales – les conditions d'appartenance à la société globale. En effet, la loi s'adresse à une population déterminée dont l'étrangeté, du fait de son mode d'existence, le nomadisme, l'exclut des attributs de la citoyenneté et de l'accès aux droits. C'est le deuxième aspect de la loi qui tente de modifier cet état de fait.

Deux axes vont donc être privilégiés. Quelles sont les stratégies politiques mises en place pour appliquer ou ne pas appliquer la loi ? Question qui nous permet de voir jouer la hiérarchie des pouvoirs, et notamment le rôle de l'action publique locale dans le cadre décentralisé de l'application de lois sociales. Comment ensuite, cette population est saisie par rapport à la représentation normative de la sédentarité ?

Ce travail est le fruit d'une observation prolongée de la mise en œuvre de la loi Besson dans deux départements de l'Ile-de-France : L'Essonne et les Hauts-de-Seine ; toutefois pour ce dernier, du fait de la course de lenteur mise en œuvre par les autorités, nous avons centré notre recherche sur le cas de la ville de Nanterre. Le recueil des faits s'est organisé selon trois axes, premièrement la

collecte de documents orthodoxes aussi exhaustive que possible. Nous appelons « orthodoxe » l'ensemble des documents produits par et pour les institutions et les agents impliqués à un titre ou à un autre dans l'action publique et l'application de cette loi. Deuxièmement, nous avons mené une série d'entretiens nous permettant de préciser, d'amender et de retravailler nos hypothèses de travail. L'arbitraire des deux phases précitées ne doit pas être prise au pied de la lettre et leur ordre a été souvent inversé. Le point de départ de cette enquête n'étant pas d'étudier les « gens du voyage », mais de les étudier du point de vue des accueillants, soit la manière dont les différents représentants de l'action publique les définissent et mettent en place une action spécifique. Troisièmement, nous avons aussi essayé d'assister à l'ensemble des diverses réunions pour observer et rapporter les différents débats afin de pouvoir comparer les relevés de conclusions officiels et les négociations et discussions auxquelles ont donné lieu l'appropriation et la traduction de cette loi sur le terrain.

1. La loi et son application locale.

1^o) L'appropriation régionale de la loi.

Le 25 janvier 2001, la Direction Régionale de l'Équipement d'Ile-de-France, par l'intermédiaire du groupe opérationnel du logement, fait circuler une note sur la mise en œuvre des schémas départementaux pour les gens du voyage. Elle étudie les stades d'avancement des travaux dans les différents départements et signale que six départements sur huit avaient réalisé un document. Les départements de la Grande Couronne étaient les plus avancés.

En Essonne et dans le Val d'Oise, les schémas n'avaient été signés que par le préfet respectivement en 1993 et 1996. La Seine et Marne avait réalisé une étude préalable en 1992 qu'elle avait réactualisé en 1999. Dans les Yvelines, rien n'avait été fait et, dans la petite couronne, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne avaient réalisé un document qui n'avait été signé par aucune des parties. Ni Paris, ni les Hauts-de-Seine n'avaient lancé de travaux. Au 15 janvier 2001, tous les

départements avaient enclenché une démarche sauf les Hauts-de-Seine. En Seine-et-Marne, le schéma avait été arrêté avec un an d'avance sur les délais légaux. Dans les Yvelines toujours pas d'étude préalable et dans les Hauts-de-Seine, aucune réunion. A Paris, on déplore le manque d'interlocuteurs et de participation active. Dans la plupart des départements, la démarche suivait son cours : réunion entre les services de l'Etat, constitution de groupes de travail, puis association des Conseils Généraux puis des maires. Le président du Conseil Général de l'Essonne précisait à propos du bilan d'application : « 30 % des communes, dont certaines ont tenté de minimiser la situation¹⁸⁰, ont rempli leurs obligations légales : 275 places ont été réalisées alors que les besoins avaient été évalués à 2000-2500 environ. Au niveau régional, en particulier, l'article 28 de la loi du 31/V/1990 reste inappliqué, seulement la moitié des départements sont dotés d'un schéma départemental, et les trois quarts des communes concernées par la mise en place des aires de stationnement n'ont toujours pas donné suite à cette obligation. En Essonne, le schéma approuvé par le préfet le 23 avril 1993 est resté pour plus de 90 % sans effet »¹⁸¹. Constat pessimiste d'autant plus que ce département est l'un des plus actifs, comme nous le verrons comparativement par la suite.

2°) *Le contexte géographique de nos observations.*

La situation des deux départements où se sont déroulées nos investigations est contrastée à plusieurs niveaux. En effet dans les Hauts-de-Seine, les communes de plus de 5000 habitants représentent la majorité des communes du département, les gens du voyage se « concentrant » dans le nord et le sud du département selon les forces de l'ordre ayant un fait un recensement des lieux effectivement occupés ou ayant fait l'objet d'une tentative d'installation. Le département des Hauts-de-Seine est un département extrêmement hétérogène économiquement et socialement. Nanterre est une ville de 86 000 habitants qui possède en son sein 17 000 logements sociaux représentant plus de 50 % des logements construits sur le terrain communal. la plupart de ces logements étaient à l'origine destinés aux

¹⁸⁰ DRE-Groupe opérationnel du logement, *Schémas départementaux pour les gens du voyage*, 25 janvier 2001.

étrangers des cités de transit et des bidonvilles. C'est aussi la ville « où le revenu moyen de la population est un des plus faibles du département - le département étant le plus riche de France - mais où le potentiel fiscal par habitant est un des plus élevés du département compte tenu de la proximité de La Défense et d'une taxe professionnelle très importante, précise Laurent El Ghozi, maire-adjoint de Nanterre et président de l'Association d'accueil des gens du voyage [...] Comme toutes les autres villes du département, Nanterre n'a pas de terrains de stationnement et le département ne s'inquiète pas du tout de la mise en place du schéma départemental. Cependant il existe deux terrains municipaux peu, voire pas du tout aménagés mis à la disposition d'une quinzaine de familles qui sont là de façon quasi-sédentaire mais que l'on peut très bien, aussi, voir disparaître d'un jour à l'autre à l'occasion d'une pression policière accrue, d'une fête quelque part, d'un décès ou un autre événement familial. »¹⁸²

Autour des années 1989-1990, des Tsiganes roumains se sont installés « en masse » à Nanterre en raison « de terrains disponibles, parce qu'il y avait des RER, parce que Nanterre est jumelée avec Craïova en Roumanie et [...] parce que la ville, c'est à dire à la fois les autorités municipales, les services et aussi les habitants ont finalement fait preuve d'une relative tolérance, voire dans certains cas d'un appui modéré », explique Laurent El Ghozi en précisant toutefois ce que des conditions aussi favorables ont permis : « Après plusieurs mois, on a réussi à faire mettre en place trois points d'eau pour 800 personnes [...] deux bennes à ordures toujours pour 800 personnes, les latrines non, ils ont été expulsés avant ! » En 1993, le gouvernement ayant changé et Charles Pasqua étant devenu Ministre de l'Intérieur tout en restant président du Conseil Général des Hauts-de-Seine, « il a décidé qu'il ne devait plus y avoir un seul Tsigane roumain sur le département, ce qui a été effectivement obtenu en six mois »¹⁸³. La municipalité de Nanterre, quoiqu'extérieure à la demande d'expulsion, accueille la mesure avec soulagement.

¹⁸¹ Englander J.-L., *Projet de note relative aux aires de stationnement des gens du voyage*, Conseil Général de L'Essonne, Evry, 16 octobre 2001. *Id.*, Conseil Général de L'Essonne, Evry, 16 octobre 2001.

¹⁸² El Ghozi L., 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 15-16 octobre 1999, Fondation Maison des sciences de l'homme, Plan urbanisme construction architecture, Institut catalan de recherche en sciences sociales, janvier 2000, pp.43-50.

¹⁸³ *Ibid.*

Cette histoire est comme nous allons le voir typique du traitement politique des « gens du voyage » à Nanterre.

La distribution spatiale nord-sud se retrouve aussi en Essonne, mais avec des conséquences différentes du fait de la taille du département ; en effet le nord du département est plus urbanisé que le sud et c'est dans le nord que les « problèmes » se posent. En Essonne, il n'y a que 60 communes sur 196 qui ont plus de 5000 habitants. Très peu de « gens du voyage » seraient dans le sud. En fait les petites communes du sud du département seraient plutôt concernées par des « gens du voyage sédentaires », alors que dans le nord du département, il y aurait surtout des « gens du voyage de passage »¹⁸⁴.

Selon la Direction Départementale de l'Équipement de l'Essonne, qui aura un rôle prépondérant dans l'animation des débats et la recherche de solution, c'est dans la partie nord du département que les besoins de terrains se font sentir - pour les communes ou pour les « gens du voyage ? - pour les passages de courte et de moyenne durée, alors que dans la partie centrale du département, où les communes sont petites, ce sont plutôt des aires pour les séjours de longue durée qui font défaut¹⁸⁵. Mais il est prévu aussi, dans la partie sud-est du département, la création de terrains de passage ou de plusieurs petits terrains. La répartition géographique de la DDE « correspond à l'analyse des durées de séjour globalement constatée dans le département. C'est dans les zones les plus urbanisées du département, notamment dans sa partie la plus septentrionale (bassin d'habitat de Massy, Les Ulis, Nord Essonne et environs de la ville nouvelle d'Evry), que les besoins s'orientent vers le passage de courte et de moyenne durée. Les communes de moins de 5000 habitants sont plutôt concernées par le stationnement permanent ou de longue durée et, d'après le bureau d'Étude Espace Ville, chargé par la DDE d'évaluer les besoins en aires d'accueil, il serait souhaitable de les installer dans « des parcelles diffusées dans le tissu urbain » ou

¹⁸⁴ Espace Ville, *Mission d'aide à l'élaboration du schéma départemental d'accueil des gens du voyage dans l'Essonne*, Document provisoire, 3 octobre 2001, DDE 91/Espace Ville, *Schéma départemental d'accueil des gens du voyage de l'Essonne Document provisoire*, juillet 2001.

¹⁸⁵ DDE 91, Ibid.

dans des « petits lotissements. »¹⁸⁶ M. Schmit, représentant d'Espace Ville rappelle que le passage est faible dans le sud de l'Essonne « et qu'en général les communes de moins de 5000 habitants n'attirent guère les gens du voyage. »¹⁸⁷

Le schéma départemental de 2001 reprendra en partie ces constatations géographiques. Dans le nord de l'Essonne, près de deux tiers des caravanes seraient itinérantes, leur circulation se faisant au gré des expulsions. Cette zone est surtout confrontée aux passages de durée relativement courte (encore que le document "précise" : « entre un et plusieurs mois ») résultant, eux aussi, des procédures d'expulsion. L'arrondissement le plus concerné est celui de Palaiseau¹⁸⁸, le sud du département étant moins fréquenté sinon pendant plusieurs mois sur des sites de longue durée ou bien par des caravanes sédentaires - « au-delà de six mois on peut considérer qu'ils sont en voie de sédentarisation », estime les rédacteurs du schéma départemental¹⁸⁹. Le centre n'étant qu'un périmètre « traversé », « le secteur qui apparaît le plus touché¹⁹⁰ est celui de la ville nouvelle d'Evry [...] A Evry, lit-on dans le schéma approuvé en 2001, la mise en sécurité de nombreux secteurs dans la ville a permis de limiter l'intrusion des gens du voyage sur les terrains publics. »¹⁹¹ Il n'y a pas de grands rassemblements dans le nord du département du fait de la forte urbanisation et du manque de place, contrairement au sud. Selon le schéma, en Ile-de-France, 50 % des familles résident de manière permanente sur le même lieu¹⁹². Le bassin d'habitat d'Arpajon/Nord/Essonne-Massy/Les Ulis, réunit à lui seul 72,3 % des caravanes sédentarisées du département, le secteur d'implantation le plus important à l'intérieur de cette zone étant le bassin Arpajon/Montlhéry, avec 42,2 % des caravanes. Les rédacteurs du schéma l'expliquent par le fait qu'avant les grandes opérations urbaines des années 60 et 70, les gens du voyage habitaient aux portes de Paris avant d'être déplacés plus au sud vers les franges des zones urbaines et agricoles du fait de la déprise

¹⁸⁶ Espace Ville, *Mission d'aide à l'élaboration du schéma départemental d'accueil des gens du voyage dans l'Essonne*, Document provisoire, 3 octobre 2001.

¹⁸⁷ Groupe de travail « personnes ressources, élus locaux / mesure d'accompagnement », 24 octobre, 2001.

¹⁸⁸ A Etampes, partie la plus rurale du département, les arrêtés d'expulsion sont quasiment inexistantes.

¹⁸⁹ DDE 91/Espace Ville, *Schéma départemental d'accueil des gens du voyage de l'Essonne. Document provisoire*, juillet 2001.

¹⁹⁰ Le terme n'est pas neutre.

¹⁹¹ DDE 91/Espace Ville, *Schéma départemental d'accueil des gens du voyage de l'Essonne*, op.cit. p. 24.

horticole et maraîchère où existaient des disponibilités foncières. En ce qui concerne l'habitat urbain, les gens du voyage occupent plutôt des zones inconstructibles ou peu chères en raison des nuisances (proximité d'Orly)¹⁹³.

Les rédacteurs ont aussi calculé le nombre de familles sédentaires par rapport au nombre d'habitants. Dans la partie qui comporte la plus forte concentration de gens du voyage, les ratios sont compris entre 0,69 et 2,59 % ; dans la plupart des autres communes les ratios vont de 0,03 et 0,16 %. Les zones qui sont occupées sont des zones d'activité, les délaissés des axes routiers, les grands parcs de stationnement des centres commerciaux, les terrains agricoles et les espaces verts, les stades et les terrains libres de grands équipements, les campus universitaires et les parkings¹⁹⁴.

2. L'application départementale de la loi.

1°) La résistance dans les Hauts-de-Seine.

Dans les Hauts-de-Seine, le 17 février 1994, le président de l'ASAV, Association Pour l'Accueil des Voyageurs, écrivait à la DDE des Hauts-de-Seine au sujet de la loi de 1990 et proposait « d'avancer sur ce terrain difficile. » Il rappelait un jugement en référé du TGI de Nanterre du 24 janvier 1994 qui « incite vivement l'Etat et les partenaires à élaborer dans les trois mois un schéma départemental d'accueil. » De la même façon, le 20 mars 1995, la DDE, rappelait à la préfecture la circulaire du 16 mars 92 concernant le schéma départemental d'accueil des gens du voyage. Il est tout de même significatif que ce soit une association qui saisisse la DDE, puis la DDE qui saisisse la préfecture au sujet de l'application d'une loi.

La DDE a réalisé une étude sur les aires de stationnement des gens du voyage intitulée « Un droit à la ville dans le respect de l'environnement », rendue

¹⁹² *Schéma départemental des Yvelines. Document de consultation des collectivités locales en vue de l'établissement du projet de schéma des aires d'accueil*, mai 2001.

¹⁹³ DDE 91/Espace Ville, *Schéma départemental d'accueil des gens du voyage de l'Essonne*, op.cit., p. 34.

publique le 27 juillet 2000. Sur le fond, « l'étude développe un argumentaire pour des aires implantées en zones autorisées à l'urbanisme. Elle souhaite ainsi aider au respect des lois de protection des espaces naturels souvent fragilisés par des implantations illicites. » Cet angle d'approche, assez surprenant pour la DDE, (le « E » pour équipement se transformant en « E » pour écologie ou esthétique peut-être ?) semble être une manière détournée, stratégique, pour tenter de faire travailler les partenaires concernés. La DDE ne se place plus sur le terrain de l'application d'une loi sociale pour laquelle le Conseil Général des Hauts-de-Seine s'emploie à ne rien faire, mais sur celui de la protection de l'environnement, un peu comme dans le cadre de la loi de protection du littoral.

Le 2 février 2001, le Directeur départemental de l'équipement écrit au secrétaire général de la préfecture des Hauts-de-Seine, sur la modalité de la mise en œuvre de la loi du 5/VII/2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. Le directeur rappelle que la loi fait appel à la compétence de plusieurs organismes : la DDE, la DDASS, la DDS¹⁹⁵, la DDTEF¹⁹⁶, la Jeunesse et les sports, l'Education Nationale, la CAF et la Direction de la vie sociale du Conseil Général. Le directeur de la DDE estime qu'il faut d'abord réunir les administrations, faire un diagnostic des sites d'habitat permanent des sédentaires ou en voie de sédentarisation, étudier les situations où les gens du voyage ont tendance à vouloir s'installer. Il faut ensuite établir les besoins, puis définir la composition de la commission consultative départementale qui sera associée à l'élaboration, au suivi et à l'application de la loi. Il rappelle que la date butoir d'approbation par le préfet est le 5 janvier 2002.

Le 26 février 2001 le Directeur départemental de la sécurité publique envoie au directeur de la DDE « le recensement des sites occupés indûment par les gens du voyage ou ayant fait l'objet d'une tentative d'installation. » Le 3 avril 2001, le préfet des Hauts-de-Seine écrivait au président du Conseil Général au sujet de la loi du 5 juillet 2000 concernant l'élaboration du schéma départemental : « Il a été convenu entre les services de l'Etat et ceux du département, de n'engager

¹⁹⁴ *Ibid*, pp. 36-53.

¹⁹⁵ Direction départementale de la sécurité publique.

¹⁹⁶ Direction Départementale du Travail de l'Emploi et de la Formation.

officiellement les travaux d'élaboration du schéma départemental qu'après parution du décret et désignation des représentants de l'association des maires de cette instance. » Cependant pour mettre à profit ce délai, « les services de l'état et ceux du département préparent un projet de cahier des charges d'une étude. » Le 24 juillet 2001, le conseil général écrit à la DDE qu'il « assurera la maîtrise d'ouvrage du contrat de prestation du bureau d'études. »

Le 20 août 2001, on constate qu'en réponse au questionnaire adressé aux préfets par le Ministère de l'Intérieur sur la mise en œuvre de la loi, il n'y a aucune indication sur la participation du Conseil Général des Hauts-de-Seine. A la question de savoir si la collaboration avec le président du Conseil Général est susceptible d'aboutir à la co-signature du schéma à la date prévue, on peut lire cette réponse : « Non. Et il importe de ne pas brusquer le mouvement afin que le Conseil Général s'exprime officiellement. »

Le 12 novembre 2001, le service habitat de la DDE rend public le cahier des charges qui précise qu'il faut établir un équilibre entre la liberté constitutionnelle d'aller et venir et les aspirations légitimes à pouvoir stationner dans des conditions décentes. Le souci est d'éviter les installations illicites qui entraînent des difficultés de coexistence avec les administrés. La notion de bassin d'habitat¹⁹⁷ sera utilisée : « sur la base de ce cadrage, par la connaissance des divers aspects de la vie et des pratiques » des « gens du voyage itinérants » et des « familles sédentarisées et en voie de sédentarisation », seront précisés les besoins en aires d'accueil. L'étude bénéficiera du financement conjoint de l'Etat et du département mais « le bureau d'étude s'abstiendra de toute communication concernant la présente étude, sans l'accord écrit des deux partenaires. » Le 26 novembre 2001, a lieu la première réunion de la commission, au cours de laquelle le préfet signale le « léger retard » pris par le département et rappelle la date butoir désormais proche de la publication du schéma. Dans ce département où, comme nous l'avons dit précédemment, plus de la quasi-totalité des communes ont plus de 5000 habitants, une première estimation, dressée par la préfecture et la

¹⁹⁷ « Périmètre de compétence des conférences intercommunales du logement », in DDE 92, *Cahier des charges*, Nanterre, 12 novembre 2001.

Direction départementale de la sécurité publique¹⁹⁸, porte à 300 places les besoins en accueil.

2°) *Contre-exemple : le volontarisme de l'action publique dans l'Essonne.*

A la différence des Hauts-de-Seine, l'Essonne aborde la nouvelle loi Besson avec le bagage d'un premier schéma signé en 1993, quoique fort peu suivi d'effets dans la réalité. De plus, l'Essonne bénéficie d'une carte majeure en la personne du Conseiller général Jean-Loup Englander fortement impliqué dans la politique des gens du voyage puisqu'en 1994, en tant qu'Auditeur à l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure, il prend la responsabilité d'un groupe de travail sur le sujet parrainé par Jean-Paul Delevoe, dont le rapport de diagnostic demeure, à ses yeux, entièrement confirmé par l'expérience accumulée au sein du département¹⁹⁹. Les orientations de ce rapport seront d'ailleurs largement reprises par la Commission nationale consultative des gens du voyage dont il est membre. Inspiré du Rapport Delamon sur le plan factuel, le rapport des Auditeurs de l'IHESI est toutefois « en opposition totale » quant à la philosophie de l'action, elle-même enracinée dans des données biographiques différentes. A la bienveillance du rapport Delamon envers une population dont la culture est largement mise en avant, Jean-Loup Englander oppose en effet une attitude pragmatique issue de son expérience de maire de Brétigny-sur-Orge, commune sur laquelle, outre les itinérants, résidaient deux groupes de familles contrastées : les unes riches, de « grands voleurs » mais protégées par le pouvoir, les autres vivant dans une misère « digne du 16^{ème} siècle » et dont les membres délinquants, tirés par les gendarmes, pouvaient finir au cimetière dans le silence de la presse. Contre une bienveillance a priori qui croyait servir les gens du voyage – et les

¹⁹⁸ Dans un contexte d'occupation illégale, en effet, la police est le meilleur informateur : « *c'est avec les flics qu'on aura la meilleure connaissance du nombre de fois que les sites sont occupés et par combien de caravanes* » explique un responsable qui fait par ailleurs observer que le délai d'expulsion de 48 heures imposé par la loi peut gêner les communes qui jusque là pouvaient y parvenir au moyen de « *pressions quasi-illégales* ».

¹⁹⁹ Groupe de diagnostic, *Les gens du voyage*, Paris, IHESI, décembre 1994. A noter que le premier choix de Jean-Loup Englander ne s'était pas porté sur les gens du voyage mais sur la jeunesse, mais

aurait en fait desservis – Jean-Loup Englander réclame une neutralité – « on n’est ni amis ni ennemis » - qui intègre les faits de criminalité imputés dont la population a « raison d’avoir peur. » « Il y a 10 à 20% de délinquants, plus que la moyenne nationale, la crainte n’est pas fondée sur un fantasme », affirme Jean-Loup Englander²⁰⁰.

L’engagement d’un conseiller général ne fait pas toutefois la politique d’un département. Le débat réclamé au Conseil général depuis dix ans n’aura finalement lieu qu’en juin 2002, pour établir la part de financement prise par le département dans la réalisation d’aires d’accueil. Quelques « bonnes volontés locales isolées » ne suffisent pas non plus à infléchir une indifférence, voire une hostilité forte, que l’action conjointe des responsables de la mise en œuvre du schéma ne parviendront donc pas à désamorcer.

Le constat du Conseil Général.

En vue de l’élaboration du nouveau schéma de l’Essonne, les représentants du président du conseil général et l’association des maires du département ont confié en 2000 à la DDE la réalisation d’une première étude destinée à diagnostiquer, évaluer les besoins et préconiser les implantations territoriales ; et au Conseil Général une seconde étude concernant la mise en place de l’action sociale, toutes deux coordonnées et suivies par un comité de pilotage, composé de représentants de l’Etat, du Conseil général et de l’Union des Maires de l’Essonne. Il faut noter que la DDE, suite à l’échec du schéma de 1993, approuvé uniquement par le préfet, avait réalisé ultérieurement un guide de l’aménagement des aires d’accueil en 1996, qui a été réactualisé en 1999 mais qui n’a pas été diffusé du fait de la sortie de la future loi²⁰¹. Après l’évaluation préalable des besoins et de l’offre existante par rapport à la fréquentation et la durée des séjours des gens du voyage, le volet social de l’étude comporte plusieurs axes : 1°) scolaire : possibilités de

que désigné pour prendre la direction du groupe, il y a « pris goût » notamment au cours de visites réalisées dans différentes régions françaises, de même que l’ensemble des participants.

²⁰⁰ Entretien avec Jean-Loup Englander, 14 octobre 2002.

²⁰¹ Englander J.-L., *Projet de note relative aux aires de stationnement des gens du voyage*, op.cit.

scolarisation des enfants et étude menée avec les SEGPA²⁰² ; 2°) social : des difficultés administratives pourraient amener un réexamen du dispositif du RMI et de ses lieux d'instruction avec l'instauration d'un guichet unique et une planification des visites des camions de la PMI ; il est aussi prévu des « sessions de formation du personnel amené à rencontrer cette population » ; 3°) santé : mise en évidence de pathologies en relation avec l'habitat, qui ont notamment des effets sur l'espérance de vie et l'accès aux soins ; 4°) exercice des activités économiques²⁰³ ; 5°) dernier volet : « un retour au droit. »²⁰⁴

Le problème de l'habitat est pris en charge par la DDE chargée de définir la mission d'une MOUS. Elle identifiera des secteurs géographiques pertinents et localisera des communes. L'accent est mis aussi sur la création d'une structure de gestion des aires. Dans la période transitoire, entre l'adoption du schéma et sa mise en œuvre, il faudra compter entre deux et cinq ans, des mesures seront donc nécessaires pour apaiser les tensions. La première réponse est de multiplier les projets de lotissement et les terrains d'accueil pour éviter que les aires réservées aux itinérants soient détournées de leurs buts. De plus, le préfet est sollicité pour réaliser des aires provisoires et apporter un début de solution aux problèmes de stationnement²⁰⁵.

Le constat de la DDE.

De l'aveu même de celle-ci, le bilan d'application de la loi de 1990 est mince : l'offre réelle ne couvre qu'un tiers des prévisions, dans un département qui compte quatre aires officielles et 275 places au total – sites officiels et tolérés confondus – pour plus de 1000 places nécessaires. En février 2001, quand la DDE observe les résultats de la mise en place du schéma de 1993, il apparaît qu'il n'y a eu aucune réalisation nouvelle en raison soit de problèmes fonciers, soit du caractère sommaire des avant-projets des aires d'accueil. Les objectifs quantitatifs et qualitatifs sont loin d'avoir été atteints. De plus certaines aires sont sur-

²⁰² Section d'enseignement général et professionnel adapté.

²⁰³ Englander J.-L., *Projet de note relative aux aires de stationnement*, op.cit.

²⁰⁴ Ibid.

occupées tandis que des sédentaires se sont installés sur les aires destinées au passage²⁰⁶.

Les modalités d'action.

Les rédacteurs du schéma départemental provisoire de juillet 2001, utilisent eux aussi la notion de bassin d'habitat. Ceux-ci ont été définis par des études préalables relatives aux politiques d'intercommunalité concernant le logement²⁰⁷ et fixés par arrêté préfectoral en application de la loi sur les exclusions²⁰⁸. Ces sept bassins remplacent les quatre secteurs déterminés dans le précédent schéma par rapport aux grands axes de circulation. L'information réunie par le bureau d'étude proviennent de quatre sources : un questionnaire adressé aux communes pour déterminer les besoins ; les données de police (recensement des caravanes présentes un jour « j » de la semaine, ou bien « plusieurs semaines de suite » ; les données de la gendarmerie ; les relevés de terrain de la DDE.

La priorité est donnée aux semi-sédentaires et aux sédentaires. La philosophie du schéma est de traiter les régionaux d'abord puis les passagers et de le bâtir à partir des besoins des gens du voyage et non pas ceux des maires. La DDE en conclut qu'il faut donc améliorer quantitativement et qualitativement l'offre en aires de passage, prévoir davantage de terrains pour les grands rassemblements, mettre en place des actions pendant la période transitoire, créer une structure de gestion à l'échelle départementale et donner la priorité à la création de terrains familiaux. En effet, aux yeux de la DDE et du Conseil Général, l'individualisation des équipements permet d'éviter les dégradations et d'économiser les frais de fonctionnement - il sera demandé une caution aux habitants pour les équipements ; de plus les terrains privatifs donneraient un sentiment de sécurité aux personnes qui les occupent²⁰⁹.

²⁰⁵ Ibid..

²⁰⁶ DDE 91, *Bilan départemental des aires de séjour et d'habitat des gens du voyage*, février 2001.

²⁰⁷ DDE 91 / Espace Ville, *Schéma départemental d'accueil des gens du voyage de l'Essonne*, op.cit..

²⁰⁸ Entretien du, avec Yasmina Guessoum DDE 91, Service de l'habitat, 6 septembre 2001. Notons tout de suite ce couplage exclusion/ « Gens du voyage »

3. Stratégies politiques et représentations dans le cadre de l'Essonne

« Il faudrait tourner la page de ces mots, de ces expressions tels "aire de stationnement" comme si on parlait de parking, alors que les familles ce qu'elles attendent c'est un habitat. Ou "accueil", quand on sait que certains gens du voyage sont dans l'Essonne depuis soixante, quatre-vingts ans, que ces personnes y ont fondé leur mémoire, leur enracinement. Parlons donc plutôt d'habitat et d'intégration, à ne pas confondre avec assimilation. Les données sur lesquelles on travaille sont passistes et non porteuses d'avenir. Pour commencer, il faut un diagnostic humain, social, économique, culturel et cela avec la contribution des gens du voyage, afin de trouver les réponses aux vrais besoins actuels. »²¹⁰

La Commission départementale, installée le 9 novembre 2001, a été précédée de différentes réunions - comité de pilotage, groupes de travail – auxquelles on a pu constater une forte participation mais une pluralité de points de vue peu à même d'infléchir les orientations préalablement dessinées par le bureau d'étude missionné pour la préparation du schéma. Parmi l'ensemble des questions mises en débat, nous avons toutefois sélectionné celles qui nous ont semblé significatives dans la mesure où elles revenaient avec insistance dans chaque discussion et faisaient apparaître des représentations contradictoires entre le souci de d'aller de l'avant et les limites posées aux stratégies d'action, à savoir : le rapport entre sédentaires et voyageurs, la typologie des aires et la méthode de travail. Ces contradictions s'expriment à travers une logique de zonage négatif, réponse à l'injonction de devoir accueillir des résidents déclassés et déclassants, à l'image des activités nuisibles et polluantes qui ont fait l'objet des toutes premières mesures de classement et de zonage urbain. A noter que ces contradictions sont décelables entre la position des associations de gens du voyage et d'aide aux gens du voyage et celle des représentants de l'action publique, mais également au sein de chacun des groupes.

²⁰⁹DDE 91/ Espace Ville, *Schéma départemental d'accueil des gens du voyage de l'Essonne*, op.cit..

²¹⁰ Le représentant d'une association départementale des gens du voyage, à la réunion *Comment convaincre ?*, Conseil Général de l'Essonne, 18 octobre 2001.

1°) *Sédentaires, voyageurs : l'impossible définition*

Dans chacune des réunions auxquelles nous avons assisté, la question de la définition des gens du voyage - comment dissocier les sédentarisés et les non sédentarisés ? - est revenue, telle une pierre d'achoppement, heurter les développements proposés par les responsables de l'action publique. Le problème du nombre de places et du type d'aires ne peut en effet être résolu sans savoir à qui en attribuer le bénéfice - car nous sommes bien dans une logique d'attribution, en tout point comparable à celle qui prévaut dans l'allocation des logements sociaux. S'agissant de quantifier les besoins plutôt que de les qualifier, la démarche contraint à une schématisation qui oblige à réduire la complexité des modes de vie, et à catégoriser par types exclusifs des pratiques qui ne se laissent pas aisément enfermer dans des solutions de continuité dictées par l'économie de moyens. La difficulté et la nécessité de déterminer des types, sédentaires, semi-sédentaires, voyageurs ne proviennent-elles pas en effet d'un calcul imposé, à savoir la correspondance entre une régression des normes d'équipements et celle des pratiques habitantes, du plus au moins sédentaire ?

Le document préparatoire à l'élaboration du schéma est pourtant clair sur ce point : « Le mode de vie des populations dites gens du voyage ne permet pas d'établir une distinction nette entre d'une part ceux qui sont itinérants et d'autres part ceux qui sont sédentaires [...] Leur vie se compose d'une alternance de périodes. » Les motifs de déplacement sont banals : fêtes, réseau familial, activités professionnelles, opportunités foncières²¹¹. Banals, en effet, c'est-à-dire aussi complexes que les motifs d'installation des urbains toujours obligés, quoiqu'à des degrés divers, de conjuguer des contraintes plus souvent contradictoires que congruentes. A celles-ci, s'ajoute il est vrai, une saisonnalité que les urbains traitent eux aussi à leur manière : en visitant leur famille ou, lorsqu'ils en ont les moyens, en rejoignant leur résidence secondaire²¹² : « Les saisons conditionnent fortement les périodes de voyage. En hiver, (généralement de la Toussaint et aux Rameaux),

²¹¹ *Schéma départemental d'accueil des gens du voyage de l'Essonne*, Document provisoire, DDE 91, juillet 2000, p. 37 à 50.

²¹² Cf. Gotman A. et Léger J.-M., « Les variations saisonnières de la vie familiale » in Bonnin P. et de Villanova R., *D'une maison l'autre*, Paris, Ed. Créaphis, 1999, pp.175-213.

les déplacements sont réduits voire inexistants. Au début et à la fin de cette période, des mouvements importants se produisent : les aires d'accueil et les autres sites de stationnement se remplissent ou se vident. Les durées de déplacement varient, selon les familles, de quelques semaines à plusieurs mois. » En réunion, le représentant du bureau d'étude signale que les pics de fréquentation sont également liés à la présence de cimetières dans le département²¹³.

Par ailleurs, toujours selon ce même document provisoire, des groupes familiaux sont implantés depuis plusieurs années dans le secteur pour y être liés par des attaches historiques (leurs familles y habitaient déjà), professionnelles, administratives et sociales²¹⁴. Certaines familles, précise un membre de la commission départementale, sont en Essonne depuis soixante à quatre-vingts ans²¹⁵. Ils souhaitent habiter dans la commune où leurs enfants sont scolarisés et dans laquelle se trouve le centre d'action sociale auquel ils sont rattachés. Or « il n'y a pas d'emplacements suffisants pour que tous les groupes familiaux puissent habiter dans ce secteur. Ainsi les familles s'installent au gré des opportunités jusqu'à leur expulsion. »²¹⁶ Un maire souligne par ailleurs un éclatement de la cellule familiale qui génère une demande de places supplémentaires²¹⁷. Attachement à l'ancienneté de résidence, individualisation des noyaux familiaux, nous sommes là aussi devant des traits communs caractéristiques de la société française dans son ensemble.

Au cours de cette même réunion, le représentant d'une association de gens du voyage faisait remarquer que si le stationnement sauvage et les aires étant ingérables, la situation actuelle n'était pas sans retombées sur les gens du voyage eux-mêmes. Selon les estimations de la Direction de la sécurité publique reprises par le bureau d'études, 1600 caravanes auraient été en recherche de sédentarisation ou de stationnement longue durée dans le département, dont un

²¹³ Groupe de travail n°2 Personnes ressources, élus locaux, mesures d'accompagnement, sur le schéma d'accueil des gens du voyage de l'Essonne, Préfecture de l'Essonne, 4 octobre 2001.

²¹⁴ *Schéma départemental d'accueil des gens du voyage de l'Essonne, op.cit.*

²¹⁵ Réunion de la 3^{ème} commission élargie sur les gens du voyage, Conseil Général de l'Essonne, 18 octobre 2001.

²¹⁶ *Schéma départemental d'accueil des gens du voyage de l'Essonne, op.cit.*

certain nombre régularisables et d'autres, installées sur des terrains en toute propriété, pour lesquelles il faudrait trouver des solutions compatibles avec les règles en matière d'urbanisme. Parmi les « voyageurs », les « sédentaires » et les « semi-sédentaires » - selon le classement canonique repris par le représentant de la direction de la sécurité publique -, les semi-sédentaires posent le plus de problèmes. La solution consisterait à les sédentariser et à limiter le volume des terrains afin de limiter les conflits internes.

Cette proposition lui vaudra un rappel à l'ordre du Conseiller général, Jean-Loup Englander, qui rétorque : « il ne faut pas inciter à la sédentarisation », tout en précisant que dès qu'une commune constate des phénomènes de sédentarisation, elle doit adopter la formule de l'habitat adapté²¹⁸. « La philosophie nationale, avait-il rappelé lors d'une réunion précédente, est le droit à l'itinérance et à même droits, mêmes devoirs »²¹⁹ Lors de réunions ultérieures, il réaffirmera cependant la priorité accordée par le département aux problèmes de sédentaires et des semi-sédentaires. Ce débat sur la définition des priorités – aires de sédentarisation / aires de passage reviendra constamment dans les discussions.

Sédentariser ou accompagner la sédentarisation, encore faudrait-il connaître la population concernée. Or sur le terme même de sédentarisation, les divergences de chiffres le disputent aux divergences de points de vue sur la nature du phénomène. Les représentants des gens du voyage, du moins ceux qui sont membres de la commission soulignent que, même si certains veulent accéder à la propriété, tous les gens du voyage ne ressentent pas le besoin de se sédentariser car les comportements diffèrent selon les groupes²²⁰. D'après eux, la sédentarisation est essentiellement due au manque de places, et les candidats à la sédentarisation ne sont qu'une toute petite minorité, qui plus est de défavorisés. Réagissant aux propositions de terrains dits de courte et de longue durée, le représentant de l'Association SOS Gens du Voyage avertit ainsi que les terrains de courte durée deviendront automatiquement des aires de sédentarisation en raison

²¹⁷ Groupe de travail n°2, *ibid.*

²¹⁸ Groupe de travail n°2, *ibid.*

²¹⁹ Réunion du Comité de pilotage du schéma départemental d'accueil des gens du voyage de l'Essonne, Préfecture de l'Essonne, 18 septembre 2001..

²²⁰ Réunion de la 3^{ème} commission élargie sur les gens du voyage, *ibid.*

de la surpopulation existante, et qu'en l'absence de capacité suffisante (environ trente places) les petites aires seront nécessairement sédentarisées. Il faudrait en conséquence plus d'aires de trente à quarante caravanes, faute de quoi les problèmes de stationnement ne seront pas résolus²²¹ - soit une option contraire à la logique de dissémination et de discrétion voulue par le document. La sédentarisation est ici une "fausse" sédentarisation, contrainte par l'insuffisance d'équipements. Ceux qui sont véritablement demandeurs de sédentarisation ne seraient « pas plus de 20% au maximum et plutôt 10% que 20%, affirme le représentant. Les 80% restant sont là pour l'hivernage, ce sont des voyageurs à part entière. » Un autre voyageur confirme que la faillite des aires de stationnement vient de ce qu'elles sont laissées à la sédentarité mais ajoute que, celle-ci étant le fait des plus défavorisés, il n'y pas de cohabitation possible avec les gens de passage : « Nous avons des ethnies différentes, des gens sont très bien acceptés par tous comme moi et ceux qui veulent se sédentariser ne sont pas très aisés, et très mal acceptants de ceux qui circulent. Ils veulent conserver leurs places et ça devient des bidonvilles [...] Il ne faut pas mélanger les voyageurs et le sédentaires, nous n'avons pas les mêmes mentalités » [...] Le régional est jaloux de celui qui passe. S'il se met sur une aire d'accueil on ne peut plus s'y installer car on est mal vu. » A noter que le mélange entre sédentaires et voyageurs, tous d'eux qualifiés d'ethnies mais qui recouvre en fait le mélange entre pauvres et aisés est refusé exactement au même titre que par les habitants de HLM mis dans le même sac sous prétexte d'aide sociale. Là, comme dans les grands ensembles commodément peuplés par des organismes tiers, les habitants réclament de ne pas être traités à l'aveugle : « Il y a des races, des ethnies différentes », disent-ils, à prendre en compte. Or si les "bienfaités" n'ont pas accès à la différenciation sociale, celle-ci est d'autant plus nécessaire que la proximité avec les pauvres est grande et qu'il y a confusion possible de conditions. Témoin, la radicalité des propos tenus par un voyageur : « L'expérience de la sédentarisation sauvage on l'a ; il ne faut pas laisser les gens se sédentariser ; ne pas excéder deux mois pour que les gens ne se l'approprient pas, puis faire pour ceux qui veulent rester.. les

²²¹ Réunion du Comité de pilotage, ibid.

faire déplacer sur les terrains ad hoc. On l'a expérimentée déjà votre méthode, ça a toujours foiré. Les régionaux s'accaparent les choses.. »²²².

Sur la question des classifications, les représentants présents des gens du voyage sont donc plus radicaux que les représentants de l'action publique, ils ne font pas mention des semi-sédentaires, et donnent la priorité aux voyageurs dont ils sont les porte-paroles alors que, comme on le verra, politiques et administratifs donnent la priorité aux sédentaires et aux semi-sédentaires.

Les associations de gens du voyage mettent en effet en garde contre les représentations indifférenciées d'une population inégalement intégrée, voire disciplinée, éventuellement sensible aux effets d'aubaine. Certaines associations critiquent le simulacre d'intégration des sédentaires et semi-sédentaires attribuée aux ménages les plus défavorisés qui en fait « ne peuvent plus suivre », et demandent que les aires soient conçues pour ceux qui voyagent²²³. D'autres rappellent qu'un ménage représentant trois à quatre caravanes, il faudrait parler en terme de « ménage » et non de « caravane ». Toutes ne sont pas indifférentes non plus à la protection de leur territoire et redoutent que la création d'aires « draine les gens du voyage des départements riverains »²²⁴. Certains avancent que tous n'étant pas aptes à habiter, « le seul moyen c'est de responsabiliser et donner un sentiment de propriété » - on reconnaît le projet civilisateur des politiques d'accession à la propriété destinées à attacher les ouvriers, jadis oisifs, buveurs, et prodigues, à l'ordre établi. « Si le groupe n'est pas structuré, trop de mélanges, plusieurs familles, cela risque de devenir ingérable. Il faut compter avec la nature très individualiste des gens du voyage, leur esprit de liberté. »²²⁵. Reprise de la catégorie « ménage », respect des frontières administratives, responsabilisation par la propriété, souci d'un voisinage choisi et de la prise en compte de l'individualité : ces revendications s'inscrivent à plein dans une normalisation en tout point conforme aux fondements des politiques du logement populaire (mais non de masse comme celle des grands ensembles). Semblables à leurs concitoyens et non

²²² Ibid.

²²³ Groupe de travail n°1 : *Personnes ressources, gens du voyage, besoins d'accueil* sur le schéma d'accueil des gens du voyage de l'Essonne, Préfecture de l'Essonne, 5 octobre 2001.

²²⁴ Ibid.

²²⁵ Ibid.

pas autres, les gens du voyage reprennent également à leur compte une condition habitante inachevée qui réclamerait un projet éducatif. Similitude, y compris dans l'infériorité, cette demande est en opposition totale avec une solution trouvée dans la méthode de catégorisation groupale voulue par le schéma si bien nommé.

S'il y a bien en effet, dans le propos des représentants des gens du voyage, une volonté séparatrice et classificatoire, elle diffère profondément de celle affichée par les pouvoirs publics. Cette dernière, conçue *in abstracto*, repose sur des critères dimensionnels (cf. ci-dessous) et sur l'équation : durée du séjour-taille de l'aire ; elle postule, ce faisant, un traitement séparé et totalisant de l'inscription urbaine des gens du voyage, procède par "quartiers" et normes minimales d'équipement. Elle conduit alors ses promoteurs à reconnaître, d'entrée de jeu, que la solution est introuvable et la classification imparfaite.

Le responsable du bureau d'étude Ville Espace admet ainsi : « Il y a effectivement un problème de classification. Oui, sur les 1000 caravanes considérées comme itinérantes, combien voudraient se sédentariser, combien voyagent vraiment ? Pour le savoir, il faudrait faire une étude au cas par cas. S'il est besoin d'aires de passage, il y a aussi besoin d'aires de longue durée ; on propose six aires de quarante places pour le passage. Il faut par ailleurs s'occuper du stationnement de longue durée et des sédentaires. » Dans l'impossibilité – ou le refus - d'évaluer la réalité concrète des situations à partir du terrain, et notamment des communes (cf. ci-dessous le § sur la méthode de travail), il est donc proposé des solutions extérieures dessinées en dehors d'elles, dont la cartographie est l'outil princeps.

Solutions déficitaires et approximatives, reconnaît le préfet, qui ont toutefois le mérite de définir un ordre de marche et donner une feuille de route aux promoteurs du schéma : « Il y a aujourd'hui un tel écart entre les besoins sous leurs différentes formes, passage, sédentarité, et l'offre que tout se mélange et qu'il y a compétition par rapport aux places ; celui qui occupe la place la garde. L'idée de ce schéma est de faire monter le niveau de l'offre pour que se rapprochant de la demande, il permette d'orienter les gens du voyage vers la formule qui correspond le mieux à leur demande. Si on peut en effet discuter sur le

pourcentage de candidats à la sédentarisation, le raisonnement qui consiste à dire qu'il y a des régionaux reste pertinent. Ils sont dans l'Essonne, de l'Essonne, même s'ils voyagent. Répondre à leurs besoins soulagera l'offre pour les passages. C'est une priorité d'ordre logique : les régionaux d'abord, puis les passagers trouveront leur place. C'est la philosophie du schéma²²⁶. »

Demeure un point commun, entre la logique des gens du voyage et celle des acteurs publics : l'adoption du raisonnement "ou bien/ou bien" : soit la sédentarité, soit le voyage. Mais là s'arrête le parallèle. Car les uns valorisent le voyage, les autres la sédentarité.

2°) *Typologie des aires*

La difficulté à critériser les aires à partir de la durée de séjour, fait remarquer un maire qui a, depuis plusieurs années, aménagé une petite aire dans sa commune, est une difficulté en soi. Qui plus est, « elle ne correspond pas à la mentalité des gens du voyage »²²⁷. Notons que ce qui est attribué à la "mentalité" des gens du voyage (terme, on l'a vu, utilisé par les gens du voyage pour qualifier des différences de statut social) et à leur intrinsèque différence n'est autre que l'incertitude à laquelle encore une fois tout urbain, y compris sédentaire, est confronté lorsqu'il doit articuler sa situation professionnelle et familiale à son projet de vie. Mais puisque l'évaluation de la durée des séjours doit être faite, comment la réaliser ? « Tout projet comporte fatalement une marge d'approximation », lui sera-t-il répondu, d'autant qu'il existe des correctifs possibles : le projet est adaptable dans le temps et les terrains sont appelés peu à peu à se spécialiser²²⁸. En l'état, en effet, les typologies sont malaisées à établir.

Les aires de grands rassemblements qui, au-delà de cinquante caravanes incombent à l'Etat et dont les terrains devront être négociés avec des

²²⁶ Réunion du Comité de pilotage, *ibid.*

²²⁷ Réunion de la Commission consultative départementale pour l'élaboration du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage, Préfecture de l'Essonne, 9 novembre 2001.

²²⁸ Groupe de travail n°2, *ibid.*

administrations jalouses de leur patrimoine, posent un premier problème de qualification et de responsabilité : qu'en est-il des rassemblements intermédiaires de cent, cent-vingt caravanes – catégorie aux contours flous, comme les semi-sédentaires - « conçus pour forcer la porte quand il y a pénurie ? » « De qui cela relève-t-il, s'interroge le préfet, ce n'est pas clair, il y a des imprécisions dans la loi »²²⁹. Pourtant, leur création est indispensable ne serait-ce que pour assurer la crédibilité des pouvoirs publics auprès des maires et les mobiliser sur les aires qui leur incombent²³⁰ : « Sans ce volet, poursuit le préfet, on ne pourra pas faire passer les autres volets. Les maires ont toutes les raisons de s'émouvoir de ces arrivées de cent à cent cinquante personnes. » Une option qui toutefois ne rassure pas les maires émus par les grands rassemblements, mais plus encore par les aires qui leur seraient dévolues. Ainsi le président de l'Union des Maires de l'Essonne estime-t-il qu'il ne faut pas en faire trop car « on vandalise, on cannibalise »²³¹. Selon les estimations d'une association de gens du voyage, cinq ou six terrains de trois à dix hectares pour cinquante à deux cents caravanes seraient à prévoir, aménagés de façon sommaire pour des séjours ne dépassant pas huit à quinze jours au maximum.

A l'opposé des aires de grands rassemblements, mais comme eux, les terrains "familiaux" - nommés ainsi par une association de gens du voyage - recouvrent des types différents : premièrement, les terrains pour les semi-résidents comprenant six à dix places de caravanes, sans ou avec habitat en dur de même capacité, pouvant être loués ou mis en accession à la propriété ; deuxièmement, les terrains de séjour pour les familles qui voyagent, de quinze à quarante places et de 180 m² environ, prévus pour des séjours de trois à quatre mois maximum qui seraient fermés en juillet et en août, gardés, avec des emplacements personnels pour lesquels il y aurait un versement de caution afin de « responsabiliser les familles » ; ces terrains ne nécessiteraient qu'un aménagement minimum : du gazon, un sol stabilisé et un terrain clôturé ; troisièmement, les terrains de 500 m² minimum qui recueilleraient les familles de passage ; quatrièmement, les terrains

²²⁹ Réunion du Comité de pilotage, *ibid.*

²³⁰ Cet argument sera repris dans les avis des communes qui suspendent leur signature à la réalisation préalable des ces aires.

²³¹ *Ibid.*

intercommunaux répartis sur le département autour des agglomérations, situés à proximité des grands axes et non plus à côté des zones polluées, des stations d'épuration, ou des marécages²³².

Dans leur diversité, ces terrains familiaux représentent cependant tous un élément de l'*habitat permanent* des gens du voyage, précise un voyageur, et non un simple lieu de *séjour*, raison pour laquelle la caravane devrait être reconnue comme un logement et prise en compte dans le système des plans locaux d'urbanisme²³³. Toutefois, le dimensionnement proposé ne fait pas l'unanimité des associations et des voyageurs présents. Aux dires de l'un d'eux, aucune des capacités d'accueil suggérées n'est appropriée au mode de vie des gens du voyage qui vivent en communauté, ce qui exige des terrains beaucoup plus étendus. Ainsi, « les aires de quarante places ne servent à rien, il faut quatre-vingts à cent-vingt places et les aires de quatre à six places sont inutiles pour ceux qui voyagent. Nous voyageons au minimum à deux familles avec enfants, en communauté. » Les aires de moins de six places ne valent que pour les sédentaires définis comme "individualisés", et non pour les gens du voyage dont ils ne font plus partie : « Elles ne seront utiles que pour les individualisés qui veulent se sédentariser. Ils ont quitté la vie communautaire des gens du voyage et pour être accepté, il ne faut être plus de cinq ou six. Il ne faut pas être trop pour être accepté, c'est comme ça »²³⁴.

Cette demande va également à l'encontre des propositions du bureau d'étude Espace Ville qui n'a pas cru devoir proposer systématiquement des aires d'accueil classiques (de passage), dans la mesure où celles-ci ne correspondaient pas aux besoins et, en restant vides, risquaient de drainer les gens du voyage des départements voisins. De surcroît, de telles aires n'ont pas toujours leur place dans les soixante communes concernées du département à qui il faut donc laisser la possibilité de créer des aires de longue durée²³⁵. Enfin, les besoins des itinérants sont infiniment moins saisissables en raison même de la méthode choisie, comme le responsable du bureau d'étude en fait lui-même l'aveu : « Quant aux 1000

²³² Note de la *Mission d'aide à l'élaboration du schéma départemental...*, *op.cit.*.

²³³ Réunion de la 3^{ème} commission élargie, *ibid.*

²³⁴ Réunion du Comité de pilotage, *ibid.*

²³⁵ Groupe de travail n°1, *ibid.* : réponse du bureau d'étude à une note remise en début de séance.

itinérants il faudrait aller voir chacun d'eux. On est obligé de raisonner par fourchettes, approximativement et par hypothèses. »²³⁶

Le document préparatoire réalisé par la DDE pour la Commission départementale délimite, par ordre croissant de séjour et décroissant de capacité d'accueil, quatre catégories d'aires : les aires de grand passage, les aires de passage sommaire, les aires de séjours de courte ou moyenne durée de quarante à cinquante places, et les aires d'accueil de moyenne et de longue durée (neuf mois maximum) de douze à vingt places, une annexe au document étant consacrée à l'habitat adapté²³⁷. "Passage", "séjour", "place", les termes ici employés ignorent la dimension habitante et familiale affirmée dans la proposition précédente.

Lors de la réunion du Comité de pilotage, le président du Conseil Général distingue, lui, quatre catégories de gens du voyage selon des critères différents qui mêlent durée du séjour et périmètre de déplacement : a) les sédentaires, propriétaires, locataires ou squatters (toujours estimés à 1600 caravanes) ; b) les semi-sédentaires, de statuts identiques aux précédents qui circulent huit mois et demi sur douze ; c) ceux qui voyagent dans le même département et d) les grands voyageurs. A condition de pouvoir les quantifier, chacun de ces groupes pourrait ensuite être orienté sur des terrains ad hoc. Le terme "sédentaire" révèle, par opposition avec celui de "résident" utilisé par le voyageur cité plus haut, son inadéquation. Le premier dénote un mode vie, le second une appartenance, conçue aujourd'hui uniquement dans le cadre de la sédentarité. Or, comme le fait remarquer le représentant du bureau d'étude Espace Ville, les catégories ne sont pas étanches : des familles considérées comme sédentaires parce qu'elles ont une parcelle voyagent, « il ne faut pas confondre en aires familiales et sédentarisation ; au contraire, ceux qui ont un terrain voyagent. »²³⁸

Toutefois, en dépit de ces multiples contradictions, l'architecture du schéma est dessinée dans le tableau remis aux membres de la Commission départementale qui comprend cinq "aires de passage intercommunales" de 50

²³⁶ Réunion de la 3^{ème} commission élargie, *ibid.*

²³⁷ Réunion de la commission consultative départementale, *ibid.*

²³⁸ Réunion du Comité de pilotage, *ibid.*

places chacune, plus une de 100 places (soit 300 places) ; des “aires d’accueil de courte durée” de 20 à 40 places (soit 320 places) ; et une quarantaine d’“aires d’accueil de longue durée” de 10 à 20 places (soit 540 places). Soit une capacité totale de 1160 places. La note de synthèse remise aux participants du premier groupe de travail réuni en octobre, qui affichait en outre trois à cinq terrains pour le grand passage, précisait le niveau d’équipement de chaque catégorie d’aire : un niveau de confort minimum (points d’eau et ramassage des ordures) pour les aires de passage sommaire ; des équipements de confort individualisé (eau, électricité, assainissement, avec un bloc sanitaire par famille) pour les aires de séjour moyen ou longue durée ; et un équipement d’accueil et d’aide aux familles pour les aires de séjour de courte ou moyenne durée. Ce document comprenait également une annexe est réservée aux opérations d’habitat adapté pour le stationnement permanent²³⁹.

Le projet de schéma validé par la Commission départementale du 2 avril 2002 a finalement déplacé le centre de gravité des grandes aires vers les plus petites de moyenne et longue durée, ne retenant que quatre aires de cinquante places (au lieu de cinq prévues, l’aire de 100 places ayant été abandonnée) ; 390 places réparties dans 12 aires d’accueil de courte durée (au lieu de 320) et 558 places réparties dans 46 aires d’accueil de longue durée (au lieu de 40 prévues initialement). Le premier principe retenu est la séparation des sédentaires et des itinérants pour lesquels sont prévus « dans la mesure du possible » des réponses diversifiées. Le schéma préconise également que chaque commune puisse utiliser les dispositions du schéma départemental « pour répondre en priorité aux problèmes auxquels elle est confrontée sur son propre territoire » ; il recommande enfin l’évolutivité du schéma en fonction de l’évolution des situations présentes et à venir, notamment des résultats engendrés par l’offre nouvellement créée.

L’habitat adapté figure en annexe de tous les documents comme le corollaire de la priorité donnée aux sédentaires. De son côté, une association de gens du voyage rappelle que le dispositif législatif du 5/VII/2000 distingue les besoins en accueil et les besoins en habitat. Un autre voyageur déclare qu’il faut

²³⁹ Note de la *Mission d’aide à l’élaboration du schéma départemental.*, *op.cit.*

arrêter de parler d'aires de stationnement « qui font penser à un parking, alors que ce que veulent les gens du voyage c'est un habitat »²⁴⁰. Les uns et les autres veulent pouvoir obtenir des terrains familiaux clos, personnalisés, avec l'eau, l'électricité, des douches et l'accès à la propriété afin de pouvoir intégrer la société « comme tout français qui le souhaite. » Non pas pour se sédentariser mais pour disposer de places permanentes en autogestion, ce qui permettrait d'absorber aussi une partie du passage²⁴¹. Le représentant de la Ligue des Droits de l'Homme déplore également que le volet « Habitat adapté » ne soit traité qu'en annexe des propositions. Bien que la loi y oblige formellement, rien n'empêche, répond le représentant de la DDE, que l'annexe devienne plus importante que le schéma lui-même²⁴². De fait, comme on le verra, 1400 places sur 2000 au total tomberont dans l'annexe du schéma et incomberont directement aux communes au titre de l'habitat adapté (dans le cadre du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées), soit sous forme de terrains familiaux privés ou publics, en dehors du schéma proprement dit, et donc hors contrainte. Au-delà de ce consensus, on peut toutefois se demander si dans la formule « habitat adapté », les uns n'entendent pas d'abord « habitat » et les autres « adapté » et si l'autogestion revendiquée par les uns correspond véritablement à la normalisation proposée par les autres.

Parmi les conclusions de ces différentes réunions, la priorité accordée aux sédentaires, éventuellement aux semi-sédentaires, et à l'habitat adapté demeure constante, tantôt comme objectif en soi – « Il faut définir les urgences parmi les propositions du bureau d'étude en privilégiant les aires de séjour moyenne et longue durée » -, tantôt pour libérer des places destinées aux voyageurs : « Priorité aux sédentaires, explique le représentant du Conseil Général, sinon ils squattent les voyageurs. ». Dans ce même esprit, il faut promouvoir l'action en faveur de l'habitat adapté²⁴³. Compte tenu des divergences d'opinion à ce sujet, cette hiérarchisation des besoins suppose toutefois d'agir avec diplomatie. Egalement constant est le souci de raisonner par ensembles pré-dimensionnés suffisamment

²⁴⁰ Note de SOS Gens du Voyage au Conseil Général de l'Essonne.

²⁴¹ Note de la *Mission d'aide à l'élaboration du schéma départemental*, *op.cit.*

²⁴² Groupe de travail n°1, *ibid.*

²⁴³ Réunion de la 3^{ème} réunion de la commission élargie, *ibid.*

petits pour minimiser l'impact des aires d'accueil sur le voisinage - on recommande un traitement paysager - mais suffisamment grands pour en réduire le nombre, l'existence de ces aires étant considérée a priori comme un problème. Dans cette perspective, il s'agit moins d'accueillir des résidents temporaires que de trier, orienter, canaliser des trajectoires et travailler prioritairement pour les ressortissants de la commune.

3°) La méthode de travail : neutraliser les conflits et organiser le transitoire

La difficulté à évaluer le nombre des familles concernées a déjà été notée pour le micro-exemple du relogement des familles nanterriennes²⁴⁴. On ne sera donc pas surpris de trouver des évaluations fluctuantes à l'échelle d'un département. Ainsi, lors de notre première prise de contact avec la DDE, on nous signalait 10% de besoins satisfaits, soit 275 places disponibles²⁴⁵ pour 2000 places nécessaires. Le document préparatoire réalisé par la DDE pour la Commission départementale propose ainsi de réduire le nombre d'emplacements à créer pour le département de 1600, chiffre qui, on l'a vu au fil des discussions, a constamment été repris comme référence pour les gens du voyage *en recherche de sédentarisation*, à 1200 dans la mesure où la majorité des sédentaires ou en voie de le devenir (soit 1400 familles) devront être pris en charge dans le cadre de l'habitat adapté, et où les 200 restants ont été inclus dans les 1000 places réservées aux itinérants (ceux-ci ayant été estimés à 750 par an). A noter toutefois que, faute de pouvoir interroger tous les occupants des caravanes recensées dans le département, le diagnostic de « l'habitat en caravane » n'a pas distingué « le cas des gens du voyage à proprement parler [pour qui] l'habitat en caravane est un mode d'habitat historique, choisi et voulu », de celui « de certains ménages économiquement faibles qui n'ont trouvé que la caravane comme solution de logement à la hauteur de leurs moyens²⁴⁶. » Jean-Loup Englander, réuni avec les maires de l'Essonne au

²⁴⁴ Cf. ci-dessous pages 141 à 148.

²⁴⁵ Ce chiffre comprend les quatre aires de Courcouronnes, Lisses, Brétigny sur Orge et Vernières le Buisson, soit 120 places, les emplacements restants correspondant à des aménagements de fait approuvés par les communes.

²⁴⁶ Projet de schéma départemental validé par la Commission consultative du 2 avril 2002.

Conseil Général sur la question des gens du voyage annonce un besoin de 1400 places de caravanes²⁴⁷. Le document réalisé par le bureau d'études Espace Ville prévoit 1100 places²⁴⁸ et le tableau remis aux membres de la Commission départementale en compte 1160. Le schéma finalement validé en retiendra 1150.

Il apparaît en tout état de cause que le département n'entend pas fournir d'entrée de jeu une réponse à la totalité des besoins - ceux-ci ne pouvant être connus - mais vise en un premier temps à améliorer la situation et, ensuite seulement, pas à pas, à prendre en charge les besoins qui se seront précisés au vu des expériences réalisées. Le préfet met ainsi en garde les membres de la Commission départementale contre une recherche immédiate de solution "idéale". La démarche consiste à procéder de proche en proche, à partir de l'existant, et à programmer au fur et à mesure de l'avancement des travaux : « Toute consolidation d'emplacement existant, utilisé est une voie à prendre. Toute création supplémentaire à la taille voulue fera l'objet d'un projet et d'une estimation plus fine de la demande. Ne cherchons pas immédiatement la réponse idoine. Il faut mieux éclairer les besoins, les décrire, puis la réévaluation apportera des améliorations. Les ajustements se feront par observation des premières aires réalisées. Ne cherchons pas la cité idéale. » Face à la diversité des constats exprimés et au foisonnement des suggestions émises par les membres présents, il invite au réalisme pragmatique et repousse la matérialisation d'une amélioration "significative" à une date indéterminée : « Il est inutile d'attendre d'amélioration significative dans les six mois. L'Etat prendra sa part dans la gestion de cette période intermédiaire, encore faut-il trouver les moyens réalistes de répondre à vos suggestions. Mais ne nous illusionnons pas. »²⁴⁹

Installer une période transitoire

La période qui s'ouvre avec la mise en place du schéma départemental est en effet conçue comme une période intermédiaire à laquelle le président du Conseil

²⁴⁷ Réunion *Comment convaincre ?*, Conseil Général de l'Essonne, 24 octobre 2001.

²⁴⁸ Note de la *Mission d'aide à l'élaboration du schéma départemental*, op.cit.

²⁴⁹ Réunion de la 3^{ème} commission élargie, ibid.

Général fixe trois objectifs : la mise à disposition de terrains par l'Etat pour les itinérants ; la sollicitation des communes pour trouver des terrains destinés à l'habitat adapté ; et la mise en place d'un groupe de médiation pour « tenter de réguler un dixième des déplacements. » Des autorisations pourraient en outre être délivrées pour que les caravanes de semi-sédentaires puissent revenir d'une année sur l'autre sur la même aire d'accueil. Cette période "intermédiaire", ainsi que la nomme Jean-Loup Englander, appelle également des solutions d'urgence qui ne sont pas sans faire penser aux cités de transit proposées au relogement des habitants chassés des bidonvilles par la loi de résorption de l'habitat insalubre : « Une période intermédiaire va s'ouvrir dans les cinq ans à venir. Il faut des terrains sommaires, provisoires pour dégonfler le problème et les drames. Nous avons une grande inquiétude sur cette période, le fossé grandit de jour en jour... »²⁵⁰ Dans cette période provisoire entre l'adoption du schéma et sa mise en œuvre, « la première tâche sera de multiplier les lotissements »²⁵¹, annonce-t-il aux maires, précisant ultérieurement qu'il ne s'agit pas d'habitat adapté mais de terrains « comportant des constructions de faible ampleur. »²⁵² Plus largement, il préconise « de manière très urgente » la réalisation du maximum d'aires possible de toutes tailles, aires familiales, habitat adapté, des aires d'accueil, aires de grand passage et de petit passage « dans le maximum de communes et surtout dans les communes en milieu rural », tout en resserrant l'objectif immédiat dans trois directions : la réalisation d'aires sommaires sur les terrains de l'Etat, l'appel aux communes disposant de terrains pour l'habitat adapté, soit de petites unités, la mise en place d'un groupe de médiation « pour gérer ce qui peut l'être. » « Dans tous les cas, les voyageurs doivent être associés au choix des terrains », indiquera-t-il ultérieurement²⁵³. Le souci de dédramatisation et d'apaisement lisible à travers la volonté d'apurer les situations existantes installe l'action dans l'urgence et vise en bonne logique la neutralisation de l'hostilité des protagonistes – au premier rang desquels celle les maires -, les premiers "destinataires" de la loi et les plus réticents à l'appliquer.

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ Réunion *Comment convaincre ?* Ibid.

²⁵² Groupe de travail n°2, réunion du 24 octobre.

²⁵³ *Relevé de conclusion de la réunion de la 3^{ème} commission élargie sur les gens du voyage*, Conseil Général de l'Essonne, 18 octobre 2001, Essonne.

La méthode globale

Lors de la première réunion de la Commission départementale, le préfet rappelle que l'on doit travailler par secteurs géographiques et que les propositions doivent être soumises aux communes. Le choix des secteurs géographiques, qui recouvre au départ les bassins d'habitat, pertinent en un premier temps, n'est cependant encore une fois « qu'une étape intermédiaire pour progresser », l'important étant de « ne pas imposer de règles générales afin de ne pas fragiliser le schéma. » Il ne s'agit pas d'arrêter le choix du terrain, confirme le représentant de la DDE, mais d'établir une liste de communes, en faisant le pari que les maires seront solidaires et en misant sur le volontariat des communes²⁵⁴. A travers ces prudentes mises en garde, se lit le souci de « préparer le terrain », rassurer, et ne pas compromettre la signature du schéma en prenant les maires de front.

Toutefois, le mode de découpage de zones géographiques lui-même ne fait pas consensus, à commencer par le critère de « commune concernée » - celles de moins de 5000 habitants, qui figurent en blanc sur le schéma proposé. Certains maires réfutent cette notion et veulent impliquer d'entrée de jeu toutes les communes. Se refusant à les suivre dans la mesure où ne pas s'en tenir strictement à l'article 1 de la loi risquerait de « creuser une faiblesse dans le schéma », le préfet doit cependant admettre d'étendre le périmètre d'action aux communes de moins de 5000 habitants « qui se porteraient volontaires. » Le président du Conseil Général, quant à lui, est favorable à la suppression des « secteurs blancs » qui excluent les communes de moins de 5 000 habitants car « aucune commune ne peut se considérer comme non concernée », même s'il est à prévoir que consensus des maires demandera du temps²⁵⁵.

Un autre principe de répartition géographique est également remis en question, à savoir la proportionnalité des aires à la démographie de la commune. Ainsi, le représentant de la Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Essonne se demande si les aires de petit passage doivent systématiquement se situer sur les

²⁵⁴ *Schéma départemental d'accueil des gens du voyage de l'Essonne, ibid.*

²⁵⁵ Réunion de la commission consultative départementale, *ibid.*

communes de moins de 5 000 habitants et si elles ne recueillent pas en fait les gens du voyage qui ne trouvent pas de places ailleurs. A l'autre extrémité, revient-il automatiquement aux communes de plus de 30 000 habitants de créer des aires de plus de quarante places ?²⁵⁶ La tentation est grande en effet, comme le préfet l'y invitait lui-même, de solliciter les petites communes en milieu rural.

Finalement, c'est le principe de représentation des secteurs géographiques qui sera modifié à la demande de Jean-Loup Englander qui propose d'approuver le projet du bureau d'étude, sous réserve que, « pour des raisons techniques et diplomatiques », celui-ci fasse figurer des regroupements de communes (intitulés « patates ») faisant apparaître les différents problèmes (sédentaires et semi-sédentaires / itinérants). Leur délimitation sera approuvée sous cette forme par les maires réunis en groupe de travail. Par ailleurs, pour gagner la cause des maires soumis aux insultes de leurs concitoyens « en cas d'envahissements et de non expulsion », la localisation des aires de grand passage et des aires de passage sommaires a été mise au nombre des urgences²⁵⁷.

Le principe de réalité refait toutefois surface en la personne du représentant de la DDE qui, à la veille de la première réunion de la Commission départementale, demande « qu'on réfléchisse à la méthodologie qui permettrait de travailler commune par commune afin d'élaborer le schéma départemental qui est, rappelons-le, pour le 5 janvier 2002, soit dans un délai très court. S'il y a déperdition au départ, on risque de se trouver avec le problème entier dans deux ans. »²⁵⁸.

La mobilisation des forces politiques : des maires à convaincre

Dès la première réunion de la Commission élargie, le président du Conseil Général avait insisté pour rendre publique la question et demandé que le sens de la démarche fût explicité. Il suggérait de diffuser un point sur l'état des travaux dans les journaux locaux ainsi qu'à la télévision locale. Plus circonspect, le préfet

²⁵⁶ Réunion de la 3^{ème} commission élargie, *ibid.*

²⁵⁷ Groupe de travail n°2, *ibid.*, réunion du 24 octobre 2001.

²⁵⁸ *Ibid.*

accepte de distribuer les documents et les cartographies à condition que leur usage ne soit pas dévoyé dans la presse, « ce qui nous ferait reculer de quatre ans. »²⁵⁹ Tout au long des discussions, la volonté de mobiliser les maires et de communiquer avec eux est parasitée par le risque auquel elle est d'entrée associée, faute de concertation préalable entre les acteurs concernés au sein du département par la question des gens du voyage. Il ne s'agit dès lors que de l'amorcer le processus et ce, avec prudence. Témoin, le protocole proposé par le préfet conçu pour refroidir les passions et neutraliser la violence des conflits : « Le travail avec les communes, déclare-t-il lors de la première réunion de la Commission élargie, se fera grâce aux groupes de travail et dans le cadre de la commission départementale. A ce stade, pour les mois qui viennent, il n'est pas utile de réunir trente ou quarante maires dans la même salle pour réagir à chaud sur un exposé introductif. C'est prendre un risque inutile non maîtrisé. Les contacts informels et officieux sont préférables. Il faut faire le plus possible remonter les observations et les prises de position sur le schéma. Je suis craintif par rapport à des réunions d'entrée de jeu.. »²⁶⁰ Plutôt que les commissions plénières, il faut se diviser : « Des groupes de travail sont nécessaires, enregistrons tout de suite les volontaires, et faisons circuler des feuilles d'inscription, l'une pour un groupe de travail "gens du voyage", l'autre pour un groupe de travail "maires", qui ensuite pourront se croiser²⁶¹. » A l'invitation du représentant de l'Union des Maires de l'Essonne à faire une évaluation « cas par cas beaucoup plus approfondie » en tenant compte et de l'avis et des propositions des gens du voyage et de ceux des maires, le préfet, toujours soucieux d'avancer pas à pas, convient qu'« il faut en effet que quelques maires ouvrent la voie aux autres et plus de travail en dentelle. »²⁶²

Il reviendra au Conseil Général de prendre l'initiative. Dès la première réunion du Comité de pilotage, son président propose une méthode ferme : donner le plus rapidement connaissance aux communes concernées de l'état des lieux et des besoins (par voie de presse, comme on l'a vu) sans revenir sur un diagnostic qui ne doit plus être remis en cause mais acté ; avancer sur la

²⁵⁹ Réunion de la Commission consultative départementale, *ibid.*

²⁶⁰ Réunion du Comité de pilotage, *ibid.*

²⁶¹ Réunion de la 3^{ème} Commission élargie, *ibid.*

²⁶² Réunion du Comité de pilotage, *ibid.*

localisation des terrains et faire une proposition commune par commune. Pour faciliter le débat, il propose en outre de faire prendre en délibération le montant de la part financée par le Conseil Général, en sus de l'Etat, pour empêcher les communes d'arguer du manque de moyens financiers : « Il faut mettre toutes les communes sur un même plan, précise-t-il, rendre publique l'information de la délibération du Conseil Général pour faire choc et terminer ce diagnostic très vite. »²⁶³ C'est au Conseil Général que reviendra donc l'initiative de réunir les maires pour entamer la planification des terrains provisoires²⁶⁴. Ceux-ci seront conviés à une réunion intitulée : *Comment convaincre ?* à laquelle assistent une cinquantaine de personnes environ. D'entrée de jeu, Jean-Loup Englander précise qu'il ne s'agit pas de « préparer le schéma départemental proprement dit mais d'ouvrir un débat plus large sur toutes les facettes du problème, scolarisation, problèmes, sociaux, santé, aide au développement etc. Car le volet habitat est à compléter »²⁶⁵. Il annonce effectivement le montant de la subvention départementale destinée à alléger les contributions des collectivités locales – soit une participation de 30% dans la limite du plafond fixé par l'Etat, complétée par une éventuelle subvention pour le foncier, la maîtrise d'ouvrage pour les terrains de grand passage ainsi qu'une aide au fonctionnement de 500 Euros par place²⁶⁶.

De fait, tous les maires présents ne sont pas acquis à la cause. L'un d'eux déclare « qu'il n'a pas l'esprit serein » en raison d'occupations sauvages de caravanes dont il donnera un exemple. Il passe sur les méchantes rumeurs (groupements, rondes...) et s'inquiète finalement des conséquences de l'application de la Loi Besson : « Quels moyens aurons-nous pour qu'elle soit prise en considération par les gens du voyage? Que peut-on faire ?[...] Nous sommes exaspérés, désabusés... »²⁶⁷. La plupart invoquent les obstacles qui s'opposent à la mise en œuvre de la loi : manque de terrains constructibles compte tenu des réglementations d'urbanisme, dialogue impossible tant que subsistent dégâts matériels et voies de fait, inefficacité de la tolérance lorsque les clôtures acceptées

²⁶³ Ibid.

²⁶⁴ Lors d'une réunion ultérieure, le président du Conseil Général recommandera toutefois. Groupe de travail n° 2, *ibid.*

²⁶⁵ Réunion *Comment convaincre ?* Ibid.

²⁶⁶ Ces montants seront votés ultérieurement seront annoncés officiellement lors de la réunion de la Commission départementale du 8 juillet 2002, cf. ci-dessous.

n'empêchent pas l'envahissement des parkings ni le bris de barrières. Peu convaincu par les arguments du représentant de la DDE qui met en avant les nouveaux pouvoirs du maire conférés par la loi et la possibilité offerte désormais de pouvoir "évacuer les gens" – « C'est bien parce qu'il y a problème que l'Etat a décidé de faire une loi et cette loi, il faut bien la lire car elle donne des pouvoirs aux maires, aux forces de police et aux tribunaux, certes aujourd'hui elle n'est pas appliquée faute de savoir où on pourrait évacuer les gens, mais si les choses étaient claires, tout changerait. »²⁶⁸ -, un maire exprime ses doutes sur l'acceptation des aires d'accueil par les gens du voyage et sur la fidélité de l'Etat envers ses propres engagements : « Lorsque les aires auront été réalisées, comment seront-elles accueillies et les communes bénéficieront-elles de l'appui de la loi ? »²⁶⁹ Aura-t-il été davantage convaincu par cet autre argument selon lequel les conflits s'apaiseront du fait même de l'existence de lieux de vie convenables – « Ces conflits, affirme le président de l'Union des Maires de l'Essonne, sont souvent le résultat de mauvaises conditions de vie, la conséquence d'une qualité médiocre des lieux » ? L'a-t-il été par les exhortations de Jean-Loup Englander à respecter l'esprit et le principe de la loi, condition même de la paix retrouvée : « On travaille dans l'esprit de la loi, donc de la reconnaissance de l'itinérance sans inciter à la sédentarisation et on vise à satisfaire l'exigence. Selon ce second principe, il faudra donc en finir avec les mauvaises habitudes : les droits étant reconnus, droit à l'habitation, scolarisation, RMI, on ne doit plus casser les barrières »²⁷⁰ ? De fait, la loi faisant obligation de consulter les conseils municipaux à qui il est demandé un avis simple, dix groupes d'élus (correspondant aux dix secteurs pré-définis) ont été réunis en sous-préfectures en décembre 2001; au terme des deux mois de délai de réponse, seul un tiers a réagi.

Les barrières... Au terme de ces discussions, il est frappant de constater combien le souci de localisation et de délimitation des aires prime sur toute autre considération. En ce sens, la loi, comme l'affirme Olivier Massot, s'adresse plus aux maires qu'aux gens du voyage. Il s'agit de donner aux maires le moyen de

²⁶⁷ Groupe de travail n°2, *ibid.*, réunion du 24 octobre 2001.

²⁶⁸ Groupe de travail n°2, *ibid.*

²⁶⁹ Groupe de travail n°1, *ibid.*

²⁷⁰ *Ibid.*

circonscrire le problème, puisque l'existence d'une aire en est un, à priori. "Terrains", "aires d'accueil", quels que soient les termes, ils désignent un contenant, non un contenu, un espace en friche dépourvu d'urbanité, synonyme de rupture. « La loi vient du fait que l'on constate des difficultés croissantes pour que les gens circulant en caravanes mais n'allant pas dans les terrains de camping puissent se rapprocher du monde urbain », nous disait Pierre-Yves Rebérioux, alors membre du cabinet du Secrétariat d'Etat au logement. « Rapprocher », telle est la problématique de la bonne distance. Prévenant les critiques d'un maire demandant la localisation *précise* des terrains, Jean-Loup Englander tiendra ces propos rassurants : « S'agissant des terrains où les caravanes sont accueillies en nombre mais pour une courte durée, leur localisation proche des secteurs d'habitation n'est pas essentielle. C'est ce qui est ressorti des travaux du comité de suivi avec les représentants des gens du voyage. »²⁷¹ Il paraît douteux qu'à travers cette conception défensive du schéma le monde urbain ne continue pas à se dérober sous les pas des gens du voyage²⁷².

Si le schéma validé par la commission départementale préconise, lui, l'implantation des aires d'accueil dans les zones urbaines et si la DDE entend surveiller la conformité et la qualité des équipements, c'est avec la localisation des aires dans les communes que l'application de la loi sera réellement mise à l'épreuve. Le schéma, en effet, ne précise en l'état que les communes d'implantation, et non pas leur localisation.

4°) Epilogue : vers la course de lenteur.

Le schéma départemental pour l'accueil et l'habitat des gens du voyage de l'Essonne sera validé par la réunion de la Commission consultative du 2 avril 2002, puis transmis aux communes pour signature. Les bassins d'habitat ont

²⁷¹ Réunion de la Commission consultative départementale des gens du voyage, Préfecture de l'Essonne, 8 juillet 2002.

²⁷² A l'opposé de cette conception, la charte de qualité adoptée par le Puy-de-Dôme préconise la banalisation des lieux d'habitat et la situation des opérations dans la continuité bâtie des communes ; un type d'option qui ne s'explique que par l'ancienneté de l'action concertée et l'engagement affirmé des élus et des pouvoirs publics dans la mise en œuvre d'une politique volontariste.

finalement été abandonnés comme périmètres de référence²⁷³ au profit de treize secteurs plus petits et donc plus maniables, définis avec l'Union des Maires de l'Essonne et les groupes de travail d'élus à partir des syndicats intercommunaux existants. Ces treize secteurs comptent finalement cent onze communes, soit une cinquantaine de communes de moins de 5000 habitants retenues sur la base d'une fréquentation réelle des gens du voyage, qui n'auront pas obligation de réaliser une aire mais seront tenues à une participation financière. Par ailleurs, un groupe de travail mixte rassemblant l'Etat, le Conseil Général et les communes concernées est mis en place pour les aires de grand passage.

En octobre 2002, sur les 60% de réponses parvenues, la majorité des communes ne formulent pas de critique sur le contenu du schéma si ce n'est sur les périmètres, mais émettent des réserves fortes, voire des avis défavorables pour des motifs d'ordre public - (« Avis défavorable en l'absence d'engagement du Préfet quant aux expulsions » ; « Avis défavorable car malgré la réalisation d'une aire, la commune subit des occupations illégales et l'Etat ne s'engage pas à intervenir illico » ; « Avis défavorable pour non engagement de l'Etat sur le respect de l'ordre » ; « subordonne ses réalisations à l'évacuation immédiate de toute occupation illicite dans preuve de troubles » etc..) Sont également invoqués des motifs "techniques" : (définition insatisfaisante des périmètres d'étude²⁷⁴, manque de temps, de concertation, de coordination régionale) et financiers (« Avis favorable sous réserve de ne pas avoir d'investissement et de fonctionnement à sa charge »..). A noter que très peu de délibérations invoquent le manque de foncier, argument le plus souvent mis en avant en Ile de France contre le réalisme de la loi Besson. On trouve en revanche des demandes de retrait fondées sur le refus de solidarité, invoquant soit l'effet d'appel (« demande de coordination régionale pour endiguer l'effet d'appel »), soit le plus souvent la condition de l'intercommunalité (celle-ci destinée au départ à faciliter l'engagement des communes devient ainsi un motif de retrait), réservant leur action jusqu'à celle « réelle » des communes voisines, ou plus abruptement le refus simple :

²⁷³ Pour ne pas interférer avec la mise en place des conférences intercommunales de logement.

²⁷⁴ Sachant que des modalités de modification de secteurs existent : transfert à un établissement public de coopération intercommunal ou conclusion de convention entre plusieurs communes. Cf. Réunion de la Commission consultative, 8 juillet 2002.

communes non concernées, en raison ou pas de la présence de sédentaires, ou de « l'effort communal en logement social. » Certaines communes enfin sont prêtes à payer pour... les autres (« Avis défavorable mais souhaite participer à des aires extérieures à la commune »). « Le bilan est mitigé », constatait le préfet au regard des avis des communes reçus en juillet 2002 ; à quoi Jean-Loup Englander ajoutait un constat plus inquiétant : une montée des tensions entre les collectivités, les gens du voyage et les riverains²⁷⁵.

« La course de lenteur est désormais engagée, déclare Jean-Loup Englander, la balle est dans le camp du préfet. » Le schéma sera certes signé (par le préfet et le président du Conseil Général ?), mais « dans des conditions psychologiques désastreuses », dans la mesure où les pouvoirs publics traînent alors qu'il aurait fallu « battre le fer quand il était chaud » et au contraire accélérer le processus ; parce que les violences se multiplient en raison de la raréfaction des emplacements désormais hérissés de bornes ; parce qu'enfin « le sentiment déborde la réflexion. »²⁷⁶

L'aide financière du département a été votée en juin, mais seules dix à quinze communes cherchent réellement des terrains. Certaines toutefois, qui ont réalisé des aires d'habitat adapté dans le cadre de la loi de 1990, se disent « piégées » par la loi du 5 juillet 2000 qui n'inclut plus l'habitat adapté dans le schéma, et donc dans les obligations communales. Sollicitées à nouveau après avoir cru pouvoir libérer la population de cette question par l'acceptation de leur action, elles se retrouvent ainsi « à zéro »²⁷⁷. Les communes situées dans les zones protégées, telle la vallée de l'Orge par exemple, se heurtent également à l'obligation faite par la loi de réaliser des aires en zones constructibles et devraient, pour trouver des terrains adéquats, demander une dérogation au code de l'urbanisme en attendant que le Schéma directeur régional de l'Ile de France soit supprimé par la loi SRU. Cette clause, au départ bienveillante, se révèle dans certains cas « très contraignante »²⁷⁸. Enfin, celles qui ont réalisé des aires d'accueil

²⁷⁵ Ibid.

²⁷⁶ Conseil Général de l'Essonne, entretien avec Jean-Loup Englander, 14 octobre 2002.

²⁷⁷ Entretien avec Monsieur Alain Klopstein, adjoint au maire de Breuilleville, Essonne, 21 octobre 2002..

²⁷⁸ Ibid.

plus vastes sans avoir pu éviter pour autant les stationnements illicites s'estiment flouées et déclarent forfait.

En deux ans, la situation a pourtant changé, observe avec ironie Jean-Loup Englander : « Il y a deux ans, 80% des maires disaient “Je suis OK si c'est sur la commune voisine”, aujourd'hui ils disent “On trouvera chez nous mais après le voisin”. »²⁷⁹ Or ce raisonnement, tenu à l'échelle communale, se reproduit à l'échelle départementale. La coordination régionale avec les départements voisins constitue un obstacle de plus à la prise de décision. Certains départements ont des difficultés compte tenu du nombre de place à créer depuis la consultation des collectivités (c'est le cas de Paris, des Yvelines et de la Seine et Marne) ; d'autres attendent le retour des avis des communes (la Seine Saint Denis) ou n'ont pas de dates d'approbation arrêtée (le Val de Marne) ; seuls les Hauts de Seine et le Val d'Oise prévoient une adoption du schéma avant la fin de l'année. Aucun département de l'Ile de France ne veut être le premier à signer le schéma, par crainte d'être étiqueté « ami des gens du voyage » affirme Jean-Loup Englander²⁸⁰, par peur d'attirer les gens du voyage de la région parisienne supposés se déplacer au gré des disponibilités de terrains, quand leur mobilité est principalement déterminée par le travail. « Faudra-t-il, se demande-t-il, attendre qu'il y ait des morts pour bouger, comme pour les inondations ? » - calamité naturelle dont les schémas étaient en “en préparation” depuis vingt ans.

4. La population et ses modes de vie saisis par l'action publique.

De ce travail sur les Hauts-de-Seine et l'Essonne, il ressort que l'un des éléments les plus significatifs de la mise en œuvre de cette loi est l'expertise socio-culturelle des gens du voyage et les représentations qu'elle véhicule. C'est en effet à partir de ces représentations que se définissent l'action publique locale et la meilleure

²⁷⁹ Ibid.

²⁸⁰ Cet étiquetage rencontré à diverses reprises, notamment en Gironde où l'un des maires s'était rendu suspect d'amitié envers les gens du voyage pour avoir réalisé une aire d'accueil, traduit la force de la représentation groupale des gens du voyage qui absorbe *ipso facto* celui qui les fréquente.

politique de prise en charge. Remarquons que ces modes de fonctionnement ne concernent pas seulement cette loi particulière. Nous la retrouvons par exemple dans les politiques de lutte contre la délinquance ou dans celles de la protection de l'enfance en danger, de prise en charge des handicapés...

Comme on l'a vu, il est écrit dans le schéma départemental de l'Essonne que les deux tiers des personnes concernées par les aires d'accueil, sont des sédentaires, et que si l'on peut définir de plusieurs façons les gens du voyage selon des critères ethniques, culturels, historiques ou culturels, leur seul point commun est l'habitat en caravanes avec des périodes d'alternance. C'est toujours selon ce document un mode d'habitat choisi car il correspond à « un mode d'habitat historique » ou imposé aux ménages économiquement faibles²⁸¹.

Nous allons nous intéresser dans un premier temps à un cas particulier qui s'est déroulé à Nanterre, en faisant l'hypothèse que les différents rebondissements liés à cette affaire nous permettent de mettre en évidence la prise en charge des gens du voyage en l'absence de toute réelle volonté politique, et qu'en d'autre terme elle correspond aux pratiques administratives que la loi Besson voulait précisément corriger : le traitement au coup par coup, sur fond de mélanges politiques charitables et répressifs se concluant par la dissolution du groupe concerné, et par conséquent des problèmes.

1°) Un exemple de prise en charge classique : Nanterre.

Le traitement d'un groupe

En août 1994, des risques graves sont signalés pour la sécurité de « nomades sédentarisés » installés depuis huit ans sur un terrain appartenant à la SNCF, dont une partie s'est en effet effondré.

²⁸¹ DDE 91, *Schéma départemental d'accueil des gens du voyage de l'Essonne*, Document provisoire, juillet 2000.

Le 6 octobre 1994, l'ASAV²⁸², transmet à la mairie les souhaits du groupe selon lequel il y aurait dix demandes de relogement et voudrait que soient créés sept emplacements réservés. La ville de Nanterre accepte de mettre à disposition un terrain pour les familles voulant vivre en caravane, mais ce terrain doit faire l'objet de travaux de déviation d'une route nationale. Ces travaux devant démarrer début 1996.

14 octobre 1994, une chargée de mission de la préfecture se penche sur le cas de ces dix-sept ménages dont huit demandent à être relogés dans le parc social. Elle écrit : « ces familles sont originaires de Nanterre pour la plupart et sont bien connues à la fois des services municipaux, des services de l'état et du conseil général . Les enfants sont scolarisés dans les écoles avoisinantes. Le groupe qui n'est pas homogène se compose à la fois d'une population d'origine tzigane souhaitant continuer à vivre en caravane malgré un état de sédentarisation plus ou moins effective et d'une population ayant adopté ce mode d'habitat plus pour des raisons économiques que par choix délibéré. Historiquement ces familles qui exerçaient des métiers de chiffonniers, récupérateurs de métaux, rempailleurs se sont déplacés au fil des constructions urbaines [...] La plupart des familles vit dans la précarité depuis de nombreuses années et il semblerait que les difficultés économiques liées à la régression d'activité se soit accrues. On rencontre plusieurs femmes isolées avec enfants, deux hommes âgés respectivement de 30 et 24 ans dont les épouses ont décédé l'an dernier dans un accident de voiture. Le groupe a le sentiment diffus de subir des drames à répétition et d'être sous le joug d'une malédiction. L'affaissement récent du terrain vient conforter cette idée. Par ailleurs n'ayant pas la capacité de distinguer le champs de responsabilité et de compétence des différents partenaires institutionnels, ils ont la sensation d'être exclus parmi les exclus et nourrissent par exemple beaucoup d'amertume vis à vis des tsiganes roumains, qui pensent-ils ont été soutenus à tous points de vue par

²⁸² L'ASAV est une association pour l'accueil des voyageurs. Dans le département, elle est à la pointe pour la mise en œuvre de la loi Besson. Elle mène de nombreuses actions et études notamment sur le plan de la santé et l'insertion. Une autre association œuvrait dans le département, l'ACDA : Associations coutumes défense ancestrale en vertu de l'assistance, la reconnaissance et de l'insertion des voyageurs sédentarisés. Si la première a une vocation plus généraliste et sociale, la deuxième serait plutôt une association de promotion culturelle, de sédentaires, même si c'est elle qui comme nous le verrons prendra en charge la création d'une aire, cf. *infra*, avant de passer la main.

les pouvoirs publics prenant à témoin la presse [...] L'état en lien avec la DDASS et la Mission ville a financé en 1993 l'amélioration sanitaire du terrain. »

Le compte-rendu d'une enquête sociale réalisée par les services du Conseil Général, parle de dix-huit familles toutes logées en caravanes. Dix voudraient être relogées dans le parc social et huit sur un terrain aménagé, d'autre part cinq caravanes sur dix-huit seraient tractables. La typologie des familles donne : « quatre célibataires, six familles monoparentales dont trois avec trois enfants et plus, une famille sans enfant, et sept familles avec enfants dont six avec trois enfants et plus. Le terrain sur lequel se situe cette communauté présente une situation de danger pour celle-ci. En effet le sous-sol dudit terrain est veiné de nombreuses galeries, provenant d'anciennes carrières et champignonnières, et présente des pics à certains endroits de plusieurs mètres. Ce sol pourrait se déstabiliser rapidement, du fait des intempéries hivernales, il est urgent de déplacer les familles. Les familles sont organisées en communauté très soudées sous l'autorité reconnue d'un chef, ce qui permet la constitution d'un groupe homogène et solidaire en mesure de se prendre en charge ». En conclusion : « le caractère dangereux du terrain, nécessite le déplacement des familles. Néanmoins, il s'agit de considérer que cette opération concerne une communauté, ayant sa propre entité, qui a su s'intégrer dans son environnement (familles nanterriennes depuis plusieurs générations, scolarisation des enfants...) et qu'il convient de tenter de préserver. Cette attention devra particulièrement être portée aux familles désirant être relogées afin d'éviter l'éclatement en différents lieux éloignés, ce qui risquerait d'aboutir à des échecs, l'attache communautaire étant trop forte ». L'association parle, elle, de seize familles dont huit demanderaient un logement social. Il est remarquable avec quelles difficultés les spécialistes « du terrain » dénombrent cette « communauté », de taille pourtant limitée. On ne peut qu'être sceptique, quand les partenaires des schémas raisonnent sur le nombre de voyageurs et de sédentaires, sans parler des places à créer.

Le 9 mars 1995, une autre association l'ACDA demande à la préfecture une subvention pour la création de huit emplacements. Le 20 mars 1995, la DDE rappelle au Conseil Général, la circulaire du 16 mars 92 concernant le schéma départemental d'accueil des gens du voyage. Une association demande à prendre

en charge la démarche de création d'une aire. Selon l'association, il y aurait dix-huit personnes dont deux jeunes de dix-sept ans et quatre enfants scolarisés. Le 10 avril 1995, la DDE écrit à l'EPAD²⁸³ et envisage la création de sept emplacements de caravanes pour dix-huit personnes.

En mai 1995, la SNCF accepte de mettre à disposition un nouveau terrain pour une longue durée, 5 ans renouvelables, gratuitement. L'EPAD acceptait de prendre en charge la clôture et le nivellement du terrain mais il restait à trouver les financements et de la structure porteuse en vue des aménagements.

En juin 1996, deux après le premier courrier, la préfecture écrit à l'ASAV que six familles ont été relogées, et des propositions auraient été faites aux deux autres. Le 22 août 1996, il ne resterait que huit familles sur le terrain.

Le 11 octobre 1996, le service Habitat de la DDE fait un compte-rendu de la visite du terrain proposé par la SNCF. Celui-ci suscite des réserves de la part de la SONACOTRA, il est très petit, 690 m², et de forme triangulaire, au lieu des 3500 m² précédent, la SONACOTRA estime qu'il faut 100 m² par caravane. De plus il est complètement enclavé entre la route et la voie SNCF et par conséquent bruyant et dangereux. Avant tout démarrage des travaux la SONACOTRA veut contacter les familles pour les informer. Les familles s'inquiètent de la situation et sont très réticentes vis-à-vis du terrain proposé. Le service Habitat de la DDE conclut : « il convient sans doute d'envisager rapidement d'autres solutions : un autre terrain pour les huit caravanes, un deuxième terrain pour scinder le groupe, une famille est prête à envisager un relogement en pavillon ».

Le 24 octobre 1996, le décompte de la DDE donne huit caravanes et insiste à nouveau sur la nécessité de séparer le groupe, dont une partie sera relogée dans deux pavillons libres de l'EPAD, cependant on craint la réaction des familles et on souligne « la fragilité du quartier » où sont situés les pavillons. Parmi ses huit caravanes, il y a un couple de retraités qui envisage leur déménagement dans le 94, une autre famille prévoit aussi de déménager moyennant indemnités. La

²⁸³ . Etablissement Public pour l'Aménagement de la région de la Défense.

SONACOTRA refuse finalement d'intervenir, mais la petite taille de l'opération permettrait selon la DDE une gestion légère, voire autogérée avec un appui minimum des services communaux et une redevance symbolique pour la consommation EDF et d'eau qui serait réglée directement par les familles. Cependant l'exiguïté du terrain pose des problèmes de stationnement proprement dit, d'espace vital avec « des conséquences sur la sécurité et des conflits de promiscuité » ; de plus les activités de ferrailage impliquant de « grands feux et du stockage, il est nécessaire de séparer le groupe. » Les hypothèses à l'étude sont deux pavillons libres. L'EPAD doit les revendre, il est prêt à les négocier à bas prix avec un organisme social, se pose la question « de l'opportunité sociale : réaction des familles, fragilité des quartiers » et de l'utilisation de terrains proches. Au niveau du suivi social, « l'équipe Vie des Quartiers de la commune suit ces familles depuis longtemps. Elle signale leur fragilité, et la bonne insertion scolaire des enfants obtenue après un long travail d'accompagnement, qui entraîne les parents à participer de plus en plus à la vie du quartier. C'est pourquoi malgré tous ces inconvénients, elle a donné un avis favorable au terrain. » Le rapport précise que plus personne ne suit actuellement le dossier « gens du voyage » à la DDASS. « Il apparaît que de nombreuses institutions connaissent plus ou moins ces familles mais interviennent en ordre dispersé. »²⁸⁴

Le 18 novembre 1996, un rapport adressé par la préfecture à la DDE, sur le terrain qui est prévu pour le relogement des familles précise que celui-ci est « pourri » mais qu'il permettrait aux enfants d'être scolarisés. Toujours selon ce rapport, trois familles veulent être relogées dans le parc social. Il est rappelé que la SONACOTRA a refusé d'intervenir car le terrain était trop exigü et non conforme aux normes exigées pour ce type d'aménagement ; également parce que la taille de l'opération ne justifiait pas la mise en place d'une structure de gestion qui pourrait s'avérer coûteuse et qu'elle n'avait pas vocation à assurer le suivi social. Si trois familles ont souhaité être relogées poursuit le rapport, « ce relogement ne pourra intervenir à brève échéance mais des solutions seront recherchées en liaison avec le service du logement de la préfecture. La mise en place d'une structure de gestion est abandonnée au profit d'un dispositif plus

²⁸⁴ DDE 92, *Nomades passage Arago à Nanterre*, Rapport manuscrit, 24 octobre 1996.

souple visant à responsabiliser les familles. Dans cette perspective, il s'avère indispensable d'individualiser les compteurs d'eau et d'électricité, le maintien d'un compteur unique étant une source de conflits permanents (...) La proximité des voies fait craindre au représentant de la SNCF des risques d'accident qui pourraient avoir des conséquences importantes sur le trafic ferroviaire. Aussi la SNCF exige-t-elle d'avoir un interlocuteur unique qui pourrait être l'ASAV. il restera à résoudre la question du financement de l'assurance qu'il conviendra de contracter (...) dont le montant approximatif sera communiqué par la SNCF. »

Le 10 décembre 1996, par télécopie la DDE prévient l'ASAV qu'il y a un problème de relogement pour trois familles ; elle précise que les dossiers doivent être envoyés rapidement au service logement de la préfecture où une commission logement a lieu le 18 du mois, « mais [qu'] il faudra négocier durement avec la commune de la Garenne qui ne coopère jamais volontiers. » En ce qui concerne le pavillon de l'EPAD, la mairie de Nanterre est d'accord « si ça ne lui coûte pas un sou ». Reste une famille avec ses six enfants mais il n'y a pas de grands logements pour l'instant. La DDE parle de risques de problèmes avec le voisinage.

Le 2 juin 1997, six mois plus tard, la DDE envoie une télécopie à la PACT-ARIM, au sujet du pavillon. « Ce pavillon est destiné à reloger de façon adaptée une famille lourde de Nanterre, qui vit actuellement en caravane dans des conditions précaires. Il s'agit d'une famille de six enfants (16 à 2 ans) aux ressources très faibles (RMI et prestations familiales), pour laquelle aucun grand logement n'a pu être trouver dans le parc social classique. D'autant que le risque de problèmes de voisinage serait important en immeuble, du fait du mode de vie en extérieur auquel sont habitués ces six garçons. C'est pourquoi la ville de Nanterre a finalement accepté d'envisager le relogement dans ce quartier, ainsi que la prise en charge de l'accompagnement social lié au logement. Cette famille est bien connue des services sociaux de la ville mais ceux-ci devront également assurer l'adaptation à ce nouveau mode de vie. »

Tableau récapitulatif.

Années	Institution / Association et modalités d'interventions.	Populations et besoins exprimés.	Propositions	Résultats.
1994				
6 octobre	ASAV ⇒ Mairie	Groupe : 10 demandes de logement + création de 7 emplacements réservés.		Mise à disposition d'un terrain par la mairie mais pour une durée limitée.
14 octobre	Enquête sociale par chargée de mission à la préfecture.	17 ménages : 8 demandes de logement.		
?	Enquête sociale : CG.	18 familles logées en caravanes : 10 demandes de logement + 8 sur un terrain aménagé.		
?	ASAV	16 familles : 8 logements sociaux.		
1995				
9 mars	ACDA ⇒ Préfecture.		Demande de subvention pour la création d'une aire : 8 emplacements	
20 mars	DDE ⇒ CG	18 personnes	Appui à l'association pour la création d'une aire.	
10 avril	DDE ⇒ EPAD	18 personnes	Demande de création de 7 emplacements.	
Mai	SNCF		Mise à disposition d'un terrain pour une longue durée : 5 ans renouvelables.	
1996				
Avril	Préfecture ⇒ ASAV	Famille		6 logements + propositions à 2 autres.
Août				8 familles sur le terrain.
11 octobre	CR visite du terrain proposé par la SNCF : réserve de la SONACOTRA et des familles.		Terrain de 690 m ² au lieu des 3500 m ² du précédent, or il faut 100 m ² par caravanes. 1 ^{er} terrain : 8 caravanes. 2 ^e terrain : scinder le groupe +	

24 octobre	DDE	8 familles	1 relogement en pavillon pour une famille. Nécessité de scinder le groupe. Une partie dans deux pavillons libres de l'EPAD, 2 familles déménageraient.	Reliquat de 6 familles. Refus de la SONACOTRA d'intervenir.
18 novembre	Préfecture ⇒ DDE		Recherche de terrains pour « relogement ». 3 familles en logements sociaux.	
10 décembre	DDE ⇒ ASAV		Relogement pour 3 familles mais dans commune voisine. 1 pavillon de l'EPAD si gratuité pour la mairie de Nanterre. Resterait 1 famille mais pas de grands logements pour l'instant.	
1997 2 juin	DDE ⇒ PACT-ARIM			Reliquat : 1 famille sans grand logement.

2°) *La référence ethnologique et sa négation pratique.*

Il est frappant de remarquer à quel point cette affaire a duré. Il aura fallu pratiquement trois ans aux services techniques administratifs pour trouver une solution « satisfaisante » tout au moins de leur point de vue. Nous ne sommes pas ici en mesure d'apprécier celui des familles réinstallées. Un autre point important à relever est le fait que ce soit une association et la DDE qui animent la recherche d'une solution avec des partenaires non pas politiques mais techniques, voire étranger aux missions sociales : la SNCF par exemple... Ce bricolage illustre finalement la rôle moderne des associations, comme le faisait remarquer le directeur de l'ASAV : « L'Etat crée des structures, crée et finance des associations pour se décharger de ce que les pouvoirs publics, tous niveaux confondus, devraient faire mais ne peuvent, ne savent pas ou ne veulent pas faire. Les villes ne le font pas, les CCAS ne le font pas, les Conseils généraux ne le font pas, l'Etat ne sait pas faire et donc on crée une association. Il y a là une ambiguïté majeure, à la fois ambiguïté de l'Etat, des collectivités territoriales et de l'association : au service de qui sommes-nous ? Des gens du voyage, de l'Etat, des collectivités territoriales ? [...] On est donc devenu une filière spécifique d'accès aux droits

pour les gens du voyage et ainsi on décharge les collectivités territoriales d'un certain nombre de questions qu'elles ne savent pas traiter »²⁸⁵.

Si les deux rapports de 1994, soulignent fortement l'attache locale du groupe par souci de rappeler le devoir de solidarité de la commune, les constats divergent quant à sa structure. Les services de la préfecture relèvent la non-homogénéité du groupe contrairement à ceux du Conseil général. Respectivement il est noté le fait que le groupe est composé pour une part de Tsiganes et d'autres part de personnes habitant en caravane en raison de leur pauvreté, soit une vision plus sociale et économique que strictement culturelle. En revanche dans le rapport du Conseil général, il est fait référence à une définition quasiment primitiviste d'un groupe : communauté soudée sous l'autorité d'un chef, homogénéité, solidarité, le rédacteur avait révisé son Durkheim ou son Tönnies. Nous avons là les prémisses de la construction d'une fiction administrative : un savoir va être constitué et alimenter une idéologie, au sens le plus strict, du nomade, et nous aurons ainsi à terme un nomade administratif. Car en conclusion, malgré les simulacres de prise en compte des modes de vie et des desiderata des groupes, on aboutit à leur éclatement et leur dissolution. Ce qui pouvait passer pour une « politique ethnologique » a été mis en œuvre par des services techniques, qui par définition sont là pour trouver et appliquer des solutions mais qui, en l'absence de volonté politique les soutenant, se voient contraints de gérer une situation dans l'urgence et par rapport à laquelle ils ne peuvent répondre que par leurs propres méthodologies. Ce genre de situation étant appelé à se répéter. Une dernière remarque, au cours de procédures de relogement, il serait instructif de savoir qui a été relogé en priorité dans le parc social. A aucun moment il n'y est fait allusion, mais a priori, on peut penser que ce n'était pas les « Tsiganes. »

En effet, il faut savoir qu'en mai 2001, a été mis en place le numéro unique pour l'attribution des logements sociaux. Le maire-adjoint à l'habitat écrit une note pour le Bureau Municipal qui précise que pour que les demandes soient

²⁸⁵ El Ghazi L., intervention, « La loi et la société : du spécifique au global », in Assier-Andrieu L., Gotman A. (eds), *Ville et hospitalité. Légiférer sur les « gens du voyage » : les communes et la République. Actes du séminaire de Perpignan du 15 et 16 octobre 1999*, Fondation MSH-PUCA-ICRESS, Janvier 2000, p.44.

enregistrées il faut être nanterrien par la résidence ou le travail depuis au moins un an. Pour le prouver il faut pouvoir produire les documents suivants : une quittance de loyer, un justificatif de résidence, une attestation de carte vitale, une pièce d'identité, un livret de famille, les trois derniers bulletins de salaire, un contrat de travail, un bulletin d'inscription à l'ANPE ou les trois derniers talons d'ASSEDIC, le dernier bulletin de CAF et le dernier avis d'imposition ou de non-imposition, étant précisé que « les documents demandés sont parfois redondants, l'objet est de cerner au mieux la situation du demandeur »²⁸⁶. En effet le 19 juin 2001, la maire de Nanterre écrit au préfet, que le but principal est de reloger les nanterriens par la résidence ou le travail mais que le décret d'application restreint la demande de renseignement. Elle justifie sa critique de cette restriction par «.. ses plus vives inquiétudes concernant les conditions concrètes de mise en place de ce nouveau dispositif [...] Les modalités d'application du numéro départemental me semblent venir contredire les orientations de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain adoptée en novembre dernier par l'Assemblée Nationale [...] La mise en place du numéro unique d'enregistrement risque de se traduire par un véritable 'appel d'air' en direction des villes déjà dotées d'un parc important de logements HLM. Ce danger est d'autant plus réel que le département des Hauts-de-Seine est connu pour la disparité extrême des situations dans ce domaine, entre des villes situées à quelques kilomètres les unes des autres. Immanquablement, ceux qui peuvent espérer voir leur demande rapidement satisfaite dans les communes où les logements sociaux sont en nombre insuffisants, viendront s'inscrire dans celles où le sens de l'intérêt général, les valeurs de solidarité auront conduit à la construction d'un important patrimoine social [...] Par exemple, le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées affiche des critères d'urgence multiples pour l'accès au logement. Dans une ville comme Nanterre, la réponse à ces situations mobilise une part importante des mouvements locatifs. Nous sommes donc obligés de prendre en compte d'autres critères que ceux figurant dans le décret. Ainsi ce dispositif se limite à essayer d'agir sur la gestion de la demande, sans permettre une meilleure répartition de l'offre. Il aboutira donc immanquablement à poursuivre la concentration des

²⁸⁶ Cassou A., *Demande en logement social : mise en place du numéro unique. Implications sur les modalités d'enregistrement de la demande en logement locatif social*, Mairie de Nanterre. Direction de l'habitat, 01110 / mai 2001.

personnes les plus en difficulté là où elles sont déjà très nombreuses et à faire porter l'essentiel de la pression de la demande sur quelques villes. Ce qui vient contrecarrer leur volonté de développer, au niveau local, une politique de mixité sociale »²⁸⁷.

Le 26 juillet 2001, le président de l'ASAV écrit à la préfecture qu'il n'y a encore aucun terrain aménagé dans le département et signale que deux groupes de familles, réunissant au total cinquante personnes, avaient l'habitude de s'installer sur un terrain de la commune de Colombes, ceci en accord avec les services municipaux, une convention d'occupation des lieux ayant été signée par le maire et le représentant des familles. Cette situation durait depuis 1995 pour les périodes d'hiver et, à partir de 1999, pour des périodes plus longues. L'association avait ainsi pu développer des contacts, scolariser les enfants. Or cette année suite au changement politique, la nouvelle maire ne voit pas « la nécessité des les accueillir à Colombes » mais promet d'y réfléchir pendant l'été. Un mois plus tard, le préfet écrit à la DDE que le président d'une association d'aide aux gens du voyage a appelé son attention sur deux groupes de familles s'installant à cette période de l'année à Colombes. Le préfet indique que le courrier est transmis à la maire.

3°) Au-delà de la culture : l'homo oeconomicus. Le cas de l'Essonne.

Les différentes pratiques professionnelles répertoriées répondent à une logique commune : celle de la fourniture de marchandises, de services et de main-d'œuvre auprès de la population sédentaire. Ce travail repose sur l'indépendance, la polyvalence et la mobilité. Ce sont des travailleurs indépendants, responsables de leur temps et de leur organisation²⁸⁸. Ils sont rarement salariés et occupent plusieurs activités²⁸⁹.

²⁸⁷ Fraysse J., Lettre à J.-M. Rebière préfet des Hauts-de-Seine, 19 juin 2001.

²⁸⁸ DDE 91, *Id.*, Document provisoire, juillet 2000, p. 37 à 50.

²⁸⁹ DDE 91, *Schéma départemental d'accueil des gens du voyage de l'Essonne*, Document provisoire, juillet 2000, p. 37 à 50.

« Tant qu'une activité continue d'être rentable, le voyage se poursuit puis lorsque la baisse de la rentabilité intervient, cette situation est progressivement compensée par l'adoption d'une autre tâche. Plusieurs facteurs conditionnent la réussite économique dans cette organisation du travail :

- Des conditions d'ordre matériel qui n'entravent pas la mobilité du groupe : un outillage peu encombrant, des marchandises peu volumineuses, l'absence de stocks, etc.
- une main-d'œuvre nombreuse et débrouillarde...
- Des conditions de l'ordre de la connaissance : connaissance des économies locales, capacité à s'adapter aux besoins du marché et à s'organiser en conséquence, capacité à traiter les affaires²⁹⁰.

Dans le chapitre 2 intitulé « l'organisation des groupes face au travail », on peut lire :

« L'unité de base de l'organisation du travail est la famille. Les pratiques individuelles existent mais elles ne sont pas valorisées. Le travail en famille est permanent : le père, la mère et les enfants, simultanément ou non, se partagent les tâches. Il arrive que les aînés célibataires travaillent indépendamment des parents. Dans tous les cas, le mariage ou le concubinage crée une nouvelle unité familiale indépendante, même lorsque le nouveau couple continue de vivre avec les parents, cette autonomie est reconnue. Pour partager les revenus, les solutions varient : le chef de famille peut garder tous les gains des membres de la famille. Cette unité de base constitue un support efficace. Elle permet des achats groupés, la diffusion d'informations sur les circuits de vente et la clientèle²⁹¹.

« Une deuxième forme d'organisation sociale peut exister, c'est l'association. Elle est constituée de personnes unies par un lien de parenté (frères, beaux-frères, cousins) ou réunies par des affinités (proximité ou opportunité). Les membres d'une association ne sont pas forcément des parents, ils peuvent être d'une même origine ethnique ou non. Pendant le voyage, le « territoire de travail » est partagé. A partir des lieux de stationnement, chacun se disperse, prospecte puis se retrouve sur des haltes prévues à l'avance ou non. Les motifs invoqués pour expliquer ce mode d'organisation sont de plusieurs ordres : la recherche de sécurité, l'efficacité, la permanence d'une vie sociale. L'association joue par rapport à l'unité familiale de base, un rôle économique complémentaire ainsi qu'un rôle social. Elle constitue un des éléments régulateurs de la circulation des familles ».

Cependant les auteurs rappellent qu'il faut éviter toute généralisation car :

« Des familles ont abandonné ces modes d'organisation traditionnels, elles ne voyagent plus et exercent des activités commerciales et de services fixes : antiquaires, artisans

²⁹⁰ L'énoncé de ces trois facteurs, n'est pas sans faire penser à la littérature ethnologique classique. Ils laissent apparaître un mélange de traits primitifs, les chasseurs-cueilleurs de Sahlins et l'exemple du Bushmen du *veld* sud-africain (cf. Sahlins M., *Âge de pierre, âge d'abondance*, Gallimard, 1976), d'*homo oeconomicus* rationnel (cf. sa critique in Malinowski B., *Les Argonautes du Pacifique occidental*, Gallimard/Tel, 1989, et l'émergence de la notion chez L. Dumont, *Homo aequalis I*, Gallimard, 1977) sans oublier *L'Essai sur les variations saisonnières des sociétés Eskimos* de M. Mauss (cf. *Sociologie et anthropologie*, PUF, 1995).

²⁹¹ DDE 91, *Schéma départemental d'accueil des gens du voyage de l'Essonne*, Document provisoire, juillet 2000, p. 37 à 50.

(ramonage) etc. La scolarisation des enfants peut également être un facteur de sédentarité des activités professionnelles. »

En conclusion :

« Les métiers traditionnels sont en perte de vitesse. La cause principale de cette évolution est à rechercher dans la transformation de la société sédentaire. L'économie des populations d'origine nomade est confrontée à plusieurs difficultés. Tout d'abord, elles rencontrent des freins pour certaines de leurs activités : la récupération et l'élimination des déchets sont très réglementées, les ferrailleurs manquent de place pour stocker. Les productions traditionnelles souffrent également de l'importation d'objets produits en série (vannerie du sud-est asiatique, etc..)

« Les métiers ont évolué mais les pratiques professionnelles demeurent. Ainsi parmi les métiers considérés comme traditionnels (rempaillage, aiguisage, étamage, vannerie, récupération), certains ont été remplacés par d'autres : la vannerie par la poterie, la vente de chevaux par celle de voitures d'occasion, etc. Parallèlement, de nouveaux métiers sont apparus autour de la vente ».

« Certains s'adaptent aux contraintes nouvelles, ils acceptent une relative spécialisation, trouvent des marchés nouveaux, s'organisent, s'inscrivent sur les registres de la chambre de commerce, etc. d'autres au contraire, sont engagés dans un processus de paupérisation : le coût des prélèvements fiscaux et sociaux devient trop important pour continuer d'être déclarés. Le voyage revient cher. La sédentarisation « forcée » est un des aboutissements de ce processus. Ainsi, certains voyageurs sont aisés (commerçants, forains, etc) et apparemment intégrés alors que d'autres apparaissent très fragilisés. La pauvreté semble plus importante dans les populations d'origine nomade que dans le reste de la population. Dans de nombreuses familles qui vivent difficilement de leurs activités, les prestations sociales représentent une ressource essentielle et régulière (allocations familiales, RMI).

L'évolution des pratiques professionnelles a abouti à la sédentarisation de certaines familles. Deux situations existent :

- Une sédentarité voulue qui permet aux familles d'exercer leurs activités professionnelles.
- Une sédentarité subie qui est le résultat de leur non-adaptation aux évolutions économiques.

L'évolution des pratiques professionnelles s'est également traduite par l'adaptation des familles qui ont pu maintenir leur mode de vie organisé autour du voyage. Dans le cadre de l'accueil et de l'habitat des gens du voyage, il semble aussi nécessaire de rechercher des pistes pour favoriser l'intégration économique des familles qui sont fragilisées en complément des prestations sociales traditionnelles²⁹². »

Dans une optique quasi libérale, la mise en valeur des pratiques professionnelles, de la mobilité de travail et des capacités d'adaptation des gens du voyage aux contraintes du marché tend à reléguer ici la question du nomadisme.

²⁹² DDE 91, *Schéma départemental d'accueil des gens du voyage de l'Essonne*, ibid. p. 48-50.

C'est un processus stratégique, d'un point de vue idéologique visant à neutraliser les conflits potentiels, en utilisant la notion d'intégration et de normalisation par l'économique.

5. La construction du nomade administratif.

1^o) Lois sociales et pyramide des pouvoirs.

Avec la décentralisation et les pouvoirs attribués aux Conseils généraux en matière d'action sociale, la question de l'égalité juridique de traitement sur l'ensemble du territoire se pose d'une manière cruciale. La loi a bien prévu des modes de financement particulièrement favorables aux communes, l'examen des décrets d'application nous ont fait voir, qu'en définitive l'Etat pouvait financer à 100 % les aires d'accueil. De plus le préfet peut adopter seul les schémas, ce qui se passe actuellement. Du fait de la double résistance des communes et des départements (parfois aussi des préfets), par l'intermédiaire des Conseils Généraux, la mise en œuvre de la loi s'avère problématique. Comme nous avons pu l'observer dans les Hauts-de-Seine, par exemple, il est significatif que ce soit une association qui saisisse la DDE qui saisit à son tour la préfecture pour mettre en place au niveau départemental une loi nationale. Cette inertie nous montre le caractère extrêmement fragile de la loi, ou du moins de son application, le Conseil général de l'Essonne étant un contre-exemple volontariste. Mais en l'absence de volontarisme justement, qu'en est-il ?

Nous pouvons nous interroger aussi sur la manière dont les responsables politiques locaux s'approprient l'objectif de la loi. Si la loi soulignait la reconnaissance du mode de vie en « résidence mobile », excluant à priori les procédures de sédentarisation, les rapports sont ambigus. D'une part parce que l'on s'occupe d'une partie de la population des gens du voyage qui de fait est sédentarisée, mais aussi d'une autre part qui continue de voyager, tandis qu'on tente de réguler tout de même une partie des déplacements. Soit, on en oblige

certains au nomadisme²⁹³. De plus, du fait de la décentralisation et des nouvelles pyramides de pouvoirs locaux, on observe une tendance au localisme dans le traitement des populations défavorisées. Cela est à mettre en parallèle avec toutes les politiques sociales, que ce soit la prévention de la délinquance, l'aide sociale à l'enfance, la prise en charge, pour ne pas dire l'assistance, aux handicapés. La tentation est grande de parler de re-féodalisme, c'est à dire « on s'occupe de nos pauvres » comme au Moyen Âge. Cependant, ce provincialisme politique est rendu quasi-obligatoire par les lois de décentralisation dont les objectifs étaient hormis de rapprocher la politique des citoyens, ce qui reste à prouver, de faire des économies du point de vue des administrations publiques nationales. Il serait toutefois sociologiquement faux de mettre en avant le seul volontarisme et réduire l'application et la non-application d'une loi aux seules personnes en charge du dossier. Nous ne pouvons l'aborder ici mais il ne faut pas oublier les contextes démographiques et socio-économiques différents des deux départements, ainsi que les découpages départementaux et électoraux. Gardons en mémoire seulement ceci : le département des Hauts-de-Seine comprend trente-six communes, l'Essonne cent quatre-vingt seize. Il faut souligner toutefois l'effort de communication dans le département de l'Essonne, l'action politique est rendue publique ce qui ne va pas de soi, tandis que dans les Hauts-de-Seine, le bureau d'étude contractant est tenu de s'abstenir de toute communication sur le sujet faute de l'accord écrit des deux partenaires.

2°) Les savoirs produits sur les populations.

Dans l'idéologie politique républicaine française, savoirs et prise de décision politiques ont toujours eu partie liée. L'expertise socio-culturelle que l'on voit à l'œuvre est une manifestation parmi d'autre de la structure politique. Au moins depuis F. Le Play, et c'est un des mérites de C. Nicolet²⁹⁴ de mettre en lumière tout au long de la III^{ème} République, l'héritage et les liens unissant les républicains de cette période et le positivisme. Toute décision politique est finalement basée sur le constat du réel qui doit orienter les meilleures solutions politiques. Peu

²⁹³ Par exemple avec les durées maximales de séjour.

importe le contenu, avec ses erreurs, ses partis-pris, ses apories, ses épistémologies douteuses, ses méthodologies approximatives, ce qui est important c'est que la décision soit rationnellement, c'est à dire scientifiquement fondée. Nous mêmes anthropologues nous vivons sur cette rente idéologique – et nous en vivons aussi, au moins en tant que pourvoyeurs d'outils intellectuels -.

Il est relativement facile de critiquer les savoirs produits sur cette population, les mythologies culturelles à laquelle on les rattache, ou les « historiosophies » comme les nomme E. Balibar, dont elles font l'objet²⁹⁵. Les processus de construction des savoirs sur ces populations obéissent souvent à un même schéma.

Même dans les cas où l'observation des groupes révèle des différences internes du point de vue abusivement (selon nous) ethnique, des « Tziganes, des Roms, des Manouches » et des « pauvres blancs », le raisonnement se construira à partir de l'homogénéité du groupe. Nous pouvons multiplier les exemples de définitions généralistes : « Les familles sont organisées en communautés très soudées sous l'autorité reconnue d'un chef, ce qui permet la constitution d'un groupe homogène et solidaire en mesure de se prendre en charge » ou bien, « cette opération concerne une communauté, ayant sa propre entité, qui a su s'intégrer dans son environnement [...] et qu'il convient de tenter de préserver. Cette attention devra particulièrement être portée aux familles désirant être relogées afin d'éviter l'éclatement en différents lieux éloignés, ce qui risquerait d'aboutir à des échecs, l'attache communautaire étant trop forte. » Cette définition est bien sûr à mettre en relation avec le contexte des Hauts-de-Seine, dans lequel nous qualifions de classique, le traitement imposé. Relevons le caractère primitiviste des définitions : chef, communauté, homogénéité, solidarité, autonomie, impliquant alors une orientation de la politique de relogement. Et nous l'avons vu, ce qui va se passer, c'est l'exclusion du parc social en raison de ses caractéristiques, auxquelles nous pouvons rajouter celle-ci : « le risque de problèmes de voisinage serait important en immeuble, du fait du mode de vie en extérieur auquel sont habitués ces six garçons [...] Cette famille est bien connue des services sociaux de

²⁹⁴ Nicolet C., *L'idée républicaine en France (1789-1924). Essai d'histoire critique*, Gallimard/Tel, 1994.

la ville mais ceux-ci devront également assurer l'adaptation à ce nouveau mode de vie. » Ils vont donc être cantonnés sur un terrain aussi mauvais et dangereux que le précédent et qui va nécessiter la scission du groupe. En conclusion l'inverse de ce qui est écrit dans les rapports d'enquêtes sociales. La prise en compte des différences qui part, croyons-nous, d'un bon sentiment, et l'expertise socio-culturelle permettent tout du fait des caractères fictionnels qu'elles contribuent à construire. La tendance à l'homogénéisation est plus forte, même si tout au long des rapports on relève des conflits à l'intérieur de la communauté, des conflits de proximité, où la fragilité des familles composant le groupe, en fait une unité fictive mais pratique.

Dans l'Essonne le traitement est dirions-nous plus moderne. On ne qualifie plus ethniquement les populations, du moins pas les agents des politiques²⁹⁶, ils vont se placer du point de vue strictement législatif, le caractère discriminant des populations va être la catégorie la plus neutre qui soit dans l'esprit du législateur et de ses agents : celle de la mobilité opposée à celle de la sédentarité. Remarquons en passant que les rares traces de définitions ethniques seront le fait de représentants d'associations de gens du voyage eux-mêmes, notamment pour justifier la dévolution en priorité d'aires d'accueil aux gens du cru et pour souligner la cohabitation impossible avec les itinérants.

Cependant, à l'inverse de la stigmatisation larvée, telle que nous avons pu la relever dans les Hauts-de-Seine, nous voyons apparaître une stigmatisation positive dans l'Essonne. Comme si se rejouaient les débats de l'anthropologie naissante : faut-il s'intéresser et étudier les différences, ou les points communs entre les peuples exotiques et nous ? Dans l'Essonne, c'est la deuxième option et sous l'angle de la catégorie considérée comme la plus moderne qui soit, celle de l'économie, avec la figure de l'entrepreneur : homo oeconomicus. Mais de ce point de vue se rejoue une procédure de naturalisation, également fictive. De la nature primitive du tzigane, on passe à la nature capitaliste de celui-ci. On lui reconnaît la raison économique alors qu'on a pu lire des choses telles que « Le

²⁹⁵ Balibar E., Wallerstein I., *Race, nation, classe. Les identités ambiguës*, La Découverte, 1997.

²⁹⁶ Nous incluons sous ce terme : préfets, présidents des conseils généraux, maires, agents de services techniques, etc.

groupe a le sentiment diffus de subir des drames à répétition et d'être sous le joug d'une malédiction. L'affaissement récent du terrain vient conforter cette idée. Par ailleurs n'ayant pas la capacité de distinguer le champs de responsabilité et de compétence des différents partenaires institutionnels (...) », qui peuvent rappeler les différentes catégories de la mentalité primitive analysée par L. Lévy-Bruhl²⁹⁷, mettant en œuvre des rapports de causalité spécifiques aux inférieurs. Le capitaliste mobile cherche des marchés, s'adapte, dispose de moyens de production performants, « s'inscrit à la chambre du commerce », est en butte aux prélèvements fiscaux (nous aurions pu ajouter la difficile mise en place des 35 heures), et à la concurrence internationale. Nous sommes dans des processus de construction de fiction. Une fiction administrative du nomade et en retour, en miroir, une fiction administrative du sédentaire. Or la fiction aussi paradoxalement que cela puisse paraître en un premier temps, permet de penser le différent et l'autre, elle n'est ni vraie, ni fausse mais elle a des effets institutionnels.

La question étant de se demander en d'autres termes si dans la configuration idéologique, au sens de Louis Dumont²⁹⁸, républicaine, la seule manière de penser le différent par opposition à l'individu-citoyen, ne peut être qu'ethnique. L'universalisme produirait de l'ethnisme et du particularisme, vis à vis de groupes, l'individu tzigane-rom-manouche-voyageur n'existe pas. Il ne peut vivre qu'en groupe. Des populations seraient donc, par évolutionnisme universaliste, inaptés, à une définition subjective du citoyen. Le citoyen peut être défini par des droits et des devoirs, selon la vieille antienne, le tzigane par sa culture, nous nous définissons et considérons comme au-delà de la culture et des particularismes, nous sommes des universaux à nous tous seuls.

²⁹⁷ Lévy-Bruhl L., *La Mentalité primitive*, Alcan, 1922.

²⁹⁸ Dumont L., *Essais sur l'individualisme. Une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne*, Seuil, 1983.

SOURCES.

Essonne

- DDE 91, *Schéma départemental de stationnement des gens du voyage*, mai 1993.
- DDE 91, *Schéma départemental d'accueil des gens du voyage de l'Essonne*, Document provisoire, juillet 2000.
- DDE 91, *Bilan départemental des aires de séjour et d'habitat des gens du voyage*, février 2001.
- DDE 91, *Réunion du comité de pilotage du schéma départemental d'accueil des gens du voyage*, 18 septembre 2001.
- DDE 91, *Mission d'aide à l'élaboration du schéma départemental d'accueil des gens du voyage de l'Essonne*, 3 octobre 2001.
- DDE 91, *Réunion de la commission départementale des gens du voyage. Objectifs quantitatifs et qualitatifs des besoins d'accueil des gens du voyage et principe de localisation des équipements à réaliser*, 9 novembre 2001.
- DDE 91, *Réunion de la commission départementale des gens du voyage. Mise en place de la commission : diffusion de l'arrêté du 16 octobre 2001 et tableau récapitulatif de la composition de la commission*, 9 novembre 2001.
- Englander J.-L., *Projet de note relative aux aires de stationnement des gens du voyage*, Conseil Général de L'Essonne, Evry, 16 octobre 2001.
- Espace Ville, *Mission d'aide à l'élaboration du schéma départemental d'accueil des gens du voyage de l'Essonne. note de synthèse sur la phase III : propositions*, 18 septembre 2001.
- Espace Ville, *Proposition de démarche à suivre pour la mise en œuvre des propositions faites dans le cadre de l'étude du schéma départemental*, 24 octobre 2001.
- Godfard D., *Compte-rendu de la réunion de la 3^{ème} commission élargie sur les gens du voyage du 18 octobre 2001*, Essonne.
- Godfard D., *Compte-rendu de la Réunion de la commission consultative pour l'élaboration du schéma départemental*, 9 novembre 2001. Essonne.
- Guessoum Y., Godfard D., *Compte-rendu du groupe de travail n°1 : gens du voyage, sur le schéma d'accueil des gens du voyage*, 5 octobre 2001, Essonne.

Guessoum Y., Godfard D., *Compte-rendu du groupe de travail n°2: élus locaux, sur le schéma d'accueil des gens du voyage*, 4 octobre 2001, Essonne.

Pique F. et Helfritt F. (Représentants SOS Gens du voyage), *Lettre au Conseil Général de l'Essonne. Conseil pour le schéma départemental*, sd.

Hauts-de-Seine

ACDA, *Composition du bureau*, 7 octobre 1994.

ACDA, *Note descriptive. Terrain sis impasse Arago*, 20 mars 1995.

Adelle L., Garcia J., *Lettre à Mme la Maire de Colombes*, 10 juillet 2001.

ASAV, *Bilan intermédiaire santé 2000*, Nanterre.

ASAV, *Action globale d'insertion. Projet 2000*, Nanterre.

ASAV, *Projet santé 2000*, Nanterre.

Blandin M. (ASAV), *Télécopie à Mme Vignal C. (DDE)*, 3 février 1997.

Bled B., (pour le président du conseil général), *Lettre à M. Peyrel Secrétaire général à la préfecture des Hauts-de-Seine*, 24 juillet 2001.

Bouvier C. (Directeur général de l'EPAD), *Lettre au Directeur Départemental de l'équipement. Terrains de nomades à Nanterre*, 18 avril 1995.

Brimbal C. (DDE), *Email à Ferragu H. DDE. Compte-rendu de la réunion du 6/09 avec Mme Lienemann. Lois du 5 juillet 2000. Gens du voyage*, 7 septembre 2001.

Cassou A., *Demande en logement social : mise en place du numéro unique. Implications sur les modalités d'enregistrement de la demande en logement locatif social*, Mairie de Nanterre. Direction de l'habitat, 01110 / mai 2001.

Croze E. (Chargée de mission auprès du sous-préfet à la ville), *Situation des familles stationnant rue François Herriot à Nanterre*, 14 octobre 1994.

DDE 92, *avis. Nanterre-Quartier des Provinces Françaises. Aménagement d'un terrain pour les nomades*, 10 avril 1995.

DDE 92, *Lettre au Sous-préfet de Nanterre. Terrain de nomades à Nanterre Dossier ACDA*, 12 mai 1995.

DDE 92, *Certificat Administratif. Nanterre, opération n°95-75-002. Terrain pour le stationnement des caravanes*, 19 juillet 1995.

DDE 92, *Nomades passage Arago à Nanterre*, Rapport manuscrit, 24 octobre 1996.

DDE 92, *Etude de définition du schéma départemental de l'accueil et de l'habitat des gens du voyage des Hauts-de-Seine. Cahier des charges*, 12 novembre 2001.

DDE 92, *Réunion de la Commission Consultative des Hauts-de-Seine relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage*, Service Habitat, 22 novembre 2001.

DDE 92, *Sites occupés par les gens du voyage ou ayant fait l'objet d'une tentative d'occupation*, sd.

DDSP, *Recensement des sites occupés indûment par les gens du voyage ou ayant fait l'objet d'une tentative d'installation*, 26 février 2001.

DRE-Groupe opérationnel du logement, *Schémas départementaux pour les gens du voyage*, 25 janvier 2001.

Dugue C. (Présidente de l'ACDA), *Sollicitation de subvention à la préfecture des Hauts-de-Seine*, 17 juillet 1995.

El Ghazi L. (Président de l'ASAV), *Lettre au Directeur Départemental de l'Équipement*, 7 février 1994.

El Ghazi L. (Président de l'ASAV), *Lettre au préfet des Hauts-de-Seine*, 26 juillet 2001.

EPAD, *Relogement de nomades*, 30 décembre 1994.

EPAD, *Terrain de nomades à Nanterre*, 18 avril 1995.

Frayse J. (Maire de Nanterre), *Lettre à J.-M. Rebière préfet des Hauts-de-Seine*, 19 juin 2001.

Godfard D., *Compte-rendu de la réunion du 26 novembre 2001*, sd.

Gotman A., *Compte-rendu de l'entretien avec M. Ferragu du 10 septembre 2001*, DDE 91.

Hammel M. (Assistante sociale du Conseil Général), *Compte-rendu d'enquête sociale*, 1994.

Jacq A. (Directeur-Adjoint de l'Équipement), *Lettre à M. le Secrétaire Général de la Préfecture des Hauts-de-Seine*, 2 janvier 2000.

Mairie de Nanterre, *Attestation de mise à disposition d'un terrain passage A rago*, 2 janvier 1995.

Préfecture des Hauts-de-Seine, *Récapitulé de déclaration d'association*, 13 janvier 1994.

Préfecture des Hauts-de-Seine, *A été de subvention*, 3 juillet 1995.

Préfecture des Hauts-de-Seine, *Lettre à M. le Président du Conseil Général*, 3 août, 2001.

Préfecture des Hauts-de-Seine, *Lettre à M. le Directeur Départemental de l'Équipement*, 22 août 1996.

Préfecture des Hauts-de-Seine, *Lettre à M. le Directeur Départemental de l'Équipement*, 27 août, 2001.

Préfecture des Hauts-de-Seine, *Lettre à Mme la maire de Colombes*, 27 août, 2001.

Préfecture des Hauts-de-Seine, *Compte-rendu de la réunion du 29 août 1996 relative à la réinstallation des familles logées en caravane rue Arago*, sd.

Préfecture des Hauts-de-Seine, *Lettre à M. le Directeur Départemental de la DDE, à l'attention de Mme Vignal. Réinstallation des familles logées en caravane rue Arago à Nanterre*, 18 novembre 1996.

Préfecture des Hauts-de-Seine, *Arrêté n°2001-74 relatif à la composition de la commission départementale consultative des gens du voyage dans le département des Hauts-de-Seine*, 22 novembre 2001.

Préfecture des Hauts-de-Seine, *Lettre à J.-M. Boulland directeur général de SAGGEL VENDOME*, 3 décembre 1996.

Sana J. (Trésorière de l'ACDA), *Attestation de règlement à la préfecture des Hauts-de-Seine*, 17 juillet 1995.

Sous-préfecture de Nanterre, *Historique*, juin 1996.

Vignal C. (DDE), *Pré-car du 20 septembre 1996. Aménagement d'une aire de stationnement pour familles nomades (8 caravanes à Nanterre, rue Noël Pons)*, 18 septembre 1996.

Vignal C. (DDE), *Réinstallation des familles nomades du passage Arago à Nanterre (8 caravanes). Compte-rendu de visite du terrain SNCF rue Noël Pons*, 11 octobre 1996.

Vignal C. (DDE), *Lettre à M. Sandevoir et M. Lablanche*, 24 octobre 1996.

Vignal C. (DDE), *Télécopie à M. Poidevin (EPAD)*, 5 décembre 1996.

Vignal C. (DDE), *Télécopie à Mme Blandin (ASAV). Familles nomades passage Arago*, 10 décembre 1996.

Vignal C. (DDE), *Télécopie à A. Chamoun (PACT-ARIM)*, 2 avril 1997.

Vignal C. (DDE), *Télécopie à M. Legrand (Fondation pour le Logement Social)*, 11 juin 1997.

V.

Les Alpes-Maritimes : un cas de délégation de l'autorité.

Guillaume Fonbonne

Nous présentons ici le résultat d'une enquête sur site entreprise dans le département des Alpes-Maritimes. Cette enquête s'est déroulée du mois de décembre 2001 au mois de Juin 2002, et eut pour cadre privilégié le suivi des réunions de la commission consultative des gens du voyage.

Dans le département des Alpes-Maritimes, la question de l'accueil des gens du voyage, comme celle du logement social, se heurte d'abord au problème foncier, ainsi que le notaient deux sociologues dans un rapport consacré au logement des défavorisés :

« Le département des Alpes-Maritimes est marqué par la forte tension de son marché du logement, résultant à la fois de l'expansion urbaine continue de la Côte d'Azur, et de la faible surface réellement urbanisable en fonction du relief. Ses 970 000 habitants sont de fait concentrés sur 10 % du territoire. Cette tension est particulièrement sensible dans l'ouest du département. »²⁹⁹

En effet ce département inégalement urbanisé pour des raisons géographiques, compte 163 communes dont 8 villes de 25 000 habitants ou plus (Nice, Grasse, Antibes, Cannes, Le Cannet, Cagnes-sur-mer Menton et St Laurent du Var) réparties essentiellement sur son littoral. Il subit d'autre part une forte pression touristique, accueillant plus de 8 millions de touristes par an. C'est dans cette même partie du département que transitent la majorité des gens du

voyage, dont le flux est estimé à 30 000 personnes dans l'ensemble de la région Provence Alpes Côtes d'Azur. Si la question foncière et le contexte socio-politique furent un frein à « l'émergence de la question du logement des défavorisés »³⁰⁰, la présence régulière des gens du voyage mobilise depuis deux décennies les pouvoirs publics.³⁰¹

Toutefois ce « volontarisme » se heurte au contexte politique local, et en particulier à la réaction des élus peu enthousiastes à l'idée de mettre en place des structures d'accueil adaptées sur le territoire de leur commune. Face à cette résistance des maires, le Conseil Général a choisi la prudence et se tient en retrait³⁰². Dans ce contexte, on assiste à un phénomène de délégation de pouvoir de la part de l'autorité publique - ici les services de la préfecture - en direction d'un acteur de la société civile, Denis Klumpp, directeur de l'« Association Régionale d'Etudes et d'Actions auprès de Tsiganes. »

1. La mise en place des dispositifs prévus par la loi

1°) *La commission départementale consultative des gens du voyage.*

« Elle est la structure qui est le lieu de négociation concernant la mise en place du schéma départemental et doit la valider. »³⁰³

²⁹⁹ Barthélémy J.-R., Guyon P. « Le département des Alpes-Maritimes » in Ballain R. et Benguigui F. (dir.), *Loger les personnes les plus défavorisées : une politique publique sous le regard des chercheurs*, La Documentation Française, Paris, 1995.

³⁰⁰ *Ibid*

³⁰¹ Une note de la Mission Solidarité insertion ville de la préfecture intitulée « *Note concernant l'accueil des gens du voyage dans les Alpes-Maritimes* » et présentant un historique du dossier précise que « le Conseil Général des Alpes-Maritimes avait commandé une étude en 1981, qui avait été diffusé à l'ensemble des communes. »

³⁰² A cet égard il est significatif que le premier schéma départemental d'accueil pour les gens du voyage des Alpes-Maritimes, approuvé par arrêté préfectoral le 29 Mai 1998, fut signé par le préfet seul.

³⁰³ Michelle Casanove, sous-préfète chargée de mission pour la politique de la ville, *réunion du 3 décembre 2001 relative à l'accueil des gens du voyage dans les Alpes-Maritimes*.

La loi prévoit que le schéma départemental d'accueil des gens du voyage soit élaboré conjointement par le préfet et le président du Conseil Général, associés à la commission départementale consultative des gens du voyage, dont la composition et le fonctionnement sont régis par le décret n° 2001-540 du 25 juin 2001. Or comme le remarque Olivier Massot dans son chapitre, ce décret a été pris près d'un an après la publication de la loi, ne laissant plus qu'un semestre, si l'on se réfère au délai de 18 mois après publication de la loi imparti légalement, pour mettre en place ces commissions.

Si avant l'entrée en vigueur de la loi une commission consultative avait été mise en place dans le département des Alpes-Maritimes afin de réactualiser le schéma départemental existant, la mise en place de la commission telle que prévue dans le décret n°2001-540 a rencontré un certain nombre de contretemps que la sous-préfète attribue au Conseil Général, « dans la mesure où le Conseil Général a tardé à nommer ses représentants, ce qui a eu pour effet de bloquer également les nominations des maires. »³⁰⁴

Ainsi envisage-t-elle la possibilité, dans le relevé de conclusion d'une réunion consacrée à faire le point sur ce dossier³⁰⁵, de solliciter l'Association des Maires afin qu'elle nomme les 5 représentants des communes ainsi que les 5 suppléants prévus par le décret, dans le cas où les services préfectoraux resteraient sans réponse du département. C'est ainsi que la liste des représentants du département sera fixée au cours de l'assemblée départementale du 19 Décembre 2000, soit quinze jours après celle de l'Association des Maires des Alpes-Maritimes. Finalement l'arrêté portant composition de la commission consultative des gens du voyage sera signé le 05 février 2002. Sa composition est la suivante :

³⁰⁴ *Relevé de conclusions de la réunion du 3 décembre 2001 concernant les problèmes des gens du voyage dans les Alpes-Maritimes.*

³⁰⁵ *Ibid.*

Le préfet ou son représentant, président
Le président du Conseil Général ou son représentant, co-président.

Qualité	représentants titulaires	représentants suppléant
Représentants de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> - M .le directeur départemental de l'Equipement - M. le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales - M. l'inspecteur d'académie - M. le directeur départemental du travail , de l'emploi et de la formation professionnelle 	(non précisés)

Qualité	représentants titulaires	représentants suppléants
Représentants désignés par le Conseil Général	<ul style="list-style-type: none"> - M. L. Luca, conseiller général du canton de Cagnes Ouest - M. G. Roux conseiller général du canton d'Antibes Centre - M.H. Revel, conseiller général du canton de St Laurent-du -Var/ Cagnes Est. - M. H. Colomas conseiller général du canton de Nice XIII 	<ul style="list-style-type: none"> Mme J. Hericord conseiller général du canton de Canne Est - Mme C.Giudicelli, conseiller général du canton de Menton Est. - M. J.P MANGIAPAN, conseiller général du canton de Nice VI _M. L.Nègre, conseiller général du canton de Cages centre.
Représentants des communes	<ul style="list-style-type: none"> - M. J. Peyrat, maire de Nice - M. R.Camou, maire de Villeneuve Loubet - M. J. Léonetti, maire d'Antibes - M. R. Vial, maire de Beausoleil - Mme M. Tabarot, maire de le Cannet. 	<ul style="list-style-type: none"> - M. J. Hanot, adjoint au maire de Nice - M. P. Marchou, maire de Vence - M. P. Cesari, maire de Roquebrune Cap Martin - M. N. Sapia, maire d' Eze - M. M. Rossi, maire de Roquefort les Pins
Personnalités	- M. D. Klumpp, directeur de	- M. J.M. Barois, Responsable de l'Aire Municipale

qualifiées	l'Association Régionale D'Etudes et d'Actions auprès de Tsiganes (AREAT) - M. C. D'Hont directeur de l'Association Sociale, Nationale, Internationale des Tsiganes (ASNIT) - Mme D. Granier-Turpin, directrice de l'Union Nationale des Institutions Sociales d'Action pour les Tsiganes (UNISAT) - Mme L. Zanko de l'Association Nationale des Gens du voyage Catholiques. - M. L. Viale, président de l'association nouvelle des Chênes Blancs (Nice).	d'accueil d'Antibes. (AREAT) - M.M. Falco (ASNIT) -Mme M.F. Durand (UNISAT) - M.M Vicini (Association Nationale des Gens du voyage Catholiques.) - M.N Bûche, (association nouvelle des chênes Blancs)
Représentants de la caisse d'Allocation Familiales	- M. J.P Nicoud, président de la CAF - M. J.P Soureillat directeur de la CAF	- M. J.-P Recu, vice-président de la CAF - M. D. Saretta, directeur adjoint de la CAF.

La composition de cette commission appelle quelques remarques en ce qui concerne les personnes qualifiées pour représenter les gens du voyage. Le décret relatif à la composition et au fonctionnement de cette commission prévoit dans son article premier :

« 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 présente dans le département, ou, à défaut, parmi des personnalités qualifiées en raison de leurs connaissances des gens du voyage »

On peut, comme nous y invite Olivier Massot, s'interroger sur l'utilité et la portée de cette représentation des gens du voyage, plus symbolique qu'effective. Elle soulève en tout état de cause la question de la capacité interlocutoire du groupe qui fait l'objet de cette loi. Le législateur distingue trois modalités de représentation possible : les personnalités désignées par le préfet peuvent être

proposées par « des associations représentatives des gens du voyage », par « des associations intervenant auprès des gens du voyage » , par « des personnalités qualifiées en raison de leurs connaissances des gens du voyage ».A partir de l'observation des représentants des gens du voyage siégeant dans l'ensemble des commissions existantes, on peut opérer une autre différenciation, entre ces associations , selon qu'elles oeuvrent à l'échelle locale, régionale ou nationale.

Les trois associations nationales représentées ici sont l'ASNIT, L'ANGVC et l'UNISAT :

- L'Association Nationale Internationale Tsigane est une association affiliée au mouvement pentecôtiste, très massivement représentée dans l'ensemble des commissions départementales consultatives des gens du voyage puisqu'on la retrouve dans 40 départements. Dans la région Provence Alpes Cote d'Azur, elle est représentée dans les commissions de 4 départements sur 7 : les Alpes-Maritimes, le Vaucluse, les Bouches du Rhône et le Var.
- L'Association Nationale des Gens du Voyage Catholique est représentée dans 6 départements, dont deux en région Provence Alpes côte d'Azur, les Alpes-Maritimes et les Bouches du Rhône.
- L'Union Nationale des Institutions Sociales D'action pour Les Tsiganes est présente dans 15 départements, dont deux en région PACA, les Alpes-Maritimes et les Alpes de Hautes Provence.
- L'Association Régionale d'Etudes et d'Action auprès des Tsiganes, à propos de laquelle nous reviendrons plus amplement dans notre troisième partie, est une association régionale particulièrement représentée dans la région PACA mais également en Corse du Sud, dans la Lozère, l'Hérault, le Tarn.
- Enfin, l'Association Nouvelle des Chênes Blancs est une association de quartier. Les « Chênes Blancs » étant un lotissement du quartier de l'Ariane dans lequel vivent des familles gitanes sédentarisées depuis une quarantaine d'années. Il est à noter qu'elle est l'unique association locale oeuvrant auprès de la communauté tsigane dans le département des Alpes-Maritimes.

2°) *La question du médiateur*

La loi prévoit que la commission consultative départementale désigne un médiateur dont le rôle est d'examiner les difficultés de mise en œuvre du schéma départemental et de formuler des solutions (Art 1, al. IV). Lors de la première réunion de la commission consultative départementale des gens du voyage, la nomination du médiateur étant à l'ordre du jour, le préfet proposa de nommer comme médiateur le directeur de l'Association Régionale d'Etudes et d'Actions auprès de Tsiganes. Cette proposition fût rejetée par le conseiller général L. Luckas, au motif qu'« on ne peut pas être juge et partie. »³⁰⁶

La consultation des maires

Un bilan diagnostic fut établi en 1992 à partir d'enquêtes réalisées sous forme de questionnaires adressés aux écoles et aux maires, associées à des entretiens avec les maires concernés. Il fut suivi par des réunions de concertation avec les collectivités locales menées de 1992 à 1997 ayant aboutit au schéma départemental de 1998. Dans la perspective de la réactualisation du schéma, et le premier rassemblant l'approbation des différents partenaires, le travail de fond portant sur la consultation est estimé suffisant par la préfecture.

La recherche de terrains

« Terrain : étendu de terre, le plus souvent considéré comme un bien. »
Dictionnaire Larousse de la langue française.

Nous l'avons dit, le principal écueil à la mise en place d'aires d'accueil dans le département des Alpes-Maritimes, est la question foncière. C'est un des enjeux principaux de l'application de la loi dans ce département, en même temps qu'un

³⁰⁶ Réunion de la commission consultative départementale des gens du voyage, Nice, 11 juin 2002.

argument au service d'une stratégie attentiste des maires peu pressés de mettre en œuvre des structures d'accueil pour les gens du voyage. C'est en tout cas sur ce thème que se cristallise le débat.

En réponse à ce problème, on observe deux attitudes des services de l'Etat : celle de la Direction Départementale de l'Équipement qui a commandité une enquête de faisabilité à un bureau d'étude, et celle de la Préfecture, dictée par l'AREAT, qui considère que la recherche des terrains incombe aux maires. Pour le sociologue chargé de l'étude, celle-ci avait pour but « d'éviter l'intox des maires par une connaissance du terrain. »³⁰⁷ Elle aurait donc été une réponse à la stratégie attentiste des élus. Toutefois, selon le chef de bureau de la MISSIV de la préfecture, chargé du dossier des gens du voyage, celle-ci n'a pas jugé bon de continuer à gérer le dossier depuis le Cabinet, se privant ainsi de moyens d'action puisqu'il « dispose du levier d'expulsion et est plus efficace pour cette raison. »³⁰⁸ A en juger par cette option, le schéma départemental pour l'accueil et l'habitat des gens du voyage ne constituerait pas, pour la préfecture, une réelle priorité.

La présentation des résultats intermédiaires de cette enquête fut fraîchement accueillie par les représentants de la préfecture ; par la sous-préfète chargée de mission pour la politique de la ville d'abord :

« Faire des études pour convaincre les élus, ça ne marche pas. (...) Il faut chercher des opportunités financières, il faut y aller, ne parlons plus d'études etc.. ! Il faut y aller pour montrer aux élus qu'on peut faire sans eux. »

Par le préfet lui-même :

« N'attendons pas le résultat des études pour faire. Il faut agir quand un créneau se présente. Je suis venu pour faire passer ce message parce que je le vis de façon aigüe. »

Et également par le directeur de l'AREAT :

³⁰⁷ Entretien avec L. Guyon, du bureau d'étude « Habitat et Société ».

³⁰⁸ Entretien avec M.Faure, chef de bureau de la MISSIV, Nice, 10 octobre 2001.

« Cette étude m'avait été proposée mais je l'ai refusée. Il y a une loi à faire respecter, point ! Il y a un danger d'inverser le sens des responsabilités. »³⁰⁹

2. Le schéma départemental d'accueil des gens du voyage dans les Alpes-Maritimes

1°) Un diagnostic ancien, un schéma en voie de réactualisation.

Les Alpes-Maritimes possèdent un schéma départemental d'accueil des gens du voyage depuis 1998 qui s'appuie sur un bilan diagnostic établi par l'association AREAT en 1992. Avant même que ne l'exige la nouvelle loi, une actualisation de ce schéma avait été prévue. Les dispositions de la loi du 5 juillet 2000 et la nécessité de mettre en place un schéma départemental ou de le réactualiser pour les communes qui en possédaient un s'inscrivent donc dans un mouvement antérieur. Cette actualisation concerne pour l'essentiel l'évolution des aides financières prévues par la nouvelle loi et la mise en place de l'intercommunalité ; elle ne modifie pas l'évaluation des besoins en terme de places.

Le diagnostic de 1992 évalue à 30 000 le nombre de « nomades » transitant dans la région PACA, et à 1000 la densité de caravanes pouvant stationner dans le département des Alpes-Maritimes. Ces caravanes se répartiraient sur des « terrains sauvages et inadaptés » (pour 70% des familles en transit), des campings privés ou sur des terrains achetés ou loués. Les communes les plus concernées sont géographiquement concentrées pour des raisons économiques dans le sud du département et le long du littoral : celles de plus de 5000 habitants, concernées en priorité par la loi Besson sont : Antibes, Biot, Cagnes sur mer, Cannes, Carros, La Colle sur Loup, La Gaude, Grasse, Mandelieu-la-Napoule, Mouans-Sartoux, Mougins, Nice, Pégomas, Peymenade, Saint-Laurent-du Var, Vallauris, Vence, Villeneuve-Loubet et Valbonne. Celles de moins de 5000 habitants concernées par la circulaire du 16.12.1986 : « chargées d'assurer le stationnement sur des terrains

³⁰⁹ Réunion destinée à faire le point sur la situation du dossier « gens du voyage », Préfecture de Nice, 3 décembre 2001.

de passages » sont : Auribeau-sur-Siagne, La Roquette-sur-Siagne, Puget-Théniers, Saint-Paul, Saint-Vallier de Thiey.

A partir de ce diagnostic, la répartition des aires d'accueil recommandée est la suivante :

communes	Nombre d'habitants	Nombre de place sans regroupement communal recommandé	Nombre de places recommandé avec regroupement de deux communes au moins
Antibes	70005	40	
Beausoleil	12326	25	35 à 40
Biot	5575	25	30 à 40
Cagnes-sur-Mer	40902	25 à 35 (45 à 50 avec semi-sédentaires)	
Cannes	68676	40	2 x 40 (en 2 tranches)
Le Cannet	41842	30 à 40	35 à 40
Carros	10747	15	25 à 40
La Colle sur Loup	6025	15	30 à 40
Contes	5867	15	25 à 40
La Gaude	5136	25	25 à 40

Grasse	41388	25	40
Mandelieu	16493	30 à 40	2 x 40 (en 2 tranches).
Menton	29141	25	35 à 40
Mouans-Sartoux	8259	25 (30 à 40 avec semi-sédentaires)	
Mougins	13014	25	30 à 40
Nice	34249	50 à 60 (en 1 à 2 terrains)	
Pégomas	4618	20	25 à 40
Peymeinade	6293	25	40
Roquebrune- Cap-Martin	12376	25	35 à 40
St Laurent du Var	25811	30 à 40 (40 à 50 avec semi-sédentaires)	
La Trinité	10197	15	25 à 40
Valbonne	9983	25	30 à 40
communes	Nombre d'habitants	Nombre de place sans regroupement communal recommandé	Nombre de places recommandé avec regroupement de deux communes au moins
Vallauris	24 326	25	30 à 40

Vence	15 330	20	30 à 40
Villefranche -sur- Mer	8080	15	25 à 40
Villeneuve-Loubet	11539	25 à 35	

Ce document est complété, en vue du nouveau schéma, par deux documents : le premier concerne les « éléments complémentaires au Bilan Diagnostic de 1992 », et ajoute à la liste des communes de plus de 5000 habitants concernées les villes suivantes : Beausoleil, Le Cannet, Contes, Menton, Roquebrune-Cap-Martin, Roquefort-Les-Pins, La Roquette sur Siagnes qui devient une ville de plus de 5000 habitants, La Trinité et Villefranche sur Mer.

Le second dresse un état des lieux depuis le schéma départemental arrêté en mai 1998, et souligne « que la situation des gens du voyage a évolué sur les points suivants :

- le passage et le stationnement des gens du voyage s'intensifient.
- Le stationnement sauvage et les grands rassemblements se multiplient.

2°) *La doctrine de l'AREAT.*

L'association AREAT.

L'Association Régionale d'Etudes et d'Actions auprès de Tsiganes est créée en 1981 à la suite de la scission de l'association ATOM, en deux associations, l'ADRM et l'AREAT. Le siège social de cette association se situe à Marseille, et son périmètre d'intervention privilégié est le sud-est de la France, qui correspond à la région Provence Alpes Cote d'Azur.³¹⁰ L'AREAT a réalisé une trentaine de

³¹⁰ Toutefois cette association gère aussi des aires de Lunel dans l'Hérault, et de Nîmes dans le Gard.

schémas et, disposant d'une méthode « clés en mains », se pose en expert en la matière. Les missions que se fixe l'association sont cependant beaucoup plus larges et se résument en six points :

- 1. Intervention et actions socio-éducatives auprès des familles sédentaires, semi-sédentaires ou nomades.
- Actions de conseil social auprès d'offices logeurs
- Maîtrise d'œuvre sociale sur cités en réhabilitation
- Relogement et suivi des opérations de relogement
- Ateliers divers
- Loisirs, sports, sorties, camps d'été...
- Secteur médico-social
- Suivi de scolarisation et pré-scolarisation.

- 2. Gestion et animation d'Aires d'accueil municipales pour les gens du voyage.

Pour le compte des collectivités locales entrant notamment dans le cadre de l'article 28 de la loi Besson.

- 3. Formation
- Stages de formation jeunes et adultes (remise à niveau, préformation, insertion sociale et professionnelle, CFI, stages RMI)
- Cours d'alphabétisation, cours de code, ateliers divers toute l'année dans les centres sociaux gérés par l'association.

- 4. Bureau régional d'interventions sociales et administratives
- Régularisation des dossiers administratifs et sociaux (CAF, état civil, sécurité sociale, titres de circulation, pensions, URSSAF, déclarations professionnelles, RMI) avec les intervenants de régime général et les familles tsiganes.
- Information auprès des services publics, administratifs et sociaux.

- 5. Débats, expositions, ateliers musicaux, spectacles flamenco
- En relation avec les associations, les représentants Tsiganes et les usagers.

- 6. Etudes et recherches

- Bilans diagnostics en direction des familles sédentaires vivant en habitat précaire sur les moyens et les types de gestion et d'accompagnement social à mettre en œuvre ; et en direction des gens du voyage dans le cadre des schémas départementaux pour la réalisation d'aires de stationnement (bilans pour les communes, les DDE, les départements, les régions, les ministères et la CEE)

- Travaux d'études et de conseils techniques « habitat », (à destination des logeurs, des collectivités locales...)

- Organisation de stages et d'informations sur la population tsigane en direction des travailleurs sociaux et des agents des collectivités locales.³¹¹

L'association AREAT en la personne de son directeur, Denis Klumpp, apparaît comme un acteur incontournable, omniprésent en ce qui concerne le dossier de l'accueil des gens du voyage dans les Alpes-Maritimes : ayant participé au bilan diagnostic de 1992 et au schéma départemental de 1998, étant présent lors des réunions avec les maires, et gestionnaire de l'unique aire du département, il apparaît comme le véritable porteur de ce dossier. Au-delà des compétences de l'AREAT, on ne peut manquer d'être surpris par l'ampleur de l'influence de son très charismatique directeur sur les membres de la préfecture en charge du dossier. Tirant sa légitimité de son expérience de gestionnaire, il développe dans son discours une approche très pragmatique des problèmes. Se présentant à la fois comme un homme de terrain et de dossier, il prétend maîtriser la question dans sa globalité, des aspects techniques aux subtilités du calendrier, de la connaissance des gens du voyage et du contexte local à celles de hauts responsables nationaux.

De fait son influence s'exerce très au-delà du cadre de ce département, d'une part parce que l'AREAT, association nationale, gère de nombreuses aires dans le sud de la France, ensuite parce que son directeur, Denis Klumpp, est fréquemment invité à s'exprimer dans des enceintes nationales et internationales.³¹²

³¹¹ Fiche de présentation des activités de l'AREAT, communiquée par l'association.

³¹² Par exemple lors du Forum Européen pour la Sécurité Urbaine qui s'est tenu à Naples en décembre 2000. Il a été également un interlocuteur privilégié des services du Ministère de

Il apparaît dès lors nécessaire de considérer le contexte qui a permis l'émergence de ce type d'acteur. On touche là aux effets de la recomposition des pouvoirs locaux et aux limites de l'action publique menée par des agents territoriaux. La véritable échelle à laquelle se pose le problème et auquel l'Etat ambitionne d'agir est la commune. Mais sur cette question, et l'exemple de la ville d'Antibes, comme on le verra, l'illustre particulièrement, les maires sont en porte à faux. Gérer la question à l'échelle du département permet alors de contourner cet obstacle. De même, le recours aux Etablissements Publics de Coopération Intercommunale montre la récurrence de la question de l'échelle choisie pour traiter cette question. Dans ce contexte de recomposition des pouvoirs locaux, l'émergence de ce type d'acteur sur la scène publique peut alors apparaître comme « providentielle », en fait, elle n'en est que l'effet. Ce d'autant plus qu'il s'agit de la négociation d'un dossier dont personne ne veut se charger. Témoin, la série de résistances qui accompagnent la prise en charge du schéma départemental depuis une dizaine d'années. Le charisme peut apparaître parce que politiquement, juridiquement, structurellement, la situation le rend possible.

Il semble toutefois que le style de l'AREAT et de son animateur, à la fois légaliste et "musclé", joue également un rôle dans la confiance, et partant la délégation, qui leur sont accordées. Ainsi, devant l'Union des Maires de France, Denis Klumpp n'hésitera pas à rappeler ses auditeurs à leurs obligations ; reconnaissant que « le sujet est complexe », il affirmera que « les multiples stratégies de contournement de la loi ne règlent pas aujourd'hui le problème. » Il fustige les municipalités qui, ayant « bradé la gestion de ce qu'elles avaient réalisé ont subi des déboires coûteux. » Et soutient que « l'opinion publique ne doit pas toujours guider les politiques lorsque nécessité fait loi. » Une opinion publique, négative, qu'il contribue cependant à nourrir, acquérant ainsi un crédit accru auprès de ses interlocuteurs : les gens du voyage, déclare-t-il à l'unisson de

Logement lors de la préparation de la loi ; c'est aussi Denis Klumpp qui est intervenu au 78^{ème} Congrès de l'Union des Maires de France pour animer le débat sur l'article 28 de la première loi Besson qui, selon les termes du compte rendu « n'a pas fini de nourrir le débat. » Cf. *Maires de France*, Octobre 1995, Spécial Congrès, pp.67-70.

l'auditoire, « pensent qu'ils ont droit de cité n'importe où sur la ville lorsque le maire "hors la loi" n'a pas créé une aire d'accueil. »³¹³

La doctrine de l'AREAT sur les aires d'accueil des gens du voyage nous sera précisée lors de notre visite à l'aire de la Palmosa effectuée en compagnie du chargé de mission de la préfecture, M.Faure, de la représentante de la DDE, d'une représentante de la DDASS et de Denis Klumpp, gestionnaire de l'aire - visite précédée d'une réunion dans le local social de l'aire dont l'animation sera déléguée à ce dernier. Ecartant les compétences des bureaux d'étude onéreux³¹⁴ et celles des associations à but lucratif disqualifiées pour avoir « soit une vision candide des choses, soit une vision religieuse », il propose « un professionnalisme et une technicité indiscutables » en tout point opposés « aux bonnes âmes. » Toute aire doit ainsi comporter un terrain aménagé « au sens propre », une régulation des entrées et des sorties », un bureau d'accueil et de gestion et un appartement de fonction. Le gestionnaire³¹⁵ s'occupe des temps de séjour, des frais et de la carte grise, gardée pour éviter le paiement d'une caution dont souvent les gens du voyage ne peuvent s'acquitter et parce que « de toute façon, ils n'en ont pas besoin puisqu'il ne bougent pas. » Le règlement de l'aire de la Palmosa autorise un temps de séjour de deux fois deux mois par année civile, avec interruption entre les deux séjours. Parce qu'« une aire de stationnement est un lieu de citoyenneté, explique par ailleurs Denis Klumpp, on paie sinon on pirate. » C'est un lieu également où doivent s'organiser la pré-scolarisation, la formation, les régularisations ainsi que l'animation, avec mobilisation des maires ainsi obligés à « faire du social. » Dans le même ordre d'idée, l'AREAT est instructeur du RMI et revendique de ne donner le RMI qu'aux « vrais pauvres, pas ceux qui roulent en Mercedes », sachant ce faisant « aller contre la loi. » L'AREAT est aussi responsable de l'ordre public civilement et pénalement, dans la mesure où elle tient son pouvoir de réglementation et de police du maire avec qui elle a passé une convention. Dans

³¹³ Intervention de Denis Klumpp, 78^{ème} Congrès de l'Union des Maires de France, *ibid.*

³¹⁴ En tant qu'association à but non lucratif, l'AREAT peut pratiquer des prix très inférieurs à ceux des bureaux d'étude.

³¹⁵ Les gestionnaires sont recrutés notamment parmi les retraités de la gendarmerie, des gens ayant travaillé dans la grande distribution ; ils doivent avoir de 40 à 45 ans, et ne pas être des « va-t-en guerre » mais « des hommes vigoureux », exclusivement de sexe masculin puisque « les milieux tsiganes sont machistes. » Ils sont fortement encadrés par l'AREAT et doivent rendre compte tous les soirs de leur gestion.

ce cadre, elle vient en appui de la police pour les référés d'expulsion en proposant une médiation. Enfin, en bonne gestionnaire de son parc et de l'intérêt municipal, l'AREAT fait en sorte d'attirer les gens du voyage dans les aires qu'elle gère de préférence aux autres – étant « correctes », elles sont appréciées par les clients – et surtout de préférence au territoire de la commune, en dirigeant les familles qui ne veulent pas payer dans les communes voisines. Selon Denis Klumpp, la clé du bon gestionnaire est de ne pas être « impressionnable » et de se tenir à distance d'une population avec laquelle il ne doit pas y avoir de complicité : « Imaginez que vous n'ayiez pas affaire à des Gitans, conseille-t-il à ses gestionnaires, si vous avez des états d'âme, des proximités, ça ne marche pas. » Quant au format de l'aire, il est parfaitement arrêté : 40 places, chiffre idéal pour les économies de gestion qui permet d'éviter les dégradations, contrairement aux aires de 15-20 places préconisées par « les candides. »

En vertu de cette doctrine et de sa stricte application, l'AREAT devient maître d'un territoire et d'une population qu'elle gère avec les partenaires institutionnels qu'elle sollicite. Forte de cette gestion, elle peut alors assurer les maires rebutés par les effets d'aubaine que « prévoir une aire de 40 places permet d'en accueillir 40 mais pas 41. » Et si, comme on va le voir ci-après, ceux-ci ne se laissent pas convaincre, c'est faute de pouvoir leur parler directement, sans passer par les services de l'Etat et leurs bureaux d'études. « Tout est une question de discours », conclura Denis Klumpp.

L'aire de la Palmosa, ou les aléas de la communication par l'exemple.

Nous savons que les politiques publiques, pour donner la mesure de leur efficacité, s'appuient volontiers sur des cas exemplaires. La préfecture, la mairie d'Antibes et l'association AREAT ont beaucoup misé sur l'aire d'accueil de la Palmosa, pionnière en la matière dans le département, et exemplaire à plus d'un titre :

- pour le maire, qui prenait ainsi l'initiative de s'engager à résoudre le problème des gens du voyage dans sa commune ;

- pour la préfecture qui espérait par ce moyen donner la mesure de l'efficacité de l'application de la loi et de ses dispositifs ;

- pour l'AREAT, gestionnaire du site, qui avait l'occasion de mettre en œuvre son savoir-faire en matière d'aires d'accueil, et donc de convaincre les communes que c'était là la seule réponse au stationnement sauvage.

L'aire de la Palmosa fut créée par la ville d'Antibes avec le soutien de l'Etat, de la Région et du Département dès 1994, soit quatre ans avant la signature du premier schéma départemental. Mais cet équipement n'a pas résolu le problème du stationnement sauvage et Antibes a continué à accueillir des gens du voyage en dehors de son aire, d'autant que les communes voisines, procédant à des séries d'expulsions musclées, auraient contribué à amplifier le phénomène. Le maire d'Antibes en fut d'autant plus dépité qu'il pensait avoir en quelque sorte acheté le droit d'expulser en créant une aire. Or, il ne cessa de déplorer le temps que prend la procédure légale d'expulsion.

Cette préoccupation a d'ailleurs fait de sa part, en tant que maire et député des Alpes-Maritimes, l'objet d'une question au gouvernement :

« M. Jean-Antoine Leonetti attire l'attention de M. le Ministre de l'Intérieur sur l'occupation illicite de terrains par les gens du voyage. La ville d'Antibes-Juan-les-Pins, la seule du département à posséder une aire pour ces nomades, vient une nouvelle fois de subir l'invasion d'un terrain privé par une cinquantaine de caravanes des gens du voyage. La ville, qui s'est conformée à la législation en vigueur pour l'accueil des gens du voyages, n'a pas les moyens d'empêcher l'installation, ni de faire évacuer rapidement les caravanes installées en toute illégalité. Il déplore que la loi ne permette pas, quelle que soit la taille de la commune, de pouvoir faire exécuter l'expulsion immédiate des gens du voyage qui occupent illicitement des terrains publics ou privés. Il attire son attention sur le fait que cette situation n'incite pas les autres communes à se doter d'une aire d'accueil. Il lui demande donc, compte tenu des difficultés pratiques d'application de la loi qui prévoit l'interdiction du stationnement des gens du voyage sur le territoire des communes qui respectent la loi Besson, de modifier la législation afin d'autoriser les maires à requérir les forces de l'ordre pour évacuer sans délai les gens du voyage installés de manière illégale sur leurs communes. »³¹⁶

Car finalement, au bout de sept ans de fonctionnement, cet équipement n'a pas donné les résultats escomptés, au risque de devenir un contre exemple,

³¹⁶ Question N° 71054 publiée au J.O le 24 décembre 2001 .

comme en témoigne cet échange au cours d'une réunion de la commission départementale des gens du voyage³¹⁷ :

Après avoir présenté le projet de schéma départemental actualisé, Denis Klumpp, concluait son intervention en abordant le thème de « *l'équilibre entre droit et devoir des gens du voyage* » et rappelait que les maires qui auraient réalisé une aire d'accueil pourraient saisir le juge civil pour demander l'évacuation des caravanes installées illicitement sur un terrain public mais également sur un terrain privé, à condition que le stationnement soit de nature à porter atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publique. Le maire d'Antibes, Jean Leonetti, prit alors la parole.

« La situation du bon élève est inconfortable. Le problème est celui de la défense des maires : la loi ne représente pas l'équilibre présenté ici. La question que se pose la population, c'est un problème financier. La commune d'Antibes a mis en place une aire d'accueil conforme à la loi et au schéma départemental et elle dépense entre 800.000 et 1 million de francs par an pour l'entretien et la gestion de cet équipement. Aujourd'hui les Antibois payent mais ne sont pas assez protégés ! Malgré cette situation, les gens du voyage continuent à envahir le domaine public et privé.

Lorsque des nomades s'installent, le maire et la gendarmerie y vont, ils vont négocier la loi pour raisonner les gens du voyage, et parfois ils essuient des insultes. Or la police, sans référé, ne peut pas agir. Le lendemain, le juge saisi laisse trois ou quatre jours, auquel s'ajoute le temps de mobiliser les forces de police nécessaires afin de faire exécuter la décision, et ils s'en vont avant. Bien sûr, il n'y a jamais eu d'affrontement sur la commune d'Antibes (...)

Le lendemain des maires me téléphonent en me demandant pourquoi dans ma commune il n'y a pas d'expulsions.

En réalité le problème ne se pose pas selon que la commune dispose ou non d'une aire, le problème se pose dans celles qui ont de l'espace.

Dans le futur schéma, la situation du bon élève sera t-elle améliorée ? Peut-on dire aux autres qu'ils seront mieux traités à l'avenir que ne l'est Antibes aujourd'hui ? »

Réponse de Jean-René Garnier, Préfet des Alpes-Maritimes :

« Sur Antibes on a toujours fait appliquer les décisions. Des instructions permanentes ont été données afin que les services de police exécutent immédiatement les décisions de justice en ce qui concerne les expulsions. Le problème se pose lorsqu'il s'agit de l'occupation de terrains privés. Toutefois, la loi donne au maire la possibilité de se substituer à des propriétaires privés sur les terrains desquels des caravanes se seraient installées. La loi, dans la mesure où la commune est en règle, prévoit que le maire peut demander par voie de référé une demande d'expulsion dans la mesure où les intéressés n'oseraient pas entamer une telle démarche ou auraient négocié avec les gens du voyage les conditions de leur stationnement. »

³¹⁷ Réunion de la commission départementale des gens du voyage, le 27 février 2002.

Le maire de Nice, intervenant à son tour, se désigne lui-même comme « mauvais élève » :

« Nous ne sommes pas contre l'idée de faire des aires, mais quand on pose la question à Mr Leonetti, quand on lui demande si grâce au terrain il est tranquille, la réponse est négative.

La vraie question est celle de l'espace disponible. Et quand on va à la rencontre du pasteur ou du chef de file du groupe qui a décidé de s'installer, on se retrouve face à des furieux armés de tout ce qui est nécessaire à tout casser et entrer (...) »

Ce que met en évidence cet échange, c'est la possible subversion du modèle, qui devient alors un contre exemple.

Tous les acteurs n'ont cependant pas la même analyse quant au bilan de cet équipement, et n'attribuent pas les mêmes causes aux difficultés que continue de rencontrer la ville d'Antibes. Pour le maire d'Antibes, il s'agit avant tout d'une question d'espace disponible : la commune étant étendue, elle est de ce fait particulièrement exposée au stationnement sauvage, et comme il l'exprimait dans sa question au gouvernement, une solution serait la modification de la législation allant dans le sens d'une simplification des expulsions. Pour la préfecture et Denis Klumpp, ce bilan négatif vient de ce qu'il n'y a qu'une seule aire et le problème ne peut se résoudre qu'avec l'ensemble des communes concernées. D'autre part, ce dernier accuse « certaines polices municipales qui envoient les gens du voyage sur Antibes pour faire la preuve de l'inutilité de l'aire. »³¹⁸

Conclusion

Au terme de notre enquête, il convient de revenir sur une zone d'ombre de ce dossier : il s'agit de la réflexion sur la catégorie des gens du voyage elle-même. A aucun moment, elle ne nous a semblé posée en tant que telle. Bien sûr des indices du mode d'appréhension de cette catégorie apparaissent au cours des réunions, mais ce ne sont pas des débats de fond tels que ceux que décrivent Laurent Novoa et Anne Gotman dans le chapitre sur le département de l'Essonne.

³¹⁸ Réunion du 3 décembre 2001.

La question de l'accueil, ici, se pose en terme de place, de partage de l'espace (l'expression « faire place à l'autre » est prise dans ce département au pied de la lettre). Dans les Alpes Maritimes, ce n'est pas sur le *comment* que l'on débat mais sur le *où*, où les mettre, c'est ce qu'illustre cette focalisation du débat sur le foncier.

L'autre élément caractéristique du cas étudié est ce phénomène de délégation du pouvoir des services préfectoraux en direction du secteur associatif, ce qui témoignerait, selon le politologue Patrice Duran, des transformations de l'action publique :

« La transformation de l'action publique s'accompagne d'une intrusion explicite et significative des acteurs privés tant au niveau de la formulation que de la mise en œuvre des politiques publiques. »³¹⁹

³¹⁹ Duran P., *Penser l'action publique*, coll. « Droit et société », Paris, LGDJ, 1999.

VI.

Le politique soutenu par l'associatif : vers une action publique volontariste – Le cas du Nord.

Pierre Lissot.

Ce chapitre traite de l'observation de la mise en oeuvre de la Loi Besson et de l'aménagement de terrains d'accueils résultant de son application dans le département du Nord. La première étape du travail d'investigation a consisté à joindre par courrier un ensemble d'acteurs susceptibles d'être concernés directement par l'application de la loi. Ainsi, nous avons contacté les services municipaux de la commune lilloise, les services préfectoraux du département du Nord et le tissu associatif. Aucune de nos démarches n'est restée sans réponse. Tous nos courriers ont reçu un écho favorable, directement ou indirectement. Même lorsque nous n'avons pas pu joindre personnellement les acteurs interpellés, nous avons au moins été accueilli par une personne responsable en charge du dossier. Cette première étape nous a déjà montré que le terrain semblait ouvert à nos questionnements et observations et que la question des gens du voyage ne laissait nullement indifférent dans cette région. Si dans un premier temps des acteurs ont montré une certaine méfiance à notre égard, le fait d'expliquer notre démarche scientifique plus clairement a, dans un deuxième temps, rendu le terrain tout à fait favorable à notre style d'enquête.

Le département du Nord est très dense. Son tissu urbain est très important. Au total, ce sont plus de trois millions de personnes qui résident dans le département. Région frontalière et maritime, cette zone est empreinte d'une histoire de passage. « On estime à 20000/25000 personnes "gens du voyage" sur la région Nord-Pas-de-Calais, (chiffres donnés par la Direction départementale de

l'Équipement et par le schéma départemental du département du Nord)³²⁰. Les pouvoirs locaux et le tissu associatif estiment à huit cents le nombre de caravanes dans l'arrondissement lillois et à trois cent cinquante dans les arrondissements restants, qui « tournent en quasi-permanence sans trouver de place de stationnement »³²¹. La question tsigane est un point important dans cette région et elle a été traitée très tôt par les autorités locales. Le département du Nord a fait partie des trente-trois département ayant signé un schéma départemental demandé par la première loi Besson. L'arrêté d'approbation de ce schéma départemental avait été signé en septembre 1996.

Deux formes de voyages sont présentes dans le département. D'une part, il y a les familles résidant dans cette région qui se déplacent de communes en communes soit par choix, soit parce qu'elles en sont expulsées. « C'est du voyage à cinquante kilomètres à la ronde. » D'autre part, ce sont régulièrement des « grands rassemblements » qui se forment, soit pour participer à la grande braderie organisée à Lille au début du mois de septembre (six cents caravanes), soit pour des fêtes religieuses, des mariages, etc.

Le schéma départemental d'accueil des gens du voyage a été signé le 4 janvier 2002 à l'occasion de l'installation de la Commission Départementale Consultative des Gens du Voyage sous la présidence conjointe du Préfet de la région Nord-Pas-de-Calais, du Préfet du Nord, et du Président du Conseil Général du Nord. Ce schéma départemental a été approuvé par l'ensemble des communes du département. Seules trois communes ont refusé de le signer, cependant la ville de Hem est en train de modifier sa décision. L'ancien schéma départemental qui datait du 17 septembre 1996 a été « actualisé au vu des dispositions nouvelles et de la révision des besoins constatés »³²².

Afin de gérer ces questions, l'organisation administrative de l'intercommunalité a été le mode de gestion privilégié. Au niveau de

³²⁰ Monsieur François Lacoste, Architecte D.P.L.G., « *Accueil des gens du voyage, Guide Méthodologique à l'usage des Communes* », Conseil régional du Nord – Pas de Calais, 28 décembre 1992.

³²¹ Entretien avec Monsieur Pierre Croxo, secrétaire du Syndicat mixte de la communauté lilloise, Mairie de Lille, 21 mars 2002.

³²² Schéma départemental, département du Nord, p.6.

l'arrondissement de Lille, « le problème des nomades » est traité de manière intercommunale depuis 1986. Cette même année a été créé le Syndicat Intercommunal des Terrains d'Accueil des Nomades (SITAN). La Chambre Régionale des Comptes a condamné ce syndicat pour des questions de mauvaises affectations de budget. Depuis, cette compétence a été transférée à la Communauté Urbaine de Lille, établissement public de coopération intercommunale qui regroupe 87 communes et compte un million 200 000 habitants. L'année même de la création de la Communauté Urbaine, a été créé un syndicat mixte qui regroupe d'une part l'ancien Syndicat Intercommunal des Terrains d'Accueil des Nomades et d'autre part la Communauté Urbaine qui désormais a la compétence légale pour gérer les terrains d'accueils. Cette compétence ne relève plus du champ de compétence des communes. Ce qui est important à relever, c'est que cette transformation n'est qu'administrative et que les personnes compétentes dans le premier syndicat sont restées en place, pour grande partie, dans le deuxième. Il y a donc eu donc une continuité relationnelle dans le traitement de la question des nomades dans l'agglomération lilloise depuis 1986. Quelques terrains avaient été réalisés, mais « les choses [ne] changent vraiment que depuis quelques temps »³²³.

Ainsi, dans Lille Métropole Communauté Urbaine, deux terrains sont terminés et opérationnels, dix sont encore sous forme de dossiers. Une trentaine de communes « doivent encore des choses » au vu du schéma départemental. Le vice-Président du Conseil Général du Nord³²⁴ vise la réalisation, dans une hypothèse optimiste, de quatre ou cinq terrains par an³²⁵ dans les années à venir. Au total, ce sont près de 230 emplacements qui ont été réalisés dans le département.

Pour les grands rassemblements dans la région lilloise, il y a « une solution à Wambrechies, dans la périphérie de Lille où a été réalisé un terrain spécifique pour l'accueil des grands rassemblements, qui est ouvert deux ou trois fois par an, donc essentiellement à la braderie parce que là c'est six cents caravanes à peu près,

³²³ Entretien avec Monsieur Roger Vicot, Adjoint au Maire de Lille, Mairie de Lille, 21 mars 2002.

³²⁴ Monsieur Patrick Kanner a été également nommé « expert » et membre de la Commission consultative.

mais aussi pour des fêtes religieuses »³²⁶. Cependant, la Communauté lilloise a besoin d'un deuxième terrain de ce type pour assurer les besoins d'accueil. A Dunkerque, cent-cinquante emplacements seront prêts à la fin de l'été 2002. Dans la Communauté Urbaine Dunkerquoise, un terrain a été ouvert à Loon-plage pour les grands passages, et « une aire d'accueil modèle » à Grande-Synthe.

Au printemps 2002, le retard a été estimé à environ six mois par les services de la Mairie de Lille par rapport au calendrier prévu par la loi et ses décrets d'application. Ce dépassement de l'agenda serait en partie lié au retard pris dans la publication de ces mêmes décrets. « Certains décrets sont intervenus seulement l'été dernier, notamment sur les caractéristiques des terrains, ce qui explique aussi le retard de la part des maires »³²⁷.

Les événements du début de l'année 2002 - élections présidentielles et législatives - ont également été un frein à l'action entreprise. Le Chargé de missions du préfet, délégué pour la sécurité et la défense, annonçait publiquement que « ces élections [leur] ont pourri la situation »³²⁸. Certains maires ont en effet menacé le préfet de ne pas organiser les élections si des mesures d'expulsion de nomades n'étaient pas prononcées pour leurs communes. Au lendemain des résultats électoraux, des élus ont évoqué l'idée de stopper le processus d'application en misant sur une éventuelle annulation de la loi. Les semaines suivantes, lorsque « la situation politique s'est stabilisée », l'application a repris son cours. Dans l'ensemble du département, ce sont environ dix pour cent des objectifs prévus par le schéma départemental qui sont couverts, ce qui, d'après les autorités compétentes, est déjà un bien.

Nous avons donc pu observer des équipes d'acteurs qui semblent confiantes sur l'évolution du projet dans le département. Les maires des communes semblent accepter la situation, une communication et des espaces de travail collectif se sont mis en place, chacun a le sentiment que le dossier est « très sensible » et que la solution ne sera que collective même si « [ils vont] gérer

³²⁵ Comité technique du 22 mai 2002, Préfecture du Nord, Lille.

³²⁶ Entretien avec Monsieur Roger Vicot, *ibid.*

³²⁷ Entretien avec Monsieur Pierre Croxo, *ibid.*

continuellement des contradictions »³²⁹. A travers notre travail d'observation, de recueil de discours et de documents de toutes natures, nous allons tenter d'exposer brièvement le processus de mise en place de la loi dans ce département (1). En un deuxième temps, nous aborderons les difficultés et les problèmes que rencontrent l'ensemble des acteurs afin de faire appliquer cette loi (2). Enfin, nous tenterons d'apporter une première analyse sur les volontés des différents acteurs. Nous nous interrogerons ensuite sur la question de « l'esprit sociologique des lois » qui découle de l'interprétation faite par les agents dans ce département (3).

1. La mise en place de la loi dans le département du Nord.

Afin de faire appliquer cette loi, les autorités compétentes ont mis en place des équipes et des réunions de travail. L'étude de ce microcosme politique et administratif local et son analyse en sociologie politique nous semble être une étape essentielle dans la compréhension des mécanismes institutionnels qui rendent forme au texte de loi. Au cours de notre travail d'enquête, un acteur est apparu essentiel dans tout ce dispositif politico-administratif, à savoir le tissu associatif, et plus précisément l'Association Régionale d'Étude et d'Action Sociale, membre de la Commission Départementale. Sa directrice connaît parfaitement la situation sociale et politique de la « question tzigane » dans le département. Elle connaît tous les acteurs, élus ou représentants de l'État et, bien évidemment, elle est le relais des gens du voyage auprès des agents de l'État et des représentants des communes. Continuellement sollicitée, la directrice de l'A.R.E.A.S. n'est autre que la « clé de voûte » de tout l'appareillage concernant l'application de la loi Besson dans le département du Nord. Enfin, nous dévoilerons quels ont été les outils institutionnels mis en place afin d'orchestrer l'application de la loi : ceux qui sont prévus par la loi, mais également ceux qui, initialement, ne le sont pas mais ont été

³²⁸ Monsieur Quéval, Comité technique, 22 mai 2002, Préfecture du Nord, Lille.

³²⁹ Réunion préparatoire du comité de pilotage du terrain de Pérenchies, 22 mai 2002, Lille Métropole Communauté Urbaine.

instaurés, parfois malgré la volonté des acteurs et par delà leurs compétences initiales.

1°) Les réunions de travail : entre effectivité et efficacité.

« C'est un problème qui motive de toute évidence les élus. Quand je vois par exemple le taux de présence toutes couleurs politiques confondues, à nos réunions du syndicat mixte, visiblement qui, sinon préoccupe, du moins intéresse. Ce n'est pas pareil dans les autres syndicats mixtes »³³⁰.

La première chose à remarquer lors des réunions de travail organisées est la connivence entre les différents acteurs. Cette équipe constituée par Paul Laurière, alors maire de Saint-André, a été amenée à travailler conjointement et à tisser des liens, notamment lors de déplacements en France organisés pour observer la situation dans d'autres départements comme la Haute Garonne. Ainsi, si les interpellations prennent un caractère officiel lors des discussions politiques, notamment par le vouvoiement, cette barrière formaliste disparaît en début et en fin de chaque réunion pour laisser place à un tutoiement et à une proximité entre tous les agents. Cette équipe souhaite nous faire remarquer la fluidité d'une communication qui ne se cantonne pas aux simples réunions de travail, mais se poursuit lors de contacts réguliers en dehors des aires officielles de travail.

Si la qualité des réunions est inégale au cours des semaines et des mois, il demeure que la discussion est établie et que les différents acteurs n'hésitent pas à s'exprimer, y compris sur des sujets délicats au sein de l'assemblée. Monsieur Quéval, chargé de mission du Préfet, est ici l'arbitre de ces réunions et fait jouer la carte de la démocratie locale.

³³⁰ Entretien avec Monsieur Roger Vicot, *ibid.*.

2°) *La clé de voûte de la mise en place de la loi Besson : l'AREAS.*

L'Association Régionale d'Étude et d'Action Sociale, chapeauté par madame Meurisse, est un acteur incontournable de l'application de la loi Besson dans ce département. Elle est un acteur du projet. Elle est présente partout, sur le terrain ou lors de réunions officielles de travail étatique. Elle est consultée, constamment sollicitée par le politique. Elle est un partenaire - le partenaire privilégié - de l'État sur ce dossier. Mis à part ce travail de collaboration, cette association prend également des initiatives personnelles qui ne font que renforcer son implantation et son pouvoir local.

Vers la formation d'une véritable « gouvernance » locale.

« L'Association Régionale d'Étude et d'Action Sociale, auprès des gens du voyage, est depuis de nombreuses années le partenaire essentiel de l'action menée sur le terrain »³³¹.

« L'A.R.E.A.S. n'est pas hégémonique mais elle est incontournable de fait »³³²

Cette association est également la source privilégiée des informations qui ont permis d'établir des diagnostics et de recenser les besoins en aménagement. Elle a été consultée par toutes les communes ou associations de communes impliquées dans la réalisation d'aires d'accueils. Son réseau au niveau local est très dense. Ses connaissances au niveau national sont larges. Elle cherche désormais des contacts transfrontaliers, essentiellement avec le tissu associatif de Bruxelles.

Cette structure associative devient un véritable partenaire du pouvoir étatique. De cette structure verticale de collaboration, résulte la formation d'une action publique venant supplanter une politique publique. C'est une forme de gouvernance locale qui se met en place. Si cette association n'est pas

³³¹ Monsieur Quéval, réponses au questionnaire d'Anne Gotman, 4 septembre 2001.

³³² Entretien avec Monsieur Mollière, Inspection Académique du département du Nord, Lille, 31 mai 2002.

nécessairement consciente du pouvoir qu'elle détient, le politique, pour sa part, lui reconnaît un pouvoir décisif dans la région pour faire appliquer la loi Besson.

Les initiatives de l'association

Cette association accomplit un très grand travail de conciliation entre les sédentaires-riverains et les gens du voyage. Suite à des protestations de riverains habitant à proximité de terrains d'accueil, l'association A.R.E.A.S. a ainsi organisé des réunions et des rencontres entre riverains et gens du voyage. En jouant les cartes culturelles et du dialogue, l'association a réussi à apaiser deux conflits importants au sein du département. Non seulement elle apporte un soutien social aux personnes intéressées, mais elle remplit une mission de régulation de conflits sociaux.

Cette association est également un « Point-relais » d'entretiens et de rencontres entre différents acteurs au sein-même de ses locaux. Ainsi par exemple, le 10 juin 2002, elle a organisé une journée de rencontre entre différents acteurs porteurs du projet au niveau local et national. A son invitation, madame Danièle Granier, Présidente de l'U.N.I.S.A.T. – études Tsiganes, est venue en un premier temps rencontrer les travailleurs sociaux qui souhaitaient aborder les sujets tels que « L'Europe et les Tsiganes » afin de connaître le statut des gens du voyage dans les différents pays d'Europe, les législations en vigueur dans les autres pays, notamment celles appliquées aux Pays-Bas. Les travailleurs sociaux souhaitaient également avoir de plus amples informations sur la question de la représentativité des gens du voyage au sein de la Commission Consultative Nationale. Madame Granier, forte de ses trente-sept ans d'expérience sur la question, a répondu aux questions posées au sein même des locaux de l'association. Dans un deuxième temps, le Préfet Mehrreim, Chargé de Mission pour les gens du voyage, est venu présenter le rapport qui avait été remis au Ministre de l'Intérieur en septembre 2001. Cette présentation s'est faite en présence du Conseiller pédagogique de l'Inspection académique de Lille, également membre du Bureau de la Commission Départementale des Gens du Voyage et du représentant de la société VESTA,

chargée de la gestion des aires d'accueil, ainsi que de certains élus. Au sein-même de l'association et de son siège social, différents acteurs ont partagé leurs opinions, débattu sur des questions de fonds, et pris de véritables décisions politiques implicites, le tout orchestré et impulsé par la Directrice de l'A.R.E.A.S.

3°) Les créations institutionnelles légales et/ou informelles.

La mise en place de réunions régulières et délocalisées

Les instances préfectorales impliquées dans l'aménagement des terrains d'accueil sont au nombre de trois :

- Le *Comité technique* qui se réunit afin de voir l'ensemble des aspects techniques du suivi du schéma départemental. Il est composé officiellement de sept membres et se réunit une fois par mois.

- Le *Bureau de la commission départementale*, qui prépare le travail de la commission. Il est composé de dix membres, dont des élus, et se réunit environ six fois par an.

- La *Commission départementale*, qui délibère sur le suivi et l'évolution du schéma et émet un avis consultatif. Elle est composée de vingt-deux membres et présidée par le Préfet. Deux réunions sont officiellement prévues pour l'année 2002, éventuellement trois.

D'autre part, toujours dans le souci d'intégrer le maximum d'intervenants et de créer un consensus sur la question, le Bureau de la Commission a décidé de délocaliser ses réunions. Ainsi, les premières ont eu lieu dans les locaux de la préfecture du Nord, mais les suivantes doivent être organisées dans les sous-préfectures du département et dans les communes voisines.

Vers une délégation de mission de service public

Le syndicat de commune, antérieurement le SITAN et maintenant le syndicat mixte, n'ont pas souhaité gérer en régie directe les terrains d'accueil. Cette mission a été confiée, à la suite d'un appel d'offre, à une société spécialisée qui s'est constituée pour la circonstance pour répondre à l'appel d'offre. Cette SARL-SME a obtenu, après mise en concurrence légale, la gestion totale des terrains d'accueil.

La VESTA est une SARL-SME dont le but lucratif est l'entretien des aires d'accueil. Aux dires du directeur de VESTA, il n'existe pas d'autre entreprise de ce type chargée d'un tel marché en France. La société VESTA est une filiale de la SORELI qui est une société d'économie mixte chargée de l'aménagement du territoire, de la gestion de parkings et de l'entretien d'espaces verts. Cette gestion comprend d'une part le gardiennage des aires d'accueil. La société emploie des gardiens installés à demeure sur les terrains dont certains comportent un ou deux logements de fonction. D'autres terrains sont sans gardiennage permanent mais disposent de gardiens implantés dans d'autres terrains qui y effectuent des passages journaliers. D'autre part, la société VESTA gère la réception des droits de stationnement dans la mesure où les terrains sont payants. Enfin, elle s'occupe de la totalité du petit entretien courant des terrains. Au total, la société VESTA gère cinq terrains dans l'espace Lille Métropole Communauté Urbaine, dont quatre où elle n'assure qu'un entretien minimum. La société gère également un terrain à Valenciennes et deux à Dunkerque. Son contrat se termine à la fin de l'année. Cette société souhaite renégocier les termes du contrat.

La formation d'une « coutume locale »

Depuis 1997, le chargé de mission, monsieur Quéval, a « hérité » d'une compétence implicite : « C'est une compétence que j'ai héritée, dit-il lui-même »³³³. Celle-ci consiste à être sur le terrain et à accueillir personnellement les gens du

³³³ Monsieur Quéval, Comité technique du 22 mai 2002, Préfecture du Nord, Lille.

voyage. Le Préfet Franque, délégué pour la sécurité et la défense, a en effet demandé à monsieur Quéval de travailler en étroite collaboration avec le SITAN³³⁴ pour l'accueil des grands rassemblements. Pour la présidente du Syndicat Mixte « Gens du Voyage » de Lille Métropole, cet appui est d'importance. Le chargé de mission, dit-elle, « continue à jouer le jeu d'être auprès de nous, d'apporter des forces quand il le faut »³³⁵ ; pour l'accueil des grands rassemblements notamment : ces deux représentants de l'État, haut fonctionnaire et élue, accueillent ainsi « en civil » les gens du voyage qui arrivent pour un grand rassemblement. Etre sur le terrain semble donner plus de « fermeté » et permet « d'éviter les débordements. » Ceci, d'un autre côté, permet aux maires « de se dire que, grâce à cette rigueur il n'y a plus de problèmes »³³⁶. Cependant, lorsque le département changera de préfet, cette compétence de fait ne sera pas forcément dans les nouvelles attributions de monsieur Quéval. Il devra alors en recevoir l'autorisation.

2. Les difficultés rencontrées dans l'application de la loi Besson.

L'application de la loi Besson dans le département du Nord ne va pas sans heurts ni conflits. Chaque acteur est conscient de la difficulté de concilier les différentes positions de chacun. Il s'agit de problèmes de nature matérielle qui ralentissent l'application du texte de loi. Les conflits relationnels rencontrés finissent par se résorber par l'évitement constant des blocages institutionnels entre les différentes sphères de pouvoirs. D'autre part, un sentiment humain ralentit le système d'application, voire le bloque dans certaines situations. Ce réflexe préventif et répulsif, c'est la peur. Une peur que l'on pourrait qualifier de politique, de la responsabilité, de l'Autre.

³³⁴ Cette recommandation est tout aussi valable pour les relations avec le Syndicat mixte de Lille Métropole.

³³⁵ Madame Patricia Le Maguer, Adjointe au Maire de Villeneuve-d'Ascq, Présidente du Syndicat Mixte «Gens du Voyage» Lille métropole entretien à la Mairie de Villeneuve-d'Ascq, 31 mai 2002.

³³⁶ Madame Patricia Le Maguer, *ibid.*

1°) Les problèmes matériels et relationnels rencontrés.

La gestion de l'espace représente une réelle difficulté dans ce projet. Les autorités locales manquent d'espaces libres pour réaliser les ouvrages nécessaires. D'autre part, le pouvoir local rencontre toute une série de difficultés pour assurer et maintenir un minimum de services publics pour les personnes concernées.

La question du forcier

Très fortement urbanisé, le département du Nord se heurte à la pénurie de terrains appropriés à l'aménagement de zones d'accueil. La Commission Consultative cherche activement d'éventuelles solutions auprès de multiples personnes morales ou privées afin de pouvoir, dans un premier temps, assurer l'accueil des grands rassemblements prévus pour la fin de l'été 2002. L'agglomération lilloise possédait deux terrains adaptés à ce style de rassemblement, mais après la désaffectation de l'un d'eux, du fait de son délabrement, un problème urgent s'est posé pour réacquérir une nouvelle superficie de terrain adaptée. Il reste quelques mois pour trouver une solution. Le vice-président du Conseil Général du Nord, lors d'une réunion du Comité technique, évoquait le caractère urgent de la situation. L'ancien terrain utilisé était celui de La Latte. Trop vétuste, il est désormais impraticable. Ses voies d'accès ont même été supprimées. Le maire de cette commune ne s'est pas manifesté durant les périodes électorales.

Les solutions proposées étaient de différentes natures. En un premier temps, des pourparlers avec le monde agricole ont été engagés par l'intermédiaire de la F.N.S.E.A.. La location d'un terrain agricole a été proposée, mais finalement repoussée en raison de la nature du sol. Un sol dur étant nécessaire et la région fortement pluvieuse, il était difficilement acceptable de proposer une aire de stationnement boueuse. L'idée de demander à l'Armée un terrain a alors été lancée, mais il a été rappelé qu'en 1998, l'Armée avait déjà proposé des terrains

impraticables, notamment en raison de leur proximité avec les lignes de T.G.V. Les autorités locales doivent également se tourner vers le patrimoine foncier de l'Église. Monsieur Kanner en conclut que « les solutions sont du côté des grands propriétaires »³³⁷. Enfin, la solution de l'expropriation a été exprimée. Toutefois, il semble qu'acheter un terrain ne soit pas judicieux pour des grands rassemblements qui n'ont lieu, dans l'agglomération lilloise, que deux ou trois fois par an.

Une autre difficulté foncière est à souligner. Pour la construction du terrain de Pérenchies³³⁸, le terrain choisi était en fait un terrain privé. Les services administratifs ont mis quatre mois à s'en rendre compte. « On a des problèmes sur des morceaux de terrain comme ça. Des fois on peut tourner pendant des mois pour savoir à qui cela appartient. J'ai eu le cas sur un morceau de terrain à Villeneuve-d'Ascq. Cela a duré des mois. C'est incroyable de pouvoir penser qu'alors qu'on a des tas d'ordinateurs, des programmes qui nous permettent de quadriller tout, il y a des petits bouts de terrain comme ça où on ne sait pas à qui c'est »³³⁹.

« Le service public n'existe plus »

D'une part, la grande difficulté rencontrée est celle du maintien des services publics minimums qui doivent raccorder les terrains d'accueils au reste de la cité. De lourds désaccords sont nés avec Électricité de France. D'autre part, la question de la distribution du courrier aux familles révèle également toute l'ambiguïté de la situation. Enfin, la question de la scolarisation est difficile à assurer dans la mesure où la question foncière n'est pas entièrement maîtrisée.

³³⁷ Comité technique en date du 22 mai 2002, Préfecture du Nord, Lille.

³³⁸ Un terrain de douze emplacements, d'une superficie totale de huit-mille mètres carrés est prévu. La construction de ce terrain est assurée par le Comité de pilotage de Lille Métropole Communauté Urbaine.

³³⁹ Madame Patricia Le Maguer, *ibid.*.

³⁴⁰ *Ibid.*

Lors des discussions concernant la construction du terrain de Pérénychies, le problème de la distribution des fluides et de l'électricité a été soulevé. Face à la volonté de mettre en place des compteurs d'eau et d'électricité en pré-paiement « afin d'éviter le piratage » et les vols internes d'eau, « même si entre eux, ils font leur propre police »³⁴¹, l'interdiction de la revente d'électricité fait problème. De lourdes discussions se sont engagées sur les options possibles : installer des compteurs individuels ou mettre un poste fixe en imposant un forfait (comme dans les campings). La société VESTA demande au comité de pilotage du terrain de Pérénychies des compteurs à clé ou à carte, mais Électricité de France refuse de fournir désormais de tels compteurs « par peur de voir les gitans débarquer pour recharger leur carte »³⁴². De fait, Électricité de France refuse le dialogue. L'adjointe au maire de Villeneuve d'Ascq évoque à ce sujet l'initiative prise par les élus qui mettent à disposition une fois par an un terrain de « délestage » afin de rénover le terrain d'accueil de la commune. « Ce terrain de délestage, quand on y met des gens du voyage, la ville y installe elle-même une armoire électrique et la ville prend en charge la consommation électrique pendant ce temps là. Je pense que c'est un effort à faire. Cela me paraît normal que des gens qui vivent dans une caravane puissent avoir un accès à l'électricité et à l'eau. C'est la moindre des choses. A Pérénychies, ils ont encore passé l'hiver sans électricité, avec des tas de gamins et un bébé qui est né cet hiver. Je trouve cela un peu lamentable. Mais là je pense que quand il y a une réelle volonté des élus de mettre de l'électricité on peut y arriver »³⁴³.

Vient ensuite la question de la distribution du courrier. La société VESTA refuse de gérer le courrier et demande des boîtes aux lettres individuelles. Les gardiens de la société étaient en effet confrontés au problème du courrier qui s'accumulait et qui n'était pas réclamé. La solution de boîtes à lettres individuelles pour chaque famille a finalement été adoptée pour le terrain de Pérénychies. La question a cependant toujours été traitée de manière collective (familles, clans) par les gestionnaires. Le caractère nominatif d'un tel service a été absent du débat.

³⁴¹ Propos tenus lors de la réunion préparatoire du Comité de pilotage de Pérénychies, le 22 mai 2002, Lille Métropole Communauté Urbaine.

³⁴² Ibid.

³⁴³ Madame Patricia Le Maguer, *ibid.*

Pour le terrain de Pérenchies, « on va mettre des boîtes aux lettres à l'entrée des terrains, on leur confiera la clé de leur boîte, moyennant une caution et puis ils géreront leur boîte à lettre tout seuls. Parce qu'aujourd'hui lorsqu'un courrier ne leur plaît pas, ils ne le prennent pas »³⁴⁴.

En ce qui concerne la scolarisation des enfants des gens du voyage, le Directeur de l'Inspection Académique a mis en place une mission de coordination départementale dans le département du Nord. Cette mission a été confiée à Monsieur Mollière qui a en charge ce dossier depuis 1996. Un état des lieux a été établi au moyen d'une enquête réalisée par les services de l'Inspection académique auprès des 2032 écoles du département, afin de déterminer le nombre d'enfants dont les parents avaient une profession itinérante. 176 écoles ont répondu en déclarant avoir reçu au moins un enfant concerné pendant au moins un jour. Le nombre d'enfants concernés a été fixé à 400.

Avant la mise en place de cette procédure, il n'existait pas de système spécifique particulier. Un accompagnement scolaire s'est organisé avec les travailleurs sociaux de l'A.R.E.A.S. qui ont commencé à travailler sur le terrain de Villeneuve d'Ascq, terrain qui existe depuis 1989. Des actions de scolarisation ont été menées sur le terrain par l'intermédiaire de l'Association pour la Scolarisation des Enfants Tsiganes (A.S.E.T.), association nationale créée en 1969. Cette association a créé deux camions-école, deux « antennes scolaires mobiles. » Ces camions-école, mis en place par les missionnaires de cette association, existent toujours. En France, treize départements possèdent quelques trente camions-école au total. « Le but de ces camions est de les amener vers l'école »³⁴⁵. Ces camions interviennent deux à trois fois par semaine sur le terrain de Villeneuve d'Ascq. Depuis 1996, un travail de coordination a été entrepris avec cette association du diocèse et l'A.R.E.A.S. ainsi qu'avec les familles concernées pour établir un lien avec les écoles les plus proches des terrains. Un poste d'enseignant a été créé. Près de 97% des enfants de cette aire sont scolarisés. Cet enseignant assure le soutien en langue française pour des enfants qui n'ont jamais été scolarisés auparavant.

³⁴⁴ Ibid.

³⁴⁵ Entretien avec Monsieur Mollière, Inspection de l'Académie, 31 mai 2002, Lille.

Parallèlement, il a été demandé au Conseil Général d'organiser un ramassage scolaire. Une classe « désectorialisée » a été mise en place dans un collège afin de recevoir des adolescents « gens du voyage. » La demande a augmenté : une deuxième classe a été créée dans le secteur lillois.

Monsieur Mollière assure, par ailleurs, un travail de conciliation avec les chefs d'établissements scolaires désireux de développer l'alphabétisation des adultes « par ricochet. » Ce représentant de l'Inspection Académique a en effet mis en place un travail d'alphabétisation depuis 1996, dont les répercussions sur les parents commencent à se faire sentir. Ce travail est accompli en relation avec des élus locaux et l'A.R.E.A.S. Toutefois, les obstacles sont ailleurs. « Tant que la maîtrise du foncier ne sera pas acquise, les problèmes de scolarisation demeureront », estime-t-il. Les familles nomades étant contraintes de bouger par voie d'expulsion, il ne peut pas y avoir de suivi dans la scolarisation et « la dynamique est cassée »³⁴⁶. Pour cette raison, l'inspecteur de l'Académie souhaite proposer qu'on ne puisse plus expulser une famille nomade, même en situation de stationnement irrégulier, dans le cas où l'enfant serait scolarisé. Alors que des familles ont tenté de garder le contact avec le système scolaire, leur délocalisation forcée les ont contraintes de couper ce lien. « Chaque fois que l'on constate que les familles ont la possibilité d'habiter sereinement, il y a scolarisation »³⁴⁷.

2°) *Les peurs engendrées.*

Un point noir vient obscurcir la bonne marche de l'application de la loi dans le département du Nord. En effet, un camp de fortune s'est formé dans l'agglomération lilloise. Ce regroupement est constitué de Yougoslaves bloqués sur un terrain dans « des conditions humaines intolérables. » Il s'agit en fait de gens du voyage partis lorsque la guerre en Yougoslavie a commencé. Alors que ces personnes remplissaient toutes les conditions légales pour pouvoir circuler sur

³⁴⁶ Intervention de Monsieur Mollière, Comité technique du 22 mai 2002, Préfecture du Nord, Lille.

³⁴⁷ Ibid.

le territoire français (carnet de circulation, cartes d'identités), ils n'ont pu, en raison de l'éclatement du pays, renouveler ces documents administratifs. « Après le conflit, il y a eu scission de tous les États, et ils se retrouvent à ne plus appartenir à rien, ils n'ont plus aucun papiers en règles, ils ne peuvent plus rentrer chez eux et donc ils se terrent »³⁴⁸.

« Cela fait peur, parce que c'est bien pire que du "quart monde", et c'est à la porte de notre belle métropole »³⁴⁹.

Il en résulte un blocage total. Ces réfugiés n'osent pas bouger de peur de se faire expulser, les autorités administratives et politiques ne veulent pas agir, même de manière minimum, de peur d'engager leur responsabilité administrative, voire pénale, en cas d'accident. Enfin, le scandale politique est tout proche, surtout depuis qu'un journaliste a décidé de dénoncer cette situation. Ce journaliste de « La Voix du Nord » est « décidé à mettre le paquet »³⁵⁰ sur cette affaire « politiquement dangereuse »³⁵¹. L'A.R.E.A.S. intervient auprès de ces familles mais « elle reste impuissante sur la question sanitaire. » La directrice de l'association A.R.E.A.S. dénonce le fait que « sur le plan sanitaire, c'est inacceptable »³⁵².

« Je crois qu'il y a beaucoup de méfiance, beaucoup de peurs qui sont liées à une méconnaissance, méconnaissance des gens du voyage. On a toujours peur de ce que l'on ne connaît pas en fait »³⁵³.

³⁴⁸ Madame Patricia Le Maguer, *ibid.*

³⁴⁹ *Ibid.*

³⁵⁰ Intervention faite lors de la réunion du Comité technique du 22 mai 2002, Préfecture du Nord, Lille.

³⁵¹ Réunion du Comité technique du 22 mai 2002, *ibid.*

³⁵² Intervention de Madame Meurisse, Directrice de l'AREAS, Comité technique, *ibid.*

³⁵³ Madame Le Maguer, *ibid.*

3. Une action publique locale basée sur la rigueur et la responsabilisation des acteurs concernés.

Deux caractéristiques peuvent se dégager de notre observation sur la manière dont est conduite cette action publique et sur les volontés qui les animent. D'une part, le pouvoir local tient à faire appliquer la loi. C'est un objectif récurrent. Tous les pouvoirs en place, administratifs ou politiques y sont attachés. Ils semblent quasi-unanimes sur le fait que la construction d'aires d'accueils dans les communes ramènera « une paix sociale. » D'autre part, le pouvoir semble prendre appui sur cette loi pour « responsabiliser » les gens du voyage. En instaurant de nouvelles mesures, les autorités compétentes veulent en profiter pour faire donner une « responsabilité-citoyenne » aux populations concernées. L'État veut arrêter d'être une mère qui infantilise ses enfants.

1°) Une volonté générale de faire appliquer la loi.

« Dès l'instant où une commune est dotée d'un terrain d'accueil, lorsqu'il y a des occupations sauvages, comme cela peut arriver régulièrement en dehors, enfin du stationnement sauvage, du terrain d'accueil, surtout quand il y a destruction etc., il est vrai qu'on constate en tout cas à Loon-plage que les référés sont appliqués beaucoup plus rapidement et il est vrai que le préfet de police, pour ne pas le citer.. partant du principe qu'il y a un terrain d'accueil dans une commune en question, une occupation sauvage avec destruction donne lieu à une réponse plus rapide »³⁵⁴. Les autorités locales ont bien réalisé que les choses avanceraient avec des contres-parties. Ainsi, c'est le principe de « la carotte et du bâton » qui s'instaure entre les services de l'État et les élus.

³⁵⁴ Entretien avec Monsieur Roger Vicot, *ibid.*

« Les maires s'aperçoivent que quand ils ont un terrain officiel sur leur territoire, ils ont moins de problèmes que quand ils n'en ont pas. Le stationnement sauvage pose beaucoup plus de problèmes que la gestion d'un terrain officiel »³⁵⁵.

« On s'aperçoit qu'il y a beaucoup d'élus qui commencent à trouver que finalement cela serait bien d'avoir des terrains chez soi. Que c'est une solution pour la paix sociale dans la métropole, et donc ils essaient de faire pour le mieux »³⁵⁶.

« Si les choses avancent sur le département, c'est qu'il y a un véritable esprit d'équipe et la volonté d'avancer entre les différents experts et autorités de l'État. Il y a une volonté d'entendre tous les acteurs »³⁵⁷. Madame Meurisse faisait d'ailleurs remarquer que jamais le tissu associatif n'avait autant été sollicité et entendu, et qu'il fallait saisir cette opportunité pour développer le dialogue dans d'autres domaines et pour d'autres difficultés sociales.

Pour beaucoup d'élus, de responsables locaux, il faut nécessairement trouver une solution, un compromis pour cette « partie de la population qui compte tenu de son mode de vie n'a pas de réponse, ne trouve pas de réponse dans les villes et sur le territoire français, et sur le territoire des collectivités, ne trouve pas de réponse à son mode de vie qui est le nomadisme »³⁵⁸.

2°) Une volonté politique de « responsabiliser » de manière ferme et contrôlée.

En filigrane de cette loi, apparaît un double objectif : apporter un lieu de vie, mais en même temps responsabiliser les gens du voyage : « de responsabiliser les gens et de leur dire que c'est un peu comme s'ils avaient un appartement en fait »³⁵⁹. Ou l'intégration par la pédagogie de l'habitat : « On va essayer vraiment de ne plus aller vers de l'assistanat, qu'ils se responsabilisent réellement. Ils sont sur un terrain, c'est comme s'ils étaient chez eux dans une maison, donc ils ont une boîte aux lettres, ils ont une poubelle, ils ont une salle de bain, une toilette et ils vont

³⁵⁵ Entretien avec Monsieur Pierre Croxo, *ibid.*

³⁵⁶ Madame Le Maguer, *ibid.*

³⁵⁷ Entretien avec Madame Meurisse, Directrice de l'AREAS, 22 mai 2002.

³⁵⁸ Entretien avec Monsieur Roger Vicot, *ibid.*

³⁵⁹ Madame Patricia Le Maguer, *ibid.*

nettoyer. Si c'est sale ce sera de leur faute, ils ne pourront pas dire que c'est le voisin qui est venu salir chez eux »³⁶⁰. A travers l'idée de responsabilisation, c'est l'idée de participation qui se dessine. Ainsi, il nous a été donné l'exemple de la construction du terrain de Loon où « le maire a tenu à associer les gens qui avaient fréquenté le terrain en projet et il les a responsabilisés en fait. Il a conduit une réunion avec ces personnes-là pour leur expliquer qu'il y avait un règlement intérieur, des consignes de conduite sur le terrain. Il les a invités à signer ce règlement intérieur, à le co-signer avec lui pour qu'il y ait un engagement mutuel en fait du respect du terrain. Et c'est vrai qu'à Loon c'est un peu un terrain exemplaire parce qu'il y a très peu de problèmes, bon un peu de problèmes d'ordures, de ferraille, parce qu'on a interdit le ferrailage sur les terrains. Mais sinon, globalement le terrain est bien respecté »³⁶¹.

L'aménagement des entrées des aires d'accueils et des voies d'accès est une question majeure dans la construction et la future gestion des terrains. Le but est de contrôler au maximum les entrées et les sorties. « Avec une sécurisation des terrains, les voitures pourront passer mais pas les caravanes. Donc des gens ne pourront pas quitter le terrain sans que l'on leur ouvre et donc on ne leur ouvrira que lorsqu'ils auront réglé ce qu'ils doivent, quand on aura fait l'état des lieux aussi. On va leur demander une caution à l'entrée, ne serait-ce que pour les robinetteries, pour la boîte à lettres, tout ça. Et donc toute dégradation sera prise en charge par le titulaire de l'emplacement »³⁶². Ainsi, le Règlement communautaire s'appliquant à l'aire d'accueil des gens du voyage prévoit que « l'accueil se fera aux heures d'ouverture du terrain du lundi au vendredi, l'entrée et la sortie ne sont possibles que du lundi au vendredi de 9h00 à 16h00 et le samedi matin de 9h00 à 11h00. Les entrées et sorties ne sont pas autorisées les week-ends et jours fériés »³⁶³. Ce règlement intérieur est celui du syndicat mixte de la Communauté lilloise qui a été conçu en relation avec la société VESTA. Il devra être adopté par les conseils municipaux des villes dotées de terrains dès le mois de septembre 2002.

³⁶⁰ Ibid.

³⁶¹ Entretien Monsieur Roger Vicot, *ibid.*

« Il faut être ferme dès le début, sinon on ne pourra plus gérer la situation. »

Les pouvoirs locaux veulent rester très fermes sur la question nomade. Un point récurrent de leur discours est la volonté de montrer que les forces de l'ordre sont, ou peuvent être, mobilisées en cas de « débordement. » D'autre part, afin d'assurer le bon recouvrement des redevances des aires de stationnement, qui sont d'ailleurs de plus en plus basses, un système de pré-paiement collectif et une caution comme mode de garantie ont été mis en place, notamment pour les grands rassemblements. Ainsi, les familles nomades doivent s'organiser pour payer tout ou partie de la somme due avant même d'arriver sur les aires d'accueils. Sur le terrain de Pérenchies, les autorités compétentes ont, de plus, imposé des dates de séjour qui étaient différentes de celles désirées par les familles. Les élus locaux n'hésitent pas à faire appel à un huissier et à faire prononcer un arrêté d'expulsion lorsque « la communauté » n'a pas payé son droit de stationnement « même si cela coûte de l'argent à la commune. »

Sur l'aire d'accueil de Wambrechies, le premier accueil s'est fait non seulement avec la mise en place d'un système de pré-paiement, mais également avec un système de réservation préalable. Cela concernait une centaine de caravanes et représentait vingt-cinq euros pour le séjour. « Il n'y a pas eu de problème. » De plus « les forces étaient sur le terrain. » Un deuxième groupe doit arriver au mois de juillet de cette même année (200 à 300 caravanes)³⁶⁴.

Éléments de conclusion.

A travers notre enquête et nos observations de terrain, qui se sont déroulées sur plusieurs mois, il apparaît que l'application de cette loi ne pose pas de problème majeur dans le département du Nord. Même si la question demeure « sensible » pour un bon nombre d'acteurs, l'ensemble des responsables et représentants du

³⁶² Madame Patricia Le Maguer, *ibid.*

³⁶³ Article 2, alinéa 3 du règlement.

³⁶⁴ Informations données lors du Comité technique du 22 mai 2002, Préfecture du Nord, Lille.

projet sont prêts à faire avancer le projet, mais de façon simultanée, ce qui aurait pour pendant de ralentir la procédure et la réalisation matérielle des terrains d'accueil. Cependant l'interaction entre les acteurs crée une dynamique qui semble aboutir à des résultats concrets.

Ceci dit, l'observation de l'application de la loi Besson dans ce département met en évidence les mécanismes de changement de la nature de l'État. Le rôle majeur du tissu associatif combiné à la délégation de la gestion des terrains d'accueil à une personnes morale de droit privé, montre à quel point la mise en place de *politiques publiques* change de nature pour s'orienter vers une *action publique*. L'État fait ainsi appel à des organisations parallèles, à des organismes privés dans l'application et la gestion de services publics. Cette délégation formelle (contrat signé avec la société privée VESTA) ou informelle (en jouant du soutien et des connaissances aiguës de l'association A.R.E.A.S.) permet à l'État de se dégager de ses responsabilités. Nous assistons à un déplacement de l'arène politique vers l'arène associative et privée. « L'espace public » s'élargit au risque de se fractionner. L'État devenu toujours plus interventionniste, omniprésent dans les moindres interstices de la société, se retrouve bloqué par sa mise en responsabilité. Il s'agit donc pour lui de se dégager, de devenir un simple partenaire dans la mise en place d'une loi. Cette contractualisation de la vie publique permet ainsi à l'État de revenir à son but originel : la gestion des conflits et le rôle de régulateur de la vie publique et privée. Ainsi, l'État se cantonne à son rôle policier.

Nous assistons à une relativisation du statut de l'État, de l'État-nation. La société civile joue un rôle majeur en formant un régime *bottom up* dans le processus de production et de contrôle dans l'application de la norme juridique. La norme trouve ainsi une source plurielle. « L'État-animateur » devient un relais dans la formation, l'application et le contrôle de la loi face à une société civile et à une sphère privée gagnant une forme d'autonomie dans la gestion des affaires publiques. Le nouvel enjeu pour l'État est de trouver une place dans cette nouvelle organisation des pouvoirs afin de conserver une légitimité publique en voie d'effritement.

Eléments de conclusion.

Louis Assier-Andrieu et Anne Gotman

1. La déconstruction du visage de l'Etat

Il apparaît que la loi n° 200-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est une loi qui, visant à organiser le territoire national d'accueil des populations nomades, permet de contrôler leurs mouvements – cette dernière dimension, d'ailleurs, d'autant plus manifeste depuis la publication du projet de la Loi d'Orientation et de Programmation pour la Sécurité Intérieure, le 30 août 2002. Ce faisant, nous avons assisté au déclin, même relatif, de la puissance de l'Etat central compensé par la montée en force des « notabilités locales. » En effet, si la loi que nous venons d'étudier présente le paysage national des zones d'accueil, leur réalisation concrète s'effectue au niveau local par des représentants et des élus locaux ; le rôle de l'Etat central étant essentiellement celui de financier et sa fonction primordiale est d'assurer l'ordre. Témoin, la fonction d'associations comme l'AREAS dans la mise en place du schéma départemental du Nord, ou encore l'AREAT dans les Alpes Maritimes.

Pour illustrer ce propos, nous pourrions également prendre pour exemple le rôle qui a été dévolu, de fait, à l'ASAV dans les Hauts-de-Seine, association fondée en 1989 à l'initiative du Directeur Départemental de l'Action Sanitaire et Sociale et du Sous-préfet chargé de la politique de la ville.

Ses objectifs au départ étaient de faire valoir les droits des gens du voyage, de populariser leur culture, et de leur permettre d'accéder à une véritable citoyenneté, « puis progressivement, au fil du temps, elle a été chargée par les

autorités administratives du département d'un certain nombre de tâches à caractère strictement social »³⁶⁵, dans la mesure où le Centre d'accueil et de soins hospitaliers, l'ancienne Maison de Nanterre³⁶⁶, ne voulait plus s'occuper du RMI des gens du voyage, « pas plus que personne d'autre ! » d'ailleurs, remarque Laurent El Ghozi, son actuel président. Ainsi, l'ASAV s'est-elle retrouvée à être finalement un « service social forain. » Toutefois, la délégation de mission de service social vers une association comme l'ASAV ne va pas de soi, tout au moins pour son président qui n'a sur cette question pas le même point de vue que le président d'une association comme l'AREAT. « Il y a là une ambiguïté majeure, relève Laurent El Ghozi, à la fois ambiguïté de l'Etat, des collectivités territoriales et de l'association : au service de qui sommes-nous ? Des gens du voyage ? De l'Etat ? Des collectivités territoriales ? [...] On est de fait devenu [...] une filière spécifique d'accès aux droits pour les gens du voyage et ainsi on décharge les collectivités territoriales d'un certain nombre de questions qu'ils ne savent pas traiter. »³⁶⁷ Par ailleurs, la plupart des droits étant conditionnés à l'appartenance à un territoire, celui de la commune ou du département, « c'est bien souvent la commune ou le département qui choisissent qui sont leurs ressortissants, qui choisissent à qui ils vont permettre d'obtenir tous ces droits, ce sont ces collectivités qui dans la réalité, sont chargés de l'application, de la mise en œuvre, de l'accessibilité à des lois nationales votées par le parlement et qui devraient donc s'appliquer à tous sans discrimination. »³⁶⁸

Témoin, la loi d'orientation de la lutte contre les exclusions qui ne fait pas référence explicitement référence aux « gens du voyage » mais aux sans domiciles fixes. Ses articles 80 et 81 stipulent que les sans domicile fixe, lorsqu'ils sont domiciliés auprès d'une association agréée, peuvent être dispensés du droit de

³⁶⁵ El Ghozi L., Communication au séminaire *Ville et hospitalité : Légiférer sur les "gens du voyage" : les communes et la République*, L.Assier-Andrieu et Gotman A. (eds), Séminaire de Perpignan, 15-16 octobre 1999, Fondation Maison des Sciences de l'Homme, Plan Urbanisme Construction Architecture, Institut Catalan de Recherche en Sciences Sociales, janvier 2000, pp.43-51.

³⁶⁶ Un « haut lieu de la prise en charge de l'exclusion depuis plus d'un siècle », El Ghozi L., *ibid.* ; « établissement de l'époque du grand enfermement et de la répression des mendiants et vagabonds accueillant aujourd'hui des personnes en grande difficulté et sans logement », Cf. Girola C., « Pratiques et représentations de l'extra-territorialité : le cas des sans abri de la maison de Nanterre », *Ville et Hospitalité. La commune et "ses" étrangers*, Fondation Maison des Sciences de l'Homme, Plan Urbanisme Construction Architecture, mars 2001, pp.59-63.

³⁶⁷ El Gozi L., *ibid.*

³⁶⁸ *Ibid.*

timbre pour la carte d'identité ; de la même façon ils peuvent bénéficier du droit de vote. Toutes les collectivités ayant agréé telle ou telle association pour la domiciliation s'engageraient alors à ce que tous les droits liés à cette domiciliation soient respectés. Toutefois, les « gens du voyage » qui relèvent de la loi de 1969, disposent d'un titre de circulation et sont affiliés à une commune de rattachement, ne peuvent bénéficier de cette domiciliation associative, « ce qui est incontestablement une discrimination. »³⁶⁹ De même, la loi sur le RMI de 1988 et la circulaire du 26 mars 1993 précisent que toutes les personnes possédant un titre de circulation ont le choix libre de faire élection d'un domicile dans un autre lieu que leur commune de rattachement, toutes les autres prestations devant suivre. Or une circulaire du 3 août 1999 de la Direction des libertés publiques et s'appuyant sur les mêmes articles 80 et 81 affirme que « les attestations de domicile auprès d'un organisme agréé ne peuvent juridiquement s'appliquer lorsqu'elles sont présentées par des gens du voyage. » Cette restriction suppose qu'une autorité administrative soit capable de décider qui est « gens du voyage » et qui ne l'est pas, qui a le droit ou non de bénéficier d'une domiciliation. « Comment définit-on un « gens du voyage », s'interroge Laurent El Ghozi, et qui est habilité à le faire ? »³⁷⁰ En tout état de cause, il apparaît qu'une association comme l'ASAV peut se trouver associée, de fait, à l'exercice d'une magistrature sociale qui interprète l'application des lois sociales, éventuellement différemment selon les départements, les communes ou les services impliqués.

Il en va de même pour les associations départementales des gens du voyage. Ainsi l'ADGVE de l'Essonne, association connue et reconnue dans le département pour son action en faveur des gens du voyage, constitue, de par sa grande polyvalence, une structure ressource pour les services de l'Etat. Sans qu'un rôle de représentation des gens du voyage ne fasse nécessairement partie de ses missions, elle réunit dans son équipe des professionnels du travail social et des compétences adaptées correspondant aux besoins du public. « A ce titre, note le projet de schéma départemental de l'Essonne, les compétences de l'ADGVE peuvent être exploitées *sans toutefois faire jouer à cette association un rôle de substitution*

³⁶⁹ *Ibid.* On a vu au chapitre 1 que, d'après la loi de 1969, la commune de rattachement est librement choisie mais que cette affiliation doit être acceptée par le maire.

³⁷⁰ El Gozi L., *ibid.*

aux structures publiques. Les axes de développement d'actions sont préconisés dans ce sens. »³⁷¹

Ainsi que l'avaient montré des travaux comme ceux de Jacqueline Costa-Lascoux sur l'instruction des dossiers de naturalisation dans les services préfectoraux³⁷² ou encore les auteurs du rapport sur *Les limites de l'hospitalité communale* étudiées à travers le cas de Nanterre³⁷³, les différences de traitement surviennent « selon que l'on se trouve ici ou là, accueilli par telle ou telle personne porteuse de telle ou telle conviction. » Tout cela, souligne Laurent El Gozi, entraîne des discriminations, des inégalités qui [...] paraissent inquiétantes »³⁷⁴.

En fait, comme l'écrit A. du Quellenec, la notion de domiciliation, qui est au fondement des politiques locales, est une notion floue qui permet aux élus locaux de l'instrumentaliser. Lorsque la liste des pièces justificatives requises pour l'attribution des logements sociaux s'allonge indéfiniment comme on l'a vu dans le cas de Nanterre, les exigences de domiciliation constituent bel et bien un facteur d'exclusion. Utilisée par la collectivité locale pour engager le moins de dépense possible, la territorialisation des droits sociaux, loin d'accroître la protection des plus démunis et l'égalité de tous, permet de déroger au principe d'égalité et participe d'une « re-féodalisation du territoire français. » « La décentralisation qui portait en elle l'espoir d'autant de relais permettant la prise en charge des plus démunis par des institutions sur le terrain, conclut A. du Quellenec, semble avoir été perçue par les acteurs sur le terrain comme le moyen au contraire d'exclure la population non-désirable. »³⁷⁵

³⁷¹ *Projet de schéma départemental de l'Essonne*, octobre 2002. Nous soulignons.

³⁷² Costa-Lascoux J., « Devenir Français aujourd'hui. Réflexions sur la sociologie des naturalisations », in *Être Français aujourd'hui ?*, Lyon, PUL, 1977.

³⁷³ Carrère V., Daadouch C., Girola C. et Steiner A., *Les limites de l'hospitalité communale : discours et réglementations. L'exemple de Nanterre*, PUCA, décembre 2000.

³⁷⁴ El Gozi L., *ibid.*

³⁷⁵ du Quellenec, A., « La domiciliation comme condition d'accès au droit », *Ville et hospitalité : Légiférer sur les "gens du voyage" : les communes et la République*, *ibid.*, pp.75-77.

2. Le pouvoir de nommer

Le jeu de pouvoir qui rend compte de la disparition du visage de l'Etat prend place au sein d'un système éminemment administratif qui assure la pérennité de l'enjeu notamment par sa qualité et sa capacité à qualifier. C'est elle qui, en nommant, assure de l'existence de quelque chose et c'est elle qui possède le pouvoir soit de l'élever à la dignité de sujet, de titulaire de droits, soit de la maintenir en sujétion en la considérant comme un objet redevable de devoirs.

1°) Naturalisation par la culture

On a vu au chapitre II la connivence sur laquelle repose la dénomination des « personnes dites gens du voyage », qui n'est pas mieux définie que par cette seule affirmation : ce sont « des gens » et ils sont « du voyage. » A charge pour chacun d'interpréter, de faire surgir les visages humains réels derrière l'euphémisme de la catégorie légale. Opposé à l'équation gens du voyage = personnes défavorisées, mais contraint d'accepter le principe de l'article 28, amendement d'origine parlementaire, par la montée d'une tension croissante entre les gens du voyage et les collectivités locales, Louis Besson voulait une vraie loi pour les gens du voyage³⁷⁶. En adoptant le principe d'un critère d'auto-définition (*emic*) hérité et repris toutefois d'un critère d'hétéro-définition (*etic*) - les personnes sont *dites* gens du voyage par les groupes concernés mais, on l'a vu, d'abord par les instances étatiques) -, la loi, qu'aucun autre critère ne parvient à épuiser, fait jouer, de fait, un critère culturel.

A notre question sur les critères de qualification des personnes visées par la loi, Pierre-Yves Reberieux répondit de la façon suivante : « On ne peut pas s'appuyer sur la loi de 1969 qui serait très certainement déclarée aujourd'hui non constitutionnelle, qui donne un statut très particulier et hors du droit commun à

³⁷⁶ A l'appui de sa position, l'inopportunité de légiférer au moment même où le Premier Ministre demandait au préfet Arsène Delamon de faire un état des lieux et d'émettre des propositions, mais surtout, le refus de spécifier des populations. Le manque de concertation avec les communes impliquées paraissait également dommageable à l'application d'un tel article.

des personnes que le travail fait circuler en permanence. La loi concerne toutes les personnes se définissant comme gens du voyage, se pensant telles. Au lieu de s'appuyer sur le critère du métier, elle s'appuie sur du socio-culturel, incasable en droit français. Car pour ce qui est de la population vivant en caravane, la seule enquête sérieuse a été réalisée dans le département de l'Oise, or les gens du voyage représentent une minorité parmi cette population par rapport à quelques échappés babas de 68 et surtout par rapport à des personnes du quart monde. De plus, ce critère ne prend pas en compte, ne répond pas à la demande de gens qui veulent se retrouver entre eux lorsqu'ils voyagent »³⁷⁷ -cette dernière phrase reprend la qualification groupale, communautaire si fréquemment invoquée.

Comment ne pas être frappé par la contradiction entre le refus d'une part, de prendre en compte des populations spécifiques, et l'affirmation, d'autre part, qu'il s'agit tout de même de populations spécifiques ? On se trouve bel et bien en présence d'« une loi sur une différence culturelle qui refuse de se présenter comme telle, le problème en cause étant un problème de gestion de la différence culturelle, linguistique et religieuse³⁷⁸. Or, on peut se demander si les catégories préexistantes ou la supposition idéologique qu'elles existent – Louis Besson parle de “coutumes ancestrales”³⁷⁹, terme très connoté que n'osent plus guère employer les anthropologues – ne sont pas susceptibles dans cette nébuleuse normative “du” social de former des catégories plus fortes et des systèmes d'appartenance plus puissants parce qu'idéologiquement plus accessibles, par rapport aux volontés d'un Etat de droit diffuses, complexes, voire incohérentes ? Quiconque dessine les traits d'une communauté contribue à sa naturalisation et la soustraie à l'arène démocratique pour en faire un objet de nature, l'enfermer dans une logique de groupe défini par la tradition, l'usage, le mode de vie, la culture, et la contenir dans des frontières identitaires. A noter que ces productions naturalisantes sont également le fait de productions scientifiques, alors susceptibles de devenir des expertises et de se traduire en catégories de l'action politique. C'est le cas de la tsignalogie dont la loi et, comme on le verra, sa mise en œuvre se nourrissent, espérant tirer une fiabilité et une légitimité supplémentaires. Ces travaux vont être

³⁷⁷ Entretien avec Pierre-Yves Rebérioux, 24 avril 2001.

³⁷⁸ Josep M. Comelles, *Ville et Hospitalité. Légiférer sur les 'gens du voyage' : les communes et la République*, op.cit., p.61.

des faire-valoir d'une politique qui se veut rationnelle et sa caution morale, car elle se veut la plus pratique, juste et humaine possible.

D'autre part, l'identification d'un groupe « bon à penser », en tant que procédure administrative de classement social et culturel, (*etic* et non *emic*) n'est possible que dans un rapport d'asymétrie. Dans la mesure en effet où l'« un des traits caractéristiques de la culture européenne est l'association systématique entre identité, identification et territoire »³⁸⁰, la sédentarité est nécessairement en position hégémonique, et les sans territoire en position subalterne. Voilà à nos yeux, sinon ce qui motive véritablement la loi, ce qui en fonde la légitimité, ce qui autorise à légiférer sur eux et à leur place, qu'ils viennent sous nos lois. Une loi pour eux certes, d'accueil, mais une loi à laquelle, en tant que groupe subalterne, ils devront se soumettre. L'hospitalité n'est-elle pas faite de cette asymétrie de statut entre hôte et hôte ? L'administration, avons-nous dit, en nommant, assure l'existence d'une chose et possède le pouvoir soit de l'élever à la dignité de sujet, soit de la maintenir en sujétion.

2°) *Traquer les embryons de groupes*

En s'adressant à des populations qu'elle délimite de façon euphémistique, la loi laisse le pouvoir de nommer aux acteurs en charge de son application et, partant, une latitude aux préjugés de toute nature. Ces acteurs qui, loin de composer une tout unifié et homogène, forment une pyramide de pouvoirs éventuellement délégués, exercent ainsi chacun une sorte de magistrature sociale.

La mobilisation du savoir ethnologique au service de l'exclusion

Certains départements, pour préparer leur schéma, font donc appel à l'expertise socio-culturelle. A la décharge des bureaux d'études et des services techniques, il convient de prendre en compte le contexte dans lequel ils travaillent et les délais

³⁷⁹ Le Préfet Merrheim parle lui de « mode de vie ancestral », Rapport..., op.cit., p.3.

dont ils disposent. Par ailleurs, la valeur de l'expertise, vérifiée a posteriori par l'utilisation des résultats qui va en être faite, dépend en dernier lieu des personnes qui vont faire les choix politiques. Toutefois, les départements ayant recours à ce type d'expertise socio-culturelle ne sont pas nécessairement les moins préparés.

Ainsi, dans le Puy-de-Dôme, le service d'étude de l'OPAC qui établit son diagnostic pour l'habitat adapté à partir des travaux de Martine Chanal³⁸¹, entend-il tenir compte des « ethnies différentes » pour proposer plusieurs produits - au risque donc de faire perdurer les hiérarchies coutumières entre clans, sexes etc. Le diagnostic distingue les Manouches, les Gitans et les Yenich dont il sera toutefois précisé que les différences tiennent avant tout à leur degré respectif d'intégration et aux phénomènes de métissage. Mais il apparaît *in fine*, comme cela a pu être constaté lors des discussions du schéma de l'Essonne, que l'« intégration » repose sur le niveau de ressources - « Certaines familles très intégrées, dit-on, ne veulent pas cohabiter avec des groupes en grande difficulté » -, et sur les conditions de vie : « Il y a des difficultés de cohabitation des Gitans et des autres groupes car leurs conditions de vie ne sont pas comparables. »³⁸² Ainsi, pour rendre compte de caractéristiques socio-économiques, va-t-on, dans le cas des gens du voyage et d'eux seulement, mobiliser des catégories ethniques construites par l'ethnologie, qui ne seront d'ailleurs pas reprises intégralement - « On ne va pas aller à 100% dans leur sens » -, pour laisser jouer tantôt une variable, tantôt l'autre.

L'exemple des bureaux d'étude ARHOME et UNAGEV, chargés d'établir des préconisations pour l'aménagement et la gestion des aires d'accueil, est également parlant³⁸³. Le guide s'ouvre sur un texte introductif intitulé « Qui sont les gens du voyage ? » Il débute par la définition *etic* suivante : « “Les gens du voyage” est le terme générique employé par divers textes officiels pour désigner les populations dont le mode de vie est itinérant. Ce mode de vie est lié principalement à la culture, à l'activité professionnelle et recouvre des situations

³⁸⁰ Josep M. Comelles, *ibid.*, p.65.

³⁸¹ . Chanal M. et Urhy M. Etudes Actions, « Gens du voyage : le nécessaire renouvellement de l'intervention publique », *Hommes et Migrations*, mai 2002.

³⁸² Réunion avec Martine Oliveira, responsable de l'insertion au Conseil Général du Puy de Dôme, et Florence Tastet, OPAC, Préfecture du Puy de Dôme, 21 septembre 2001.

³⁸³ ARHOME et UNAGEV, *Les aires d'accueil pour les gens du voyage : préconisations pour l'aménagement et la gestion*, MELT, DIV, MES, Document de travail, juillet 2002.

très diverses. » (p.5) La prise en compte de cette diversité, qui va jusqu'à l'abandon du voyage (« certains [...], tout en ayant conservé l'habitat caravane, ne voyagent plus du tout »), met toutefois les auteurs en contradiction avec eux-mêmes, révélant du même coup la variable pivot, culturelle, qui ressortait avec force dans la précédente version soumise à la commission, cette fois sous le vocable de « diversité ethnologique. » La diversité ethnologique définie à partir d'une « origine tzigane » commune recouvre une « mosaïque de peuples qui se singularisent par des origines ethniques, des activités, des pratiques religieuses et des degrés de mobilité très diversifiés. » Elle prend en compte également par leur nationalité : « Qu'elles soient d'origine tzigane ou yéniche, ces populations sont, pour 90% d'entre elles, de nationalité française. »³⁸⁴ Culture, ethnie, religion : toutes « différences » qu'il s'agit d'intégrer – ils sont majoritairement français – mais non d'assimiler. « Au-delà des erreurs et des partis pris, explique l'un des auteurs du guide devant la Commission nationale, on a voulu souligner un certain nombre d'éléments spécifiques du mode de vie, la nature des activités professionnelles, la notion de groupe familial. Les gens auxquels on s'adresse ont un certain nombre d'a priori, on ne veut pas gommer les différences. Nous sommes favorables à l'intégration, qui ne veut pas dire assimilation. »³⁸⁵ L'adoption de la définition *erric* sert clairement un projet de culturalisation des gens du voyage. Une approche vivement critiquée par certains membres de la Commission qui, tout en reconnaissant l'effort didactique, refuseront ce qu'ils considèrent être « un début d'ethnisation d'une loi de la République », germe de stigmatisation. « Nous, on s'occupe de gens en “résidences mobiles”, la définition autour des activités, oui, mais attention à la stigmatisation dans un document national ! »³⁸⁶ Ou, dit en termes plus abrupts : « Ce n'est qu'un mode de vie particulier, l'origine ethnique on s'en fout [...]. Les questions ethniques, les maires ça ne les intéresse pas, ce qui les intéresse c'est la délinquance ! » Qui plus est « la diversité ethnologique n'est pas admise en droit français. »³⁸⁷ Cette spécification particulariste tend en réalité à justifier leur présence et, par là-même, la conteste. « On particularise et on exclut

³⁸⁴ ARHOME et UNAGEV, *Les aires d'accueil pour les gens du voyage : préconisations pour l'aménagement et la gestion*, MELT, DIV, MES, Document de travail, mai 2002, p.5.

³⁸⁵ Réunion de la Commission nationale consultative des gens du voyage du 2 juillet 2002.

³⁸⁶ Intervention de Malik Salenkour, représentant de la Ligue des Droits de l'Homme, Réunion de la Commission nationale consultative des gens du voyage du 2 juillet 2002.

³⁸⁷ Intervention de Laurent El Ghozi, président de l'ASAV, Réunion de la Commission nationale consultative des gens du voyage du

pour expliquer pourquoi ils sont là. Ils sont là et c'est tout », conclut Laurent El Ghazi. C'est, on l'a vu, au nom de la qualification ethnique qu'un département comme l'Hérault ajoute à ses estimations les personnes « issues des gens du voyage. » Or on sait que ce sont les proches des étrangers et les degrés d'altérité les plus ambigus qui sont les plus dangereux pour l'identité d'Ego. Comme le rappelle Carmen Bernand, « les sentiments les plus hostiles, exprimés ouvertement par le Front National et ses partisans, sont ceux qui visent non pas les étrangers "exotiques" mais les "deuxièmes générations", les jeunes "qui ne sont pas des Français comme les autres". »³⁸⁸ Quant à la mention de la nationalité, jugée rassurante par d'aucuns – « on rappelle tout de même qu'ils sont français » -, elle sera elle également contestée pour faire apparaître les 10% non français dont les droits sont, rappelle-t-on, les mêmes. La version suivante, expurgée, ne fait donc plus référence ni à l'origine ethnique ni à la nationalité. Introduite par la définition *etic* citée plus haut, elle décline la variable culturelle et professionnelle en trois rubriques : « itinérance et sédentarité », « métiers et ressources », « pratiques communes. » La première souligne la nécessité d'appréhender la diversité des situations afin d'adapter l'offre aux besoins ; la seconde énonce la fragilisation de l'« économie nomade », la précarisation d'une population tirant l'essentiel de ses revenus du RMI, sédentarisée par obligation et l'émergence de nouveaux métiers ; la troisième développe deux traits de la culture nomade : la famille et le rapport à l'espace. La famille élargie, unité sociale rassemblée par un ancêtre commun, y est dite ne pas connaître la personne ni l'individu, mais « seulement sa situation dans le lignage qui la définit », le groupe familial étant une « entité incontournable. » Ces regroupements familiaux demeurent y compris chez les familles sédentarisées. Quant à l'habiter, il forme un « tout unique et indissociable » où vie familiale, professionnelle et culturelle se confondent, l'espace intérieur et extérieur existant dans une « véritable osmose » quoique « très organisé et hiérarchisé. » L'espace privatif extérieur doit en conséquence être suffisamment dimensionné et équipé (p.6). Ainsi, cette reconstitution ethnologique directement inspirée des travaux de Jean-Pierre Liégeois et validée par une instance étatique, pourrait-elle constituer

³⁸⁸ Le même phénomène s'est appliqué aux juifs convertis d'Espagne dont la conversion « s'accompagnait d'un processus inverse de construction de l'altérité sur des critères "naturels" », ici le sang et sa pureté, ailleurs la race ou la couleur. Cf. Bernand C., *Ségrégations, exclusions et solitudes urbaines*, Paris, Plan Construction et Architecture, décembre 1997, p.13.

l'alphabet de la conception hexagonale de l'habitat "des" gens du voyage. Plus exactement des gens du voyage réduits par le savoir ethnologico-étatique.

Les gens du voyage, "ressortissants" du Ministère de l'Intérieur et citoyens au rabais

L'indécision dans laquelle la loi Besson laisse les acteurs quant au public visé donne lieu à des prises de position classificatoires qui ne sont pas neutres et, par là-même, sujets de controverses. L'enjeu de la discussion rapportée ci-dessous, qui a eu lieu au cours d'une réunion plénière de la Commission nationale consultative des gens du voyage³⁸⁹, n'est autre que le principe de définition à adopter, *etic* ou *enic*, et ses conséquences sur l'accès au droit de vote. On sait que le Ministère de l'Intérieur intervient dans la loi Besson au titre notamment de la délivrance des livrets de circulation. On sait également que le maintien ou la suppression de ces titres fait l'objet de divergences notamment entre les gens du voyage "attachés" au carnet de circulation pour des "raisons identitaires", mais aussi par certains de leurs représentants, et les acteurs favorables à tout ce qui peut faire bénéficier les gens du voyage du droit commun, en l'occurrence ici le domicile – soit la position de la Commission nationale qui propose, à défaut de la suppression pure et simple des livrets, leur modernisation, la simplification des procédures et le principe d'une détention facultative (et non plus obligatoire).

Sur la question du droit de vote et de l'inscription sur les listes électorales prise en charge par un groupe de travail dont les conclusions, examinées et discutées en séance plénière, doivent figurer dans le rapport d'activité de la Commission, la Ligue des Droits de l'Homme, particulièrement mobilisée, relève les dissensions qui se sont faites jour entre la position du Ministère de l'Intérieur et celle de nombreux membres du groupe, dont la teneur n'apparaît plus dans le rapport. Une nouvelle discussion s'ensuit, au cours de laquelle la représentante de

³⁸⁹ *Commission nationale consultative des gens du voyage*, réunion du 6 novembre 2001.

la Direction des libertés publiques et des affaires judiciaires, qui souhaite que la mention « Les gens du voyage sont considérés au titre de ceux n'ont pas de domicile fixe pendant plus de six mois » tombe, précise que « "Sdf" peut être entendu de deux manières, ne pas avoir de domicile du tout ou avoir un domicile qui bouge », et affirme que la loi de lutte contre les exclusions ne vise pas les gens qui n'ont pas de domicile fixe pendant plus de six mois. « Le Ministère de l'Intérieur reconnaît l'itinérance de gens qui ont un domicile, qui ne sont pas à la rue. Ils peuvent être accueillis où ils vont et ils doivent avoir un lieu de rattachement. » Rappelant que la circulaire Delarue de 1999 avait été attaquée et que la réponse actuelle donnait raison à ses détracteurs, Laurent El Ghozi affirme au contraire que loi de lutte contre les exclusions autorise la domiciliation par les associations, et donc le droit de vote au terme de six mois de séjour, et que le titre de circulation n'implique pas obligatoirement un délai de trois ans « comme le prétend le Ministère de l'Intérieur selon la loi de 1969. » « Madame Chaponneaux, déclare de son côté Marguerite Gille, représentante de l'UNISAT, montre de façon magistrale que les gens du voyage sont les seuls en France aujourd'hui à être soumis à une loi discriminatoire. »³⁹⁰

L'élément intéressant dans cette discussion, comme dans d'autres d'ailleurs, est la divergence sur le pouvoir de nommer, ici revendiqué par le Ministère de l'Intérieur et contesté par les partisans du rattachement des gens du voyage au droit commun, en termes on ne peut plus clairs : « La loi de 1969 ne concerne pas les gens du voyage, déclare Laurent El Ghozi. De quoi parle-t-on ? La question n'est toujours pas réglée. Des divergences d'interprétation subsistent entre Ministère de l'Intérieur et autres, notamment les gens du voyage *qui sont les seuls à pouvoir dire qui ils sont.* » Michelle Mézard, représentante de Médecins du Monde, affirme de même : « La Commission nationale des gens du voyage doit-elle s'adapter aux définitions du Ministère de l'Intérieur ? *Seuls les gens du voyage peuvent avoir une opinion sur ce sujet, ce n'est pas à nous en tout cas de le dire.* » Le Ministère de l'Intérieur voit la chose d'une tout autre manière et répond : « Pour le

³⁹⁰ La possibilité pour les associations de domicilier les gens du voyage donnerait, du même coup, aux mouvements évangélistes le droit de le faire, avec pour conséquence une « captivité de

Ministère, c'est la seule définition que je veux entendre, je n'en veux pas d'autre. Pour les titres, il faut bien faire coïncider les définitions avec le périmètre de la loi de 1969. » Le président Jean Blocquaux proposera la suppression de la référence à la loi de 1969.

Jeux de pouvoir et construction politique de la « semi-sédentarisation ». Fixer, malgré tout.

On a vu les problèmes de catégorisation rencontrés par le responsable du bureau d'étude Espace Ville chargé de préparer le schéma départemental de l'Essonne. Comment savoir, sur les 1000 caravanes considérées comme itinérantes, « combien sont considérées comme itinérantes, combien voudraient se sédentariser, combien voyagent vraiment ? » De même, comment savoir que les 1600 « sédentaires » estimés par le président du Conseil Général, qui sont mêlés avec des « locataires » et des « squatters » le sont vraiment, dès lors que les catégories ne sont pas étanches, et que certains notamment considérés comme sédentaires ont une parcelle mais voyagent ? En dépit de ces impasses, il faudra décrire, fixer - mentalement, et spatialement - le nomade, encadrer ses déplacements.

« Les acteurs locaux défendent la notion de sédentarisation, les lois nationales ne parlent que d'itinérance », remarque Isabelle Wernert dans son étude sur l'habitat adapté³⁹¹. Cette schizophrénie – qui n'est d'ailleurs pas totale dans la mesure où, comme on le verra, on peut fort bien concevoir la fixation de l'itinérance et que la loi elle-même, en organisant le territoire de l'itinérance, cherche à y contribuer – rejaillit à tout moment dans les options laissées là encore béantes par l'ambiguïté de la loi : annexes des schémas départementaux réservés à l'habitat adapté considérées comme plus importantes que le schéma lui-même, et

l'électorat » redoutée par les attaquants mêmes de la circulaire Delarue !

³⁹¹ Werner I., *Habitat adapté chez les gens du voyage : controverses et compromis entre traditions et enjeux nationaux*, Ecole d'Architecture de Paris-La Villette, Mémoire de 5^{ème} année, 30 mai 2001. Cette étude repose, à titre principal, sur l'observation de réalisations « exemplaires » dans deux communes emblématiques de grande couronne pavillonnaire.

surtout dénombrements généreux des personnes « en voie de sédentarisation. » A noter également la simultanéité de la promulgation de la loi Besson et du lancement, par le Ministère de l'Équipement, d'une étude sur « L'habitat adapté des gens du voyage » destinée à répondre aux besoins de sédentarisation non couverts par les schémas départementaux³⁹².

Le correctif introduit, en cours de réunion plénière, au texte du rapport annuel de la Commission nationale consultative des gens du voyage fournit également un exemple, anecdotique mais révélateur, de la puissance d'attraction de la sédentarité, y compris lorsqu'on entend lui résister. L'introduction du chapitre 3 consacré aux propositions du groupe *Citoyenneté/médiation*, intitulée « La reconnaissance de l'itinérance comme mode de vie », rappelle la nécessaire prise en compte de ses exigences dans tous les domaines législatifs et réglementaires, étant précisé que : « la sédentarisation, si doit être facilitée, ne doit pas être posée comme un objectif de travail. » Sur la proposition de Jean-Loup Englander, les termes « de travail » seront supprimés : « ce ne doit pas être un objectif *tout court*, précise-t-il. Des voyageurs disent “on est dans un piège, dans un carcan, nous on ira où on veut”. Il faut donc être clair, la sédentarisation n'est pas un objectif. » Pour couper court à toute ambiguïté, Laurent El Ghazi propose à son tour la rédaction suivante : « la sédentarisation, si elle doit être facilitée, *lorsqu'elle est choisie*, ne doit pas être posée comme un objectif. »

Le penchant des acteurs politiques pour la sédentarisation des gens du voyage se voit également très clairement dans l'invention d'une catégorie intermédiaire, la semi-sédentarité, qui figure désormais de façon quasi systématique dans tous les énoncés traitant des politiques en direction des gens du voyage. La question de la semi-sédentarisation des gens du voyage est, de fait, apparue dans le discours des institutionnels et plus particulièrement chez les représentants de l'État depuis une dizaine d'années. Qu'en est-il de cette volonté de sédentarisation affirmée par les institutionnels, s'interroge Isabelle Wernert ? La raison n'en est-elle pas conjoncturelle et n'est-ce pas le manque de places qui

³⁹² Bureau des Politiques sociales, Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, 11 juillet 2000.

pousse les familles, lorsqu'elles en trouvent une, à y rester tout en continuant à voyager pour faire les marchés ? Et le cas échéant, à l'occuper à tour de rôle entre différents membres de la famille pour en conserver l'usage.

Question oratoire si l'on en juge par le consensus observé partout, en toutes circonstances, sur cet état de fait, sans toutefois que les conséquences en soient tirées, sinon dans un sens bien particulier. On conclut en général de cette sédentarisation forcée que l'offre nouvelle de places doit mettre fin à cette contrainte mais que, parallèlement, puisque semi-sédentarisation il y a eu, elle doit bénéficier de conditions matérielles adaptées. D'où, le développement d'actions en faveur de l'habitat adapté dont on pourrait croire, au passage, qu'il a reçu toutes les attentions réservées à une solution si satisfaisante pour les pouvoirs publics et leurs bénéficiaires. Ce qui n'en est rien. L'observation faite par Isabelle Wernert de réalisations qualifiées d'exemplaires révèle au contraire qu'elles sont trop souvent conçues « au rabais », sans architectes, acceptées par les préfets et les présidents des conseils régionaux en dépit de leur faible qualité, seules les DDE émettant des avis négatifs. Par ailleurs, sur les sept terrains observés, cinq se situent en limite de zone urbaine. « Il est vrai, fait-elle remarquer, que les financeurs ne sont pas aussi fermes au niveau technique avec les projets de terrains pour les gens du voyage qu'avec les bailleurs HLM » Ainsi, l'habitat adapté, loin de constituer une solution idéale à la fameuse semi-sédentarisation, constitue une offre de substitution à laquelle les voyageurs trouvent cependant certains avantages, notamment pour la scolarisation des enfants et la prise en charge des personnes âgées, pour des raisons économiques également, la faiblesse des moyens ne permettant plus de « trop voyager. » (p.57). L'auteure note par ailleurs que l'achat de terrains ne traduit pas non plus une propension à la sédentarisation, mais résulte plutôt du refus non pas tant que de « la vie collective » que des grandes aires collectives qui en sont plutôt la négation, en raison du gardiennage, du manque d'individualisation³⁹³ et du manque de places. Les terrains familiaux apparaissent ainsi comme une solution pour avoir une place et pouvoir continuer de voyager, solution néanmoins rendue difficile par l'exercice immédiat du droit de préemption par les communes.

³⁹³ On reviendra sur cette question de l'individualisation au paragraphe suivant.

La sémi-sédentarisation intéresse, en fait, en premier lieu les acteurs politiques qui ont chacun des représentations distinctes de la sédentarisation des nomades, suivent donc chacun des logiques différentes mais trouvent en elle une solution de compromis. Instrument de combat politique, elle résulte ainsi d'un rapport de force entre les différents acteurs qui cherchent à légitimer leur action « par l'affirmation de nécessité de sédentarisation ou de son refus. »³⁹⁴ Dans les départements observés, les partisans de la sédentarisation sont principalement la DDE, la DRE, le Conseil Régional, le Conseil Général, les associations départementales et les élus locaux. Face à eux, les partisans de l'itinérance sont nettement moins nombreux, à savoir la CAF et les gestionnaires de terrains. La coalition élus-associations départementales est particulièrement efficace. Les élus écoutent en effet d'autant plus volontiers les associations départementales prônant la sédentarisation que le coût de l'habitat adapté est moindre, puisque l'entretien en revient aux voyageurs. Surtout, « une population stable est mieux connue par les services sociaux de la ville, ce qui limite les mystifications autour de populations itinérantes » (p.83). Grâce à leur position d'expert, les associations départementales, de leur côté, deviennent les interlocuteurs uniques des décideurs, conquièrent ainsi du terrain, obtiennent des nouveaux marchés d'études et d'accompagnement ou de suivi social. Elles justifient la construction d'habitat adapté en expliquant que cette solution permettra aux voyageurs de voyager à nouveau.

En fait, derrière un apparent équilibre entre nomadisme et sédentarité, l'habitat adapté, et à travers lui, la « semi-sédentarité », reflète une conception très « sédentaire » du voyage, « voyager tout en possédant un pied à terre », et un projet tout aussi dissymétrique, à savoir « fixer en un lieu les populations. »³⁹⁵

³⁹⁴ *Ibid.*, p.5 ; p.71 et sq. A noter que l'auteure elle-même, pour mieux comprendre la sédentarisation, interroge le « pourquoi » du voyage, revenant toutefois ensuite à l'analyse des trajectoires. Cette question ne lui vaut bien évidemment que les réponses attendues : « archaïsmes » qui ressurgissent dans la modernité caractérisée par le goût exacerbé du voyage ; réalité « génétique », « culturellement génétique », « secret », raisons d'ordre économique et religieux, nécessité etc..

³⁹⁵ Werner I., *op.cit.*, p.101.

3. Les aires d'accueil, dispensaires de l'urbanité

La fixation des populations vise des minorités qu'il s'agit de maintenir à une distance physique et sociale telle que leur intégration soit possible – c'est le volet social du schéma départemental -, mais à moindre coût pour la société englobante. Ce qui veut dire, dans une société où la pression urbaine ne cesse de croître, à la périphérie des agglomérations, en suivant des normes techniques et de gestion minimales autorisées, là encore, par l'ambiguïté de la loi qui, parlant à la fois d'accueil et d'habitat, permet d'opter pour l'un ou pour l'autre, et en priorité pour le moins exigeant. En échange de ce territoire de séjour et de circulation, les gens du voyage bénéficieront de l'entreprise éducative et sociale conçue à leur endroit.

1°) Un périmètre en lisière de l'urbain

Parmi les motifs de scepticisme des maires quant aux chances de succès de la loi Besson, figure la crainte de voir les gens du voyage refuser de s'installer sur les aires d'accueil réalisées à leur bénéfice. Fussent-ils parvenus à combler le déficit de places, réussiraient-ils à y faire séjourner leurs destinataires ? Cette crainte, exprimée après bien d'autres, reflète à n'en pas douter le rejet des aires rendues inhabitables par leur conception, leur localisation ou les dégradations dont elles ont fait l'objet. Celles-ci, régulièrement stigmatisées, ne soulèvent pourtant aucune question, tant il est admis que ce comportement relèverait d'un trait de nature. La seule explication avancée à ce rejet et à l'appellation injurieuse des aires surnommées parfois « camps Besson » par les gens du voyage est l'expérience des camps nazis, soit le report de la cause hors de l'espace-temps contemporain. Cette explication psychologique, servie par les propos mêmes des gens du voyage, selon laquelle les souvenirs de barbelés et de miradors viendraient repeupler des espaces cependant conçus pour le bien-être de leurs habitants, ne rend pourtant pas compte de facteurs sociologiques tout aussi déterminants, que le vocabulaire utilisé cèle et révèle en même temps ; il en est de même des propos des acteurs administratifs et politiques indignés de ce que « les gens du voyage veulent pouvoir aller où ils veulent. » Les camps, en l'occurrence, désignent des lieux fermés où des individus

sélectionnés sont autoritairement affectés. Cette fermeture, renforcée par le gardiennage et l'obligation de séjour, peut être rejetée en tant que telle sans qu'il soit nécessaire d'invoquer la présence de fantômes, aussi traumatisants fussent-ils. Il suffit de se souvenir que la vie collective, non pas librement choisie, mais résultant d'une affectation administrative, n'a jamais été admise par les habitants, sédentaires ou nomades ; que les grands ensembles ont été décidés contre le souhait de la majorité des Français de vivre en pavillon, et que si la cohabitation n'y réussit pas trop mal, c'est à force d'adaptation, voire de renoncement, et faute d'alternative.

L'insistance avec laquelle les promoteurs de schémas caractérisent le mode de vie des gens du voyage par une "structure" communautaire de groupes, de clans, de familles, en s'appuyant au besoin sur les travaux ethnologiques, vient justifier après coup un *modus operandi* décidé pour des raisons, certes structurelles, mais liées à la société englobante et non aux individus que l'on prétend vouloir intégrer. Les aires d'accueil ainsi périmétrées sont en effet réclamées non seulement par le mode d'urbanisation contemporain qui procède par découpage de zones, également par la volonté des résidents de maintenir la distance avec des riverains dévalorisants – acceptée par les gens du voyage comme gage de tranquillité (c'est-à-dire de non expulsion), mais aussi par la loi-même qui, dans une logique comparable à celle du code de l'indigénat, opère une territorialisation des identités. Pour créer la nation aborigène des eskimos au Canada, on a tracé un territoire alors que cette notion n'existe pas pour eux. La reconnaissance d'une population minoritaire produit par elle-même une ablation de ce mode de vie.

Lorsque dans son rapport, le préfet Guy Merrheim, allant contre la doctrine dominante, propose de reconnaître juridiquement le caractère de logement de la caravane, c'est, précise-t-il, « à la condition que celles-ci soient installées sur des aires ou des terrains reconnus comme légalement aménagés pour cet usage, que les usagers de ces équipements en respectent le règlement intérieur, qu'ils soient titulaires d'un titre de circulation en application de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969. » Cette mesure qui permettrait de faire bénéficier des allocations de logement aux mêmes conditions que les sédentaires, « inciterait également les

voyageurs à ne plus stationner que sur les emplacements prévus à cet effet. »³⁹⁶
Nous sommes bien là dans une logique d'encadrement spatial des trajectoires, et plus précisément, celles de la pauvreté.

Certains maires ont eu l'honnêteté de reconnaître que fixer la durée du séjour n'était pas dans la « mentalité » des gens du voyage. Elle est en revanche dans la logique de la gestion territorialisée de la pauvreté qui veut que chaque commune gère ses pauvres (au-delà, ceux-ci doivent partir), et dans une logique de fixation des trajectoires d'aires en aires. Ce faisant, on n'accepte pas le nomadisme, on le conforte et on le réifie en dessinant pour lui leur périmètre de déambulation.

En ce qui concerne l'implantation des aires, certains bureaux d'étude préconisent des solutions qui d'évidence anticipent les desiderata des élus. La souplesse de la conscience y trouverait en tout cas son compte. Ainsi le bureau d'étude Espace Ville missionné par la DDE de l'Essonne recommande-t-il que les habitats familiaux soient implantés dans des zones intermédiaires entre les habitations et les zones naturelles ou agricoles mais à des distances relativement proches du centre-ville. Les aires de séjour aménagées devraient, elles, être installées en contexte urbain à proximité d'une agglomération importante, et les aires de passage sommaire, plutôt localisées en « contexte urbain peu dense ou en contexte rural mais à proximité d'équipements publics »³⁹⁷. Est-ce trop dire que le vocabulaire est « contourné » ? Il convient toutefois de préciser que ces sages recommandations n'ont pas été retenues par la DDE. La localisation en lisière de l'urbain qui permet de ne pas avoir les gens du voyage sous les yeux rendrait le principe de l'aire plus acceptable. En d'autres termes, on les veut bien sur le territoire de la commune mais pas dans la commune, nous les accueillerons donc aux frontières. C'est contre cette propension trop prévisible à l'éloignement des gens du voyage que les préconisations d'aménagement de clôtures des aires d'accueil suggèrent des haies vives de préférence aux clôtures grillagées (qu'elles pourront néanmoins doubler) « de manière à éviter les effets de "ghettos" », cet

³⁹⁶ *Rapport Menheim, op.cit.*, p.6.

³⁹⁷ Espace Ville, *Mission d'aide à l'élaboration du schéma départemental*, nous pourrions proposer la Champagne Berrichonne...

objectif venant toutefois en second après le souci premier de « favoriser l'intégration de l'aire d'accueil à l'environnement. »³⁹⁸ Les critères de visibilité de l'extérieur priment sur les critères de sociabilité entre riverains.

Habitat défense

A l'intérieur des aires, la norme technique retenue pour la surface minimale de la place de caravane par le décret d'application du 29 juin 2001 est de 75 m² au lieu de 100 m² (usage dans les aires récentes) afin de permettre aux communes ayant déjà réalisé des aires avant la loi du 5 juillet qui sortiraient de cette réglementation de ne pas être pénalisées et de bénéficier de l'aide à la gestion. L'alignement du décret sur une norme considérée comme périmée a été préféré à une rédaction qui aurait comporté une norme actualisée et des mesures transitoires pour les réalisations antérieures à sa publication. Ce choix implique néanmoins qu'à toute occasion il faille souligner qu'il s'agit d'une norme *minimale*.

A côté des normes officielles et à leur appui, associations et organismes de gestion émettent à l'intention des maîtres d'œuvre des recommandations destinées à traduire le texte général en dispositions pratiques et, ce faisant, particulières. Leur analyse mériterait une étude systématique qui n'a pu être faite ici. Il est à souligner toutefois que plus les préconisations sont proches de la réalisation, plus elles sont restrictives, et que leur orientation générale pourrait se résumer bien souvent à un avertissement du type « habitat défense. » Parmi les symptômes de cette orientation, on mentionnera les recommandations en matière d'équipements qui toutes insistent sur la nécessité d'installer des équipements « résistants » afin d'éviter la casse et le vol. « Huisseries renforcées », « portes métalliques » ont « l'avantage de résister aux coups », de même que les portes blindées pour les locaux techniques, les « pavés de verre » et les volets intérieurs, les grilles et les barreaux. Les appareils sanitaires « doivent être non commercialisables facilement » et les lavabos « moulés dans le mur. » Comme le note Isabelle

³⁹⁸ Note adressée par le Secrétariat d'Etat au Logement aux préfets, DDE, DRE, CETE et CIFP, 5 juillet 2001.

Wernert, « cet acharnement dans le choix des matériaux se révèle être significatif de la considération des sédentaires envers les nomades. »³⁹⁹ A cet égard, l'efficacité de l'habitat adapté (au mode de gestion sinon à l'habitation) est probante – « là, dit-on, ils ne cassent plus les terrains. »

On évoquera également à l'appui de cette orientation sécuritaire (pour les gestionnaires) et minimaliste (pour les habitants) de la conception de l'habitat des gens du voyage, la petite histoire du “décret douche”, une simple “querelle” de services qui eût été anecdotique si elle n'avait eu pour enjeu une question d'hygiène dont la centralité dans le processus de civilisation ne saurait échapper. Comme elle n'a pas échappé d'ailleurs au Conseil d'Etat lorsqu'après examen du projet de décret sur les normes techniques, il demande que pour l'approvisionnement des aires d'accueil, il soit précisé « eau *potable* » et non pas simplement « eau »⁴⁰⁰ Pour revenir aux douches, les positions au sein même du Ministère de l'Équipement n'étaient pas homogènes. La Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction (DGUHC), favorable à un niveau « élevé » d'équipement et à la présence de douches dans la définition du bloc sanitaire, se heurtait néanmoins à l'argument, soutenu par le Ministère du Budget, selon lequel un tel équipement était trop consommateur en eau. Acquis à ce dernier point de vue en réunion interministérielle, Maignon bleuit le décret sans douches. Réunie en urgence, la Commission nationale consultative des gens du voyage demande de rajouter les douches et envoie la motion au cabinet⁴⁰¹. La responsable du dossier à la DGUHC en avertit son directeur par courrier et devient de ce fait « Madame douche. » De même, le décret est surnommé « décret douche », la dérision ici convoquée n'ayant d'égal que la hauteur à laquelle est placée l'hygiène pour qualifier la civilisation. Il fallut en fait une modification des comptes rendus de la réunion interministérielle pour que le projet de décret soumis au Conseil d'Etat et validé par lui, mentionne la présence de douches. Hélas, la bataille aura trop fortement sollicité ses combattants pour conserver à la

³⁹⁹ *Recommandation à caractère technique et social du 22 mars 1990 pour la conception et la réalisation des aires de stationnement des gens du voyage*, cf. I. Werner, *op.cit.*, p.61.

⁴⁰⁰ Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Bureau des politiques sociales, *Compte rendu de la réunion des sections des travaux publics*, 10 avril 2001.

⁴⁰¹ Lors de cette réunion en mars 2001, la Commission discutera aussi le projet de décret sur la composition de la commission départementale. Sur ce point, la Commission consultative n'obtiendra pas gain de cause.

DGUHC toute sa vigilance. Faute d'avoir spécifié « eau chaude obligatoire », les douches peuvent ne pas en être dotées, et le décret est défaillant sur ce point.⁴⁰²

Habitat vs accueil

Habitat et accueil, habitat ou accueil ? Les non dits de la loi ressurgissent dans la discussion sur les normes techniques qui elles, doivent opter, y compris pour une “neutralité” laissant en dernier ressort le choix aux opérateurs. Le niveau d'équipement requis traduit des préoccupations sectorielles, comme l'hygiène par exemple, ou de mode de vie. Ainsi la définition des « résidences mobiles » a-t-elle soulevé des controverses en tout lieu, de l'Assemblée nationale, au Sénat aux services ministériels chargés de la rédaction des décrets. Fallait-il différencier les caravanes des gens du voyage des caravanes de loisir ? Peut-on confondre les deux ? Faut-il le préciser dans le texte de loi comme le voudrait le Sénat ? En est-il seulement besoin puisque d'évidence les touristes ne s'aventureront jamais dans les aires d'accueil pour les gens du voyage ? Si les touristes ne peuvent se tromper, les rédacteurs de la loi et de ses décrets d'application pourraient être tentés de prêter aux gens du voyage un mode de vie économique fortement apparenté au tourisme en caravane. Ainsi les arrêtés sur les campings sont-ils « constamment ressortis » lors des discussions dites “techniques”⁴⁰³ et des conceptions opposées de l'habitat des gens du voyage se sont affrontées. La référence au camping, prétendument neutre et qui de plus a l'avantage d'avoir fait ses preuves, était en particulier soutenue par la DGUHC et les services de l'urbanisme⁴⁰⁴.

La discussion s'engage cette fois sur les WC encore une fois chichement accordés à raison de deux WC pour cinq places de caravanes. Face au conseiller technique du Cabinet de Louis Besson venu exposer aux membres de la Commission nationale assemblées en réunion extraordinaire le même projet de

⁴⁰² A noter que le document préparé par le MELT, le MES et la DIV, *Les aires d'accueil pour les gens du voyage : précisions pour l'aménagement et la gestion*, recommande la fourniture d'eau chaude et la mise hors gel des douches, *ibid.*, p.24.

⁴⁰³ Entretien avec Christine Tetelbom, Bureau des politiques sociales, Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 23 mai 2001.

décret sur les normes techniques des aires d'accueil, les divergences surviennent entre les personnes qualifiées et les représentants des gens du voyage⁴⁰⁵. Jean-Marc Huygue, du bureau d'études ARHOME appuie la demande de Michelle Mézard, représentante de Médecins du Monde, de prévoir un WC par famille, par ces mots : « On n'est pas sur une aire d'autoroute. La définition de ces équipements est la reconnaissance de la notion d'habitat. » Poussant ce dernier argument, Marguerite Gille, représentante de l'UNISAT, estime souhaitable d'aligner les normes sur celles du logement social, moyen de donner accès aux aides au logement : « L'habitat social impose WC et douches⁴⁰⁶. Si ces normes prévalent sur les aires d'accueil, peut-être faciliteront-elles l'application des aides au logement ? » Pierre Lagrené, représentant de l'Association des gens du voyage catholiques craint, lui, que la mise en place des aires et de tels équipements soient « le prétexte à une sédentarisation. » Christian d'Hont, représentant de l'Asnit, renchérit et demande que l'on prenne en compte la question des groupes de passage. La question des WC cristallise de fait le conflit entre deux logiques : la défense de l'égalité des citoyens en matière de droit au logement, et la défense du voyage comme mode de vie spécifique. A noter cependant que si les rédacteurs du décret ont la faveur des gens du voyage, ce n'est pas pour les raisons invoquées par ces derniers, mais par dérogation à la logique égalitaire.

Avant de revenir sur l'enjeu familial, également au cœur de ce débat, il importe de s'arrêter sur la question de l'élection de la caravane à l'aide au logement évoquée par Marguerite Gille. Le Ministère du Logement y est opposé pour deux raisons : d'une part en raison du coût de cette extension, d'autre part pour défendre des normes de confort qu'il a lui-même contribué à faire reconnaître, ne pas rouvrir la porte aux bidonvilles, aux parpaings ni à l'Abbé Pierre⁴⁰⁷ « Il n'est pas question de descendre en-dessous des normes de viabilité ni

⁴⁰⁴ *Ibid.*

⁴⁰⁵ *Commission nationale...*, réunion extraordinaire du 23 mars 2001.

⁴⁰⁶ Elle reviendra sur cet argument lors de la discussion du guide pour l'aménagement et la gestion des aires d'accueil : « Après la guerre, quand on a reconstruit les HLM, on a construit en individualisé, non ? », *Commission nationale...*, 2 juillet 2002. Dans une logique similaire de normalisation de l'habitat des gens du voyage, Jean-Louis Cottigny envisageait de confier la gestion des aires d'accueil aux communautés urbaines et aux organismes HLM plutôt qu'aux maires.

⁴⁰⁷ Qui ne manquera pas de revenir à la première occasion, pour protester contre les mesures d'expulsions prévues par le projet de loi sur la sécurité à l'encontre des pauvres, et parmi eux, les Roms auprès desquels il choisit de faire sa déclaration publique, le 3 novembre 2002.

de financer des terrains sans sanitaires, ni eau courante, etc.. sans quoi on serait accusés de financer la bidonvilisation », précise le conseiller du cabinet de Louis Besson⁴⁰⁸. » « Le problème de l'aide au logement pour la caravane est l'existence de normes minimales, bien souvent d'ailleurs impossibles à vérifier par les CAF. Aider l'habitat en caravane c'est faire sauter toutes les normes de surface minimale par personne notamment. Faire une exception pour les caravanes pénaliserait les habitants de logements trop étroits pour bénéficier de l'aide au logement, ceux qui vivent à trois dans une chambre de bonne par exemple. Si par ailleurs on choisissait de ne l'appliquer qu'aux gens du voyage, on pénaliserait *ipso facto* les autres habitants de caravane, dont on a vu [allusion à l'enquête réalisée dans l'Oise] qu'ils étaient majoritaires et la plupart du temps Rmistes. Une allocation de droit commun ne peut être attribuée à un groupe défini ethniquement. L'Etat peut en revanche subventionner les conditions de stationnement, viabilisation, équipement pour permettre une vie décente par l'ALT, mais non le logement lui-même. » Une autre raison vient s'ajouter à ce refus : une telle aide consentie à logement en caravane irait à l'encontre de la sédentarisation, qui est la ligne défendue par le Ministère, « même si ce n'est pas annoncé », et ne pourrait que la retarder⁴⁰⁹. Ainsi fait-on "payer" aux gens du voyage le fait d'être retardés – dans le processus de sédentarisation, et de vivre en dessous des normes de confort qui lui sont associées.

Un autre élément qui va à l'encontre d'une conception habitante du logement pour les gens du voyage et renforce au contraire sa dimension d'« accueil », c'est-à-dire en fait de « stationnement » est la présence du gardien. Certes, comme dans tout bon immeuble, la présence d'un gardien ne signifie pas prioritairement qu'il y ait une visée de contrôle. Ce n'est pourtant pas ce que comprennent les gens du voyage qui, comme on l'a vu, voient en ce personnage moins un gestionnaire qu'un contrôleur des entrées et des sorties, et surtout un gardien de l'ordre. Pour eux, comme le fait remarquer Christine Tetelbom,

⁴⁰⁸ Entretien avec Pierre-Yves Rebérioux, 24 avril 2001.

⁴⁰⁹ Entretien avec Patrick Doureligne, conseiller technique au Cabinet de Louis Besson et Christiane Chanliau, Bureau des politiques sociales, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 1^{er} avril 1999. De même, une proposition de loi de 1999 visant à retirer le permis de conduire des gens du voyage en stationnement illégal « aurait permis de les fixer *de facto*. »

« gardien égale camp. » Au reste, les gardiens d'immeubles en ville et les gardiens d'immeubles HLM n'ont pas les mêmes missions. Quant aux gardiens d'aires d'accueil, ils ont souvent servi dans l'armée ou dans des sociétés privées de gardiennage professionnalisées dans la lutte contre le vol et les agressions de toute nature. C'est en raison de ce "malentendu" qu'a été rajouté dans l'article 4 de la loi le terme de « gestion. » Les mots n'ont toutefois pas nécessairement la force attendue, surtout lorsqu'ils veulent lutter contre des pratiques trop récurrentes pour céder à leur promesse. De l'aveu même de la responsable du dossier au Bureau de la politique sociale du Ministère de l'Équipement, les faits ne donnent que trop raison à une association comme l'UNISAT lorsqu'elle refuse la présence d'un gardien : « Au début, explique-t-elle, je trouvais qu'ils exagéraient, maintenant je comprends mieux. Comme c'est mal géré, il y a des problèmes, d'où la pente répressive, il n'y a pas de comité d'usager, les gens du voyage ne sont pas associés mais on cherche à le faire. »⁴¹⁰

Plus révélateur encore est le débat sur la durée du séjour qui plus que tout autre traverse l'opposition accueil/habitat. On a vu que les différents ministères avaient sur ce point des conceptions divergentes, le Ministère de l'Intérieur privilégiant la dimension « accueil », ceux du Logement et de la Solidarité, celle de l'habitat. Les débats sur la durée du séjour n'opposaient néanmoins pas seulement les ministères entre eux, mais les différents services au sein même du Secrétariat d'État au Logement où débats internes et bagarres avec le cabinet fleurissent. La durée prolongée du séjour met en effet en contradiction les promoteurs mêmes d'une conception renforcée de l'habitat dans la mesure où – c'est du moins le raisonnement tenu – elle signifierait que l'on n'a pas répondu au problème « qui est bel et bien un problème d'habitat. » Toutefois, continuer à les interdire reviendrait, là encore, à faire payer aux gens du voyage les carences de la solidarité nationale. Aussi bien, tant que la question de l'habitat n'est pas résolue, faut-il empêcher qu'ils soient délogés tous les trois mois, notamment pour les problèmes de scolarité. Il revient à Louis Besson d'avoir finalement tranché dans ce sens, en allant au-delà des propositions de son propre ministère et en proposant neuf mois, pour la scolarité - à noter toutefois que l'année scolaire est de dix mois et non pas

⁴¹⁰ Entretien avec Christine Tetelbom, *ibid.*

neuf ! Contre l'avis également des associations de gestionnaire, telle l'AREAT, qui ne voulaient que trois mois, et le respect du règlement.. Une norme de durée maximale ne peut évidemment rien opposer aux pratiques expéditives. Le préfet peut d'ailleurs sanctionner les dépassements de durée trop importants qui viendraient à limiter la disponibilité des places, dans la mesure où il en contrôle la gestion et peut supprimer l'aide. Se réclamant des pratiques existantes, et entérinant de ce fait pénalisation des gens du voyage pour la pénurie de places offertes, le bureau d'étude ARHOME préconisera dans le guide d'aménagement et de gestion des aires d'accueil une échéance précise, « par exemple deux mois entre deux séjours. »⁴¹¹ A Toulouse, explique-t-il aux membres de la Commission nationale chargés d'examiner le document, « chaque terrain est approprié et semi-sédentarisé par des clans. Ces aires font l'objet d'une rotation d'occupation d'une même famille, comme il n'y a pas de terrain de passage, on a trouvé une solution bâtarde, on est obligés de fermer les aires trois semaines par an, on oblige à la mobilité et on interdit les constructions en dur. »⁴¹² L'UNISAT, quant à elle, refuse le principe de la fermeture annuelle, tandis que le MRAP recommande seulement de ne pas fermer tous les terrains en même temps⁴¹³. Comme le souligne Marguerite Gille, la logique d'hébergement, précaire et arbitraire, l'emporte clairement sur une logique locative. « On reste sur un modèle d'établissement d'hébergement et non pas de lieu pour des locataires ordinaires. Sous prétexte d'être en caravane, on est traités comme des hébergés et non comme des locataires. Ce qu'ils veulent c'est être tranquilles chez eux ! La crainte des gens du voyage c'est d'être enfermés et de ne plus pouvoir voyager. »⁴¹⁴

L'individualisation refusée

Nous avons à maintes reprises souligné la conception communautaire, familiale, voire claniste appliquée au mode de vie des gens du voyage tenus ainsi à l'écart de

⁴¹¹ ARHOME et UNAGEV, *Les aires d'accueil pour les gens du voyage : préconisations pour l'aménagement et la gestion*, MELT, DIV, MES, Document de travail, juillet 2002, p.35.

⁴¹² Intervention de Jean-Marc Huygues, *Commission nationale*, 2 juillet 2002.

⁴¹³ Intervention de René Neveu, représentant du MRAP, *Commission nationale...*, 2 juillet 2002.

⁴¹⁴ Intervention de Marguerite Gille, représentante de l'UNISAT, *Commission nationale...*, 2 juillet 2002.

la modernité et conservés tels un fragment du patrimoine de l'humanité archaïque. Il n'est pas exclu non plus, mais nous ne sommes pas en mesure de le confirmer ici, que la fascination exercée par les gens du voyage, dégagés de toute contingence utilitariste et de toute contrainte méritocratique, fleure un parfum d'Ancien Régime où leurs "ducs" étaient volontiers honorés à la table des Grands. Cette conception de la famille élargie incontournable est nourrie par des "observations" spatiales et les informe à son tour. L'étude d'Isabelle Wemert sur des réalisations exemplaires d'habitat adapté dans la grande couronne pavillonnaire de la région Ile-de-France fait toutefois des observations significativement différentes qui tendraient à montrer que les schémas de représentations dominants sur le rapport à l'espace habité véhiculés dans les guides et souvent inspirés de travaux ethnologiques, ne sont pas toujours fidèles à la réalité des pratiques. Elles seraient ainsi une « vue d'esprit des sédentaires reprise par les voyageurs afin de ne pas montrer qu'ils vivent différemment. »⁴¹⁵ Il apparaît en effet que la doctrine communément admise de la séparation parents/enfants, les parents logeant dans la grande caravane et les enfants dans la petite, masque la réalité des usages qui séparent les sexes plutôt que les générations. Notons qu'ici, il ne s'agit pas des différences inventées par les gestionnaires mais cachées par les gens du voyage pour se conformer à leurs vues. L'auteure démonte également le schéma communautaire de la vie familiale, « idée reçue de sédentaires » qui se révèle « faussée. » « Les gens du voyage, affirme-t-elle, cherchent plus à s'isoler qu'à vivre ensemble. Ainsi, sur les aires, on peut constater que chaque famille délimite son emplacement avec des canisses et des tentures qui évitent des vues du voisinage. La vie en groupe n'est en fait que la conjoncture (manque de terrain et de reconnaissance) qui pousse les nomades à se regrouper pour avoir plus de poids. » L'urbanisation regroupe les nomades qui au début du siècle vivaient « séparés »⁴¹⁶ « Bien souvent, ajoute-t-elle, ces exemples démontrent le choix qui est fait par certains concepteurs d'appliquer des modes de vie de sédentaires aux Tsiganes, tout en leur offrant un habitat de qualité alors médiocre, qui ne pourrait par exemple être financé s'il s'agissait de logement social. »⁴¹⁷ Il est enfin surprenant

⁴¹⁵ Werner I., *op.cit.*, p.17.

⁴¹⁶ *Ibid.*, p.59.

⁴¹⁷ *Ibid.*, p.102.

de constater qu'aucune évaluation n'ait été tentée sur des réalisations qualifiées d'« exemplaires. »

Lors d'une réunion sur le schéma départemental de l'Essonne, les phénomènes d'« éclatement de la famille » avaient été également évoqués, avec pour conséquence des besoins accrus de places relativement aux estimations existantes. Les considérations économiques telles que rappelées ici expliquent la résistance à la prise en compte d'une décohabitation entre générations gagnée sur la cohabitation contrainte par le manque de place – à l'image de ce qui s'est produit au lendemain de la guerre, dans les logements urbains. La tradition sert la médiocrité de l'offre qui à son tour sert le cantonnement dans une tradition dès lors dénaturée et stigmatisée.

2°) *La scolarisation, face cachée de l'iceberg*

« Sommes-nous capables aujourd'hui en Europe de penser et d'accepter une différence fondamentale sur des modes de comportement et sur les systèmes de valeurs ? » Doit-on renoncer à poser la question et fermer les yeux sur des pratiques contraires à notre droit ? Doit-on accepter des « droits au pluriel » ou des « solutions de rechange pour des gens comme les gens du voyage qui ne peuvent rentrer dans le système général ? Entre une spécificité culturelle irréductible et un racisme tout aussi irréductible, on peut aussi rappeler que, dans le passé, la christianisation a été le prix payé par les tsiganes pour une forme d'acceptation dans la société environnante, sans laquelle ils auraient été purement et simplement exterminés. »⁴¹⁸

En concluant ainsi le séminaire de Perpignan *Légiférer sur les "gens du voyage"* – *les communes et la République*, Maurice Aymard, ayant posé l'irréductibilité des différences culturelles, plaidait évidemment pour une solution douce. La

⁴¹⁸ Maurice Aymard, in Assier-Andrieu L. et Gotman A. (eds), *Ville et Hospitalité, Légiférer sur les "gens du voyage" : les communes et la République*, actes du séminaire de Perpignan, 15 et 16 octobre 1999, Fondation Maison des Sciences de l'Homme, Plan Urbanisme Construction Architecture, Institut Catalan de Recherche en Sciences Sociales, janvier 2000 : Introduction, p.69.

christianisation n'étant plus à l'ordre du jour de la République, reste l'éducation, passage obligé de l'accès au statut de citoyen. La démocratie française, ascèse permanente, veut en effet qu'au départ on ne soit pas citoyen, mais qu'on le devienne par l'école. Ce qui explique, par contrecoup, que l'école cristallise tous les écarts.

De fait, la loi du 5 juillet 2000 a pour philosophie implicite de sédentariser des populations sous le mobile vertueux de permettre d'accéder aux services publics, et le premier d'entre eux, l'école, en vertu du principe de l'égalité des citoyens. Dans ce contexte, il apparaît que les aires d'accueil dont l'instauration est prévue par la loi sont à considérer comme les antichambres, sous surveillance, dans lesquelles puisse avoir lieu le travail d'accomplissement du sujet, comme des zones d'apprentissage de la liberté – liberté concédée par l'administration –, et en définitive, comme l'endroit où se mérite la civilisation.

Par la construction d'aires, dont on a vu les multiples variantes et contrats de stationnement qu'elles présupposent, se dessineraient, sinon un objectif de rééducation, du moins des processus de moralisation voire de « civilisation », destinés à imposer un ordre social jugé supérieur car rationnel - la société est sédentaire -, mais aussi juridique dans la mesure où le terme « civil » renvoie à l'ensemble des relations des individus dans la cité : relations ne pouvant se construire qu'entre deux individus ayant « un feu et un lieu », automatiquement investis d'une morale optimale permettant également de nier les conflits internes aux communautés sédentaires. Nous avons là l'un des pôles identificatoires des gens du voyage.

Ni individus ni sujets, les gens du voyage formatés en familles, en clans ou en peuples sont ainsi l'objet d'un programme appuyé de « responsabilisation. » Ce déni de responsabilité, lié à l'appartenance de groupe, renvoie d'une part au credo libéral dans le champs économique : ils ne peuvent vivoter que d'aides ou de petits métiers, dans les « pores » de la société industrielle, ce qui les disqualifie dans la compétition économique généralisée, avec tout ce que cela comporte de stigmatisation (leur « parasitisme »), mais aussi dans le champs juridique et notamment pénal, dont on connaît le poids dans la tradition occidentale. La

responsabilité est l'autre nom de la conscience, de la non-folie et du libre-arbitre. Attribut les gens du voyage seraient ainsi dépourvus. Or le rappel continu à la nécessité de les responsabiliser n'est que l'autre facette de la dé-responsabilité des pouvoirs publics à leur égard.

En vertu de l'article 1 de la loi du 5 juillet 2000, le schéma départemental doit définir, en sus des aires d'accueil, « la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui [les] fréquentent. » Ces actions à caractère social s'entendent dans le domaine scolaire et de formation professionnelle, des soins, de l'accès aux droits sociaux et aux équipements de proximité. Ainsi par exemple, le projet de schéma départemental de l'Essonne précise : « Le volet d'accompagnement social a été situé comme le complément indispensable à la démarche engagée pour le volet habitat, dans le cadre de l'élaboration du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage. » De même, les rédacteurs du guide pour l'aménagement et la gestion des aires d'accueil réitèrent le caractère indissociable de l'aménagement spatial des aires et de l'accompagnement social des gens du voyage : « L'étude pré-opérationnelle à la réalisation des aires d'accueil doit définir, ensemble, les besoins en termes d'aménagement, de gestion et d'actions socio-éducatives. »⁴¹⁹

L'importance de l'enjeu scolaire de la loi se lit aussi dans les déclarations répétées de ses promoteurs. Pour Patrick Doutreligne, conseiller technique au Cabinet de Louis Besson, « la loi Besson est une loi d'opportunité en ce qu'elle veut régler les problèmes de stationnement et de fiscalité, mais qui engage un débat de fond sur l'École et la République. »⁴²⁰ Pour Jean Blocquaux, président de la Commission nationale des gens du voyage : « La scolarisation est l'un des enjeux les plus importants. Il faut permettre aux enfants des gens du voyage d'être des citoyens [...] C'est un chantier majeur auquel j'attache beaucoup d'importance. Il faut faire comprendre à toutes les associations et leurs adhérents de l'importance de la scolarisation des enfants pour qu'ils puissent s'adapter tout

⁴¹⁹ ARHOME et UNAGEV, *Les aires d'accueil pour les gens du voyage : précisions pour l'aménagement et la gestion*, MELT, DIV, MES, Document de travail, juillet 2002, p.9.

⁴²⁰ Entretien avec Patrick Doutreligne, *ibid.*

en conservant leur culture.»⁴²¹ Et pour le préfet Guy Merrheim : « La problématique des gens du voyage peut être comparée à un iceberg en ce sens qu'une partie est visible [...] C'est le stationnement. L'autre partie est immergée, peu visible à l'œil non averti, moins médiatisée, et pourtant le plus important. C'est la pratique de la citoyenneté, la scolarisation des enfants, la formation des jeunes aux métiers traditionnels et modernes.»⁴²²

C'est la centralité de la scolarisation qui a justifié, on l'a vu, l'allongement de la durée maximale de stationnement jusqu'à neuf mois. C'est en son nom que le successeur de Patrick Doutreligne et de Pierre-Yves Rebérioux au Cabinet du secrétariat d'Etat au Logement proposera, devant la Commission nationale consultative, le renforcement de cette disposition. Venu assurer la Commission du soutien du Cabinet de Marie-Noëlle Lienemann, Jean-Louis Cottigny annonce en effet d'entrée de jeu que « L'objectif d'une telle commission est de faire avancer le droit. Les gens du voyage sont des citoyens à part entière dans le peuple de France qui doivent y avoir leur juste place. » Il propose, en liaison avec la représentante du Ministère l'Equipement, un amendement visant à autoriser l'aménagement à titre permanent pour faire valoir les droits à la scolarisation et annonce la prise d'un décret dans ce sens⁴²³. Tout en souscrivant au contenu de l'amendement proposé par Jean-Louis Cottigny, Laurent El Ghozi émet cependant la réserve suivante : « Il est important que l'appartenance de plein droit et dans la durée à la commune soit reconnue en tant que telle. » Autrement dit, sans qu'elle doive être liée à l'obligation scolaire. Cette nuance est d'importance tant elle éclaire les différences de conception qui peuvent se cacher derrière une proximité apparente. On a en effet d'un côté une concession à l'itinérance déterminée par l'obligation scolaire, de l'autre l'affirmation d'un droit à l'appartenance communale favorable, de surcroît, à la scolarisation. D'un côté un projet de dressage à la scolarité, de l'autre la revendication d'une liberté commune à l'ensemble des citoyens, sédentaires ou non. La formule employée par Jean-Louis Cottigny dans son préambule : « les gens du voyage sont des citoyens à part entière dans le peuple de France » révèle la fonction de la redondance qui nie ce qu'elle vient redoubler. En

⁴²¹ Intervention de Jean Blocquaux, *Commission nationale*, 7 décembre 2000.

⁴²² *Rapport du Préfet Merrheim, op.cit.*, p.1.

⁴²³ *Réunion de la Commission nationale*, 6 novembre 2001.

réalité la formule signifie que les gens du voyage ne sont *partiellement* que citoyens car non encore élevés par l'école.

C'est également au vu de cette condition scolaire, considérée comme la contrepartie de la réalisation des aires d'accueil, que devant la Commission nationale consultée sur le projet de décret relatif à la composition et au fonctionnement de la commission départementale consultative des gens du voyage, la représentante du Ministère de l'Education nationale demande que son ministère ait des représentants siégeant au sein de ces commissions. Il lui sera toutefois répondu que les commissions départementales n'ayant pas un rôle de gestion, la représentation de l'inspection académique, souhaitable dans les faits, ne peut être assurée par un texte réglementaire⁴²⁴.

Cette volonté de présence au sein de la commission départementale manifeste-t-elle le souci de redresser un taux de scolarisation effectivement en baisse dans la population des gens du voyage et, pour ce faire, de rehausser le niveau de la demande *et* de l'offre ? En réalité, à travers le débat, c'est la fameuse question de la responsabilité qui est en jeu. Si en effet les parents se montrent peu enclins à conduire leurs enfants dans une école qui leur est étrangère - « Les gens du voyage ne se mêlent pas facilement aux autres, il ne faut pas se montrer trop exigeant », expliquait un voyageur devant la Commission départementale de l'Essonne en réponse aux accusations de non inscription scolaire des enfants de voyageurs -, on sait que leur absence de l'école est également due aux refus d'inscription⁴²⁵. La discussion sur le projet de rapport annuel de la Commission nationale témoignerait plutôt d'une volonté de défausse du Ministère de l'Education désireux de conditionner son apport à la réalisation des aires, bouclant ainsi les termes du contrat : aire – scolarisation. En proposant un amendement « spécifiant que la scolarisation dépend de l'amélioration des conditions d'accueil », le Ministère de l'Education nationale suggère en effet non seulement de se dédouaner de toute

⁴²⁴ Intervention de Françoise Lagarde, représentante du Ministère de l'Education nationale, réunion de la Commission nationale., 23 mars 2001.

carence, mais de lier réciproquement et exclusivement l'accueil à la scolarisation⁴²⁶. Pareille liaison est contestée parce qu'elle déresponsabilise le Ministère : « Si les écoles refusent, affirme Laurent El Ghozi, ce n'est pas une question de stationnement. Ne dédouane pas le Ministère » ; ou bien dans son principe même, par la représentante de Romano-Pral : « Le lien entre scolarisation et terrain est choquant, il ne faut pas mélanger les deux. »⁴²⁷ Elle est en revanche soutenue par les représentants de l'Association sociale et internationale tziagne et de l'Association nationale des gens du voyage qui maintiennent au contraire que « le stationnement conditionne tout », que « mettre des écoles maternelles sur les aires entraînerait les enfants à aller à l'école » et que « bien cibler le scolaire permettra de faire valoir auprès des maires la nécessité de ne pas être localisé loin des écoles, ce qu'ils n'hésitent pas à faire ! »⁴²⁸ La responsabilité de l'Education nationale n'a pu être évacuée, et les représentants des gens du voyage en appellent à celle de la puissance publique. Concernant la nécessaire coordination des établissements scolaires successifs proposée par le rapport de la Commission, le Ministère de l'Education propose alors un autre amendement visant à remplacer la formulation initiale « de façon à ce que les parents *n'aient pas à prendre en charge* l'ensemble des démarches comme c'est le cas actuellement », par la formule suivante : « pour que les parents *ne soient pas déchargés* de l'ensemble des démarches... » L'argument avancé à l'appui de cet amendement - « Il faut responsabiliser les parents » - cible les carences citoyennes des gens du voyage. La proposition sera refusée.

La contradiction qui interdit le déploiement de l'autonomie et rend nécessaire le contrôle opère ici à plein. Elle révèle une espèce d' "amour vache" entre la société française et une population dont elle réitère l'altérité, qu'elle maintient dans un certain degré de proximité mais qu'elle a toujours pour ambition d'anéantir au nom de la République.

⁴²⁵ *Relevé de conclusion de la réunion de la 3^{ème} commission élargie*, ibid.

⁴²⁶ *Réunion de la Commission nationale*, 6 novembre 2001.

⁴²⁷ Intervention de Juliette Bachiri, ibid.

⁴²⁸ Interventions de Pierre Friand et de Christian D'Hont, ibid.