

Pour une agence européenne du sans-abrisme*

Julien Damon

Responsable du département Questions sociales au Centre d'analyse stratégique.
Professeur associé à Sciences-Po (cycle d'aménagement et d'urbanisme)

REFERENCE : « Pour une agence européenne en faveur des sans-abri », Revue de droit sanitaire et social, vol. 43, n° 5, 2007, pp. 887-895.

L'essentiel

Le traitement du vagabondage et de la mendicité a été un moteur de l'avènement des politiques sociales et pénales. Historiquement, pour dépasser l'incapacité des collectivités locales à gérer collectivement la présence de sans-abri, plus ou moins inquiétants, il a fallu des interventions régionales, puis nationales permettant l'affirmation des Etats. Aujourd'hui, dans une Union européenne aux frontières ouvertes, la nouvelle échelle de la gestion de la question des sans-abri est communautaire. Ce sont maintenant, à certains égards, plus les villes et l'Union que les régions et les Etats qui peuvent valablement agir. Progressivement les connaissances et les échanges se renforcent entre les Etats-membres. Il peut être suggéré de conforter cette dimension communautaire de l'intervention en faveur des sans-abri par la spécification de cette question au sein de la stratégie pour l'inclusion sociale, mais aussi par la création d'instruments particuliers, comme une agence européenne en charge du dossier.

Mots-clés : Sans-abri * Europe sociale * Droit au logement * Vagabondage * Incivilités * Construction européenne

Le modèle social européen, l'Europe sociale, ou bien encore la dimension sociale de la construction européenne sont la matière d'une littérature conséquente et importante¹. En un mot, l'Europe sociale se cherche. Il s'agit, entre autres choses, de savoir si l'Union européenne est simplement un projet d'accomplissement du marché intérieur avec subordination des politiques sociales à cet objectif principal, ou bien s'il est possible de donner plus de consistance aux investissements sociaux, sans passer par l'unique voie de l'organisation du travail et du marché. En tout état des débats et controverses, l'Union européenne et ses membres sont bien concrètement confrontés à de nouvelles réalités sociales auxquelles les pays ont à faire face : nouvelles inégalités, diversité croissante des populations, changements familiaux, vieillissement, dépendance, mobilité accrue, exclusion sociale. La majorité de ces points relèvent de la responsabilité des Etats membres, mais concernent l'Union dans son ensemble.

Face aux nouvelles réalités sociales, autour desquelles la Commission a d'ailleurs lancé au printemps 2007 une consultation de grande ampleur², les sociétés européennes sont appelées à réagir et à adapter leurs priorités de politique sociale. Il est donc possible de proposer pour innover... On s'intéressera ici au cas des sans-abri pour souligner le caractère désormais foncièrement communautaire de la question. En réponse, peuvent être suggérés de nouveaux investissements de l'échelle communautaire, et, le cas échéant, une agence dédiée.

Les sans-abri sont depuis le milieu des années quatre-vingt très visibles dans les espaces publics des villes de l'Union européenne. Ce problème ancien a pris une dimension nouvelle, en particulier parce que les formes extrêmes de pauvreté sont considérées comme inacceptables dans des sociétés d'abondance. La situation et les conditions de vie des personnes sans-abri sont partout envisagées comme des atteintes aux droits de l'Homme.

* Cette contribution prolonge une note de veille du Centre d'analyse stratégique (n° 69, 2007) sur le traitement européen de la question des sans-abri (www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/Note_de_veille_69.pdf). Elle n'engage que son auteur.

¹ Pour deux jalons récents sur la dimension sociale de la construction européenne, voir le rapport annuel 2006 de l'Inspection générale des affaires sociales, La dimension européenne des politiques sociales (La Documentation française, 2006) et le rapport du Centre d'analyse stratégique, Quelle dimension sociale pour le projet politique européen ? (La Documentation française, 2007). Voir aussi le rapport du Centre for European Policy Studies (CEPS) pour la Commission, Is Social Europe Fit for Globalisation (mai 2007), http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/simglobe_fin_rep.pdf

² Voir ce « document consultatif » sur « la réalité sociale de l'Europe », mis en ligne en mars 2007 : http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/docs/background_document_fr.pdf. Voir également pour ceux que le sujet intéresse – et il est vraiment souhaitable qu'ils soient nombreux – le rapport Eurobaromètre (n° 273, « réalité sociale européenne », février 2007) réalisé à l'occasion de cette consultation.

Si ce phénomène se présente sous des formes variables dans les pays de l'Union, s'il suscite des réactions variées (hostiles ou hospitalières) et si le problème ne semble au premier abord nullement relever de la compétence communautaire, il n'en demeure pas moins que la présence de personnes sans-abri dans les villes est une des plus graves manifestations des phénomènes d'exclusion sociale, intéressant au premier chef les collectivités territoriales, mais également les Etats³. Cette problématique qui mêle insécurité, pauvreté, et mobilité concerne de plus en plus l'Union elle-même.

La question des sans-abri est incidemment abordée dans les débats communautaires au travers de la problématique du logement⁴. Elle relève des avancées relatives à la dimension sociale de la construction européenne, et s'inscrit dans le cadre des initiatives et programmes européens en matière de lutte contre l'exclusion⁵.

On montrera ici combien la question des sans-abri, appréciée à l'aune du traitement historique du vagabondage, est devenue une problématique à dimension éminemment européenne en raison d'une mobilité considérablement facilitée. Dans un espace ouvert sans frontières, les sans-abri d'origine communautaire et extracommunautaire peuvent se déplacer d'un pays à l'autre, d'une ville européenne à une autre. On présentera ensuite ce qu'il en est de la prise en compte progressive de cette question à l'échelle de l'Union, pour ce qui concerne d'abord l'harmonisation en cours des définitions et des statistiques. Au terme de cette rapide analyse on s'autorisera quelques suggestions de politique publique européenne, en soutenant que le principe d'une « agence européenne du sans-abrisme » mériterait d'être étudié avec le plus grand sérieux.

La coopération incertaine et instable des collectivités locales confrontées à l'indigence et à l'errance : une source historique d'affirmation des Etats

Face à la présence de sans-abri dans l'espace public, l'alternative est simple. Il faut accueillir (au moins seulement tolérer) ou exclure (c'est-à-dire enfermer ou bien repousser ailleurs). Un bref retour sur l'histoire des interventions publiques en direction des sans-abri permettra de souligner la dynamique d'affirmation des régions, puis des Etats, puis maintenant de l'Europe face à la fragilité de la coopération locale.

Vagabondage et mendicité font l'objet d'interventions publiques depuis très longtemps⁶. A partir du milieu du XIV^{ème} siècle, le contrôle de la population errante devient la grande affaire d'ordre des Etats monarchiques européens. Avec le contrôle de ceux qui échappent aux communautés et aux solidarités locales, l'Etat expérimente lois et incriminations, s'affirmant de la sorte contre les pouvoirs municipaux. Depuis lors, les possibilités de communication et les vitesses de déplacement ont considérablement augmenté. C'est maintenant à l'échelle européenne que le problème se pose – ne serait-ce qu'en termes de migrations - et qu'il pourrait être appelé à être traité. Pour étayer un tel argument, on s'inspirera de la manière dont le sociologue néerlandais Abram de Swaan analyse l'évolution de la prise en charge des vagabonds et des mendiants, parallèlement à la montée en puissance des Etats centraux⁷.

Au Moyen Age les communes n'avaient que deux possibilités : accueillir les pauvres qui se présentaient à leurs portes ou les renvoyer. Si une communauté, pour des raisons religieuses ou politiques, décidait d'accueillir, elle n'avait aucun moyen de savoir si les autres collectivités allaient faire de même ou si, au contraire, elles n'allaient pas profiter de cette offre d'accueil pour se décharger de leurs propres pauvres et renvoyer tous les errants.

³. Sur l'histoire et les formes de la prise en charge des sans-abri, on se permet de renvoyer à J. Damon, *La Question SDF*, PUF, 2002.

⁴ La problématique du logement a également été la première porte d'entrée des expertises récentes sur le thème des sans-abri en Europe, cf. J. Doherty, B. Edgar, H. Meert, *Access to Housing. Homelessness and Vulnerability in Europe*, Policy Press, 2002.

⁵ Sur ces différents points d'entrée européens pour la question des sans-abri, voir l'avis du Comité des régions de l'Union européenne sur « la question des sans-abri et du logement » (n° 376, 3 juin 1999). http://coropinions.cor.europa.eu/CORopinionDocument.aspx?identifiant=cdrc\commission4\dossiers\com4-018\cdr376-1998_fin_ac.doc&language=FR

⁶ Voir l'ouvrage classique de B. Geremek, *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Age à nos jours*, Gallimard, 1978. Pour les amateurs, voir aussi E. Darnaud, *Vagabonds et mendiants*, Ernest Leroux, 1876, F. Chanteau, *Vagabondage et mendicité*, Pedone, 1899, C. Paultre, *De la répression du vagabondage en France sous l'Ancien Régime*, 1906, A. Vexliard, *Introduction à la sociologie du vagabondage*, Marcel Rivière, 1956.

⁷ A. de Swaan, *Sous l'aile protectrice de l'Etat*, PUF, 1988, trad. 1995. Sur les suites de ces analyses « transnationales », voir A. de Swaan, *Social Policy beyond Borders. The social question in transnational perspective*, Amsterdam University Press, 2002. Voir également notre analyse sur les liens entre vagabondage et émergence de l'Etat central, J. Damon, *Vagabondage, interdépendances et ajustements du territoire. A propos d'Abram de Swaan*, « Sous l'aile protectrice de l'Etat », *Fondations*, n° 3, 1996, p. 57.

L'équilibre et la coordination du système de secours aux indigents et/ou de coercition des vagabonds, organisé au niveau local, étaient recherchés au niveau régional. Mais rien ne pouvait contraindre une autorité locale à agir dans un sens ou un autre.

Avec le développement des villes et de leurs interdépendances, l'Etat, partout en Europe, est intervenu pour qu'un équilibre régional des secours s'ajoute aux systèmes charitables locaux devenus insuffisants. La première tentative d'un équilibre territorial plus large fut le « grand renfermement » du XVII^{ème} siècle⁸. Des bâtiments, les hôpitaux généraux, étaient édifiés ou transformés pour y enfermer les pauvres afin de mettre fin au vagabondage. Au même moment naissait l'idée des ateliers de charité. Les pauvres n'étaient plus simplement enfermés pour être entretenus ou punis. Ils se voyaient proposer une tâche qui devait les convertir, les punir, les guérir ou les rééduquer. Le principe était d'employer les pauvres valides dans un système de secours autofinancé.

Cette idée de créer une certaine autarcie de l'assistance donna l'illusion d'une issue au dilemme entre accueil et renvoi qui accablait le système de collectivités autonomes. Mais les ateliers avaient peine à s'autofinancer et ils étaient critiqués par les entreprises voisines qui y voyaient une concurrence déloyale. Le pouvoir central joua alors un rôle décisif en soutenant les villes et en apportant financements et/ou commandes à des ateliers ou à des hôpitaux. La participation de l'Etat dans la lutte contre le vagabondage et dans l'aide aux pauvres n'a ainsi cessé de croître. L'autonomie communale s'est effacée devant l'émergence d'un Etat central de plus en plus puissant pour gouverner les communautés de son territoire.

L'histoire de la prise en charge du vagabondage éclaire les phénomènes actuels. La leçon de cette rapide reprise, c'est que des communautés autonomes se révèlent incapables d'action collective pour gérer le vagabondage sans autorité centrale régulatrice. Les interventions de l'Etat ont pour objet, dans ce cadre, d'organiser la surveillance des déplacements et la coopération entre les villes.

Passée du local paroissial au national étatique, la gestion de la question des sans-abri ne saurait que muter encore avec l'ouverture et l'élargissement progressifs des frontières européennes. Désormais les sans-abri peuvent, plus ou moins aisément, aller d'un pays à l'autre, en fonction de préférences personnelles, du niveau d'offre collective d'un territoire, de l'accent mis sur la répression ou l'accueil par les municipalités⁹. C'est bien leur mobilité rendue plus aisée, davantage encore que leurs comportements jugés déviants, qui crée maintenant un problème d'action publique pouvant justifier une intervention plus dense de niveau communautaire.

De même qu'après la Renaissance il a semblé naturellement plus opportun et plus efficace de traiter le vagabondage à l'échelle nationale, il se pourrait qu'il apparaisse aujourd'hui plus judicieux d'aborder la question des sans-abri à l'échelle d'une Union qui voit se déplacer sur ses territoires des sans-abri issus de tous ses Etats-membres mais aussi du monde entier. Si l'on s'en tient aux seuls sans domicile francophones présents en France qui ont pu être enquêtés par l'INSEE en janvier 2001, la part des étrangers est de 29 %, soit une proportion quatre fois plus élevée que dans l'ensemble de la population française¹⁰. Le Samu Social de Paris accueille, pour sa part, des sans-abri étrangers pour moitié¹¹. Dans les autres pays de l'Union les proportions avancées sont similaires, et parfois plus importantes. Ainsi, par exemple, il était estimé en 2002 que les deux tiers des sans-abri en Grèce étaient étrangers¹².

⁸ Sur toute cette histoire, avec une perspective particulière, voir le classique M. Foucault, Histoire de la folie à l'âge classique, Gallimard, 1972. Et pour la critique de la perspective foucauldienne, A. Vexliard, « Le grand renfermement ». Une œuvre de charité et de piété laïque, in Hommage à Alexandre Vexliard, Publications de la faculté des lettres et sciences humaines de Nice, n° 47, 1983, p. 13.

⁹ Pour une description fouillée des motivations et des formes de migrations de Roumains, pour aller jusqu'à devenir sans-abri dans de grandes villes européennes, voir D. Diminescu (dir.), Visibles mais peu nombreux... Les circulations migratoires roumaines, Editions de la MSH, 2003, R.-M. Lagrave, D. Diminescu, Faire une saison. Pour une anthropologie des migrations roumaines en France. Le cas du Pays d'Oas, Migrations Etudes, n° 91, 1999

¹⁰ C. Brousse, B. de la Rochère, Hébergement et distribution de repas chauds. Qui sont les sans-domicile usagers de ces services ?, Insee Première, n° 824, 2002.

¹¹ Voir le rapport de la Cour Régionale des Comptes d'Ile-de-France, Groupement d'intérêt public SAMU social de Paris, 22 septembre 2006. <http://www.ccomptes.fr/CRC13/documents/ROD/IFR200632.pdf>

¹² Voir le dossier « Immigration et sans-abrisme », Sans-abri en Europe, Bulletin de la Feantsa, hiver 2002. http://www.feantsa.org/files/Month%20Publications/FR/immigration_newslet_02fr.pdf. Plus généralement, sur les liens entre « sans-abrisme » et immigration, cf. J. Doherty, B. Edgar, H. Meert, Immigration And Homelessness In Europe, Policy Press, 2005.

En tout état de cause, la question de la coordination européenne des politiques de prise en charge des sans-abri, parallèlement à celles d'asile et d'immigration, devient cruciale pour les villes, bien plus probablement que celle de la coordination régionale. Dit d'une autre manière, la question sans-abri relèverait maintenant plus des échelles locale et européenne, que des échelles régionale et nationale¹³.

Une approche européenne de la question des sans-abri qui passe d'abord par des expertises statistiques et des échanges de bonnes pratiques

La question des sans-abri apparaît, selon les pays, régulièrement ou ponctuellement, sur les agendas locaux et nationaux. Elle ne dispose pas encore d'une grande place sur l'agenda européen.

Depuis les années soixante-dix les institutions européennes se préoccupent de pauvreté et d'exclusion. Alors que la « nouvelle pauvreté » est repérée un peu partout comme une conséquence de la crise économique, la Commission lance à partir de 1975 un ambitieux programme international, soutenant des projets pilotes pour améliorer les connaissances et développer des méthodes nouvelles de lutte contre la pauvreté et la précarité¹⁴. C'est encore d'abord et avant tout en termes de connaissance, de mise en commun des pratiques et de soutien aux innovations que l'Union intervient. Qu'il s'agisse du logement, du marché du travail, de la protection sociale, l'Union n'a ni compétence, ni volonté d'harmonisation. Toutefois, dans certains domaines tels que les aides de l'Etat, les marchés publics ou encore la lutte contre les discriminations, les actions de l'Union ont un impact de plus en plus net sur les politiques et les structures de lutte contre l'exclusion liée au logement. Par ailleurs, dans tout le domaine de l'inclusion sociale, le système d'expertise partagée prend de plus en plus d'importance pour ce qui relève du traitement national des sans-abri. Ces derniers, sans être évidemment au cœur de la stratégie de Lisbonne, sont bien tout de même l'incarnation exemplaire des problèmes de cohésion sociale que cherche, entre autres, à réduire cette stratégie.

Le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 a en effet invité les États membres et la Commission européenne à prendre des dispositions ayant un impact décisif sur l'élimination de la pauvreté à l'horizon 2010. Les Etats membres coordonnent leurs politiques visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale sur la base d'un processus d'échanges et d'apprentissage mutuels connu sous le nom de « Méthode ouverte de coordination » (MOC). C'est dans ce cadre européen, en particulier dans tout son prolongement visant le soutien aux politiques d'inclusion sociale, que la question des sans-abri est abordée.

La stratégie européenne pour l'inclusion sociale mentionne les sans-abri sur les deux registres de la prévention de l'exclusion et de la nécessité de protéger les éléments les plus vulnérables au sein de nos sociétés. Depuis 2006 et l'affichage de l'ambition d'éradiquer la pauvreté et l'exclusion sociale, la question des sans-abri est de plus en plus souvent évoquée, sans être pour autant distinctement traitée. Les efforts communautaires vont depuis quelques années dans le sens d'une amélioration de la connaissance, préalable indispensable à toute évaluation de dispositifs et à tout soutien de bonnes pratiques.

Il existe en réalité peu de statistiques officielles dans le domaine des sans-abri et celles qui existent sont rarement comparables entre pays. Afin de qualifier et de quantifier le phénomène des sans-abri et de privation de logement dans le contexte européen, les instances d'expertise ont été sollicitées. C'est tout d'abord Eurostat qui a mis en évidence les obstacles aux comparaisons européennes, en examinant la diversité des définitions des personnes sans-abri et en analysant les systèmes de collecte de données¹⁵. Cet état des lieux établi par l'office statistique des communautés européennes a fait ressortir l'hétérogénéité des définitions des personnes « sans

¹³. En France il est tous les ans répété que c'est à l'échelle des départements, voire des régions que la question doit être abordée. Dans le cas parisien, il est régulièrement fait appel à l'échelle francilienne. Voir, par exemple, le rapport rendu à la Ministre de la cohésion sociale et de la parité dans les suites de la mobilisation des « enfants de Don Quichotte », par A. de Fleurieu et L. Chambaud, L'hébergement des personnes sans abri à Paris et en Ile de France, 2006. (http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/cgi-bin/brp/telestats.cgi?brp_ref=064000641&brp_file=0000.pdf). Ce défaut de coordination est encore décrit dans le rapport public thématique 2007 de la Cour des Comptes, Les personnes sans domicile, La Documentation française, 2007. (www.ccomptes.fr/CC/documents/RPT/RapportPersonnesSansDomicile.pdf). La Cour dresse un bilan des interventions publiques en faveur des personnes sans domicile. Elle souligne que l'État pilote de façon trop disparate les différentes actions relevant de sa propre compétence ; celui-ci ne dispose pas d'outils adaptés, notamment en matière de collecte d'informations et de formule de coopération, qui rendraient plus efficace sa collaboration avec les autres acteurs, notamment les collectivités territoriales. La perspective communautaire n'est cependant pas abordée...

¹⁴ Voir J. Bennett, E. James, G. Room, P. Watson, Europe against Poverty. The European Poverty Program : 1975-1980, Bedford Square Press, 1982.

¹⁵ Eurostat, The production of data on homelessness and housing deprivation in the European Union: survey and proposals, publié le 20 janvier 2005 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CC-04-008/EN/KS-CC-04-008-EN.PDF

domicile » ou « sans-abri ». Plus récemment la direction générale Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances a commandé et diffusé une étude approfondie sur les modalités possibles de standardisation des définitions et des modalités d'enquête¹⁶.

Tous ces progrès réalisés dans la perspective de l'harmonisation des informations ont été rendus possibles grâce à l'étroite collaboration entre les services de la Commission, les services nationaux producteurs de statistiques, et les institutions non-gouvernementales de prise en charge des sans-abri.

Ainsi, ces dernières années, les associations de soutien aux sans-abri et les experts, qui participent à la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA)¹⁷ ont développé, avec le soutien de la Commission, un travail conséquent d'information et de comparaison¹⁸. Parmi ces productions, on notera le souci de produire des cadres d'analyse partagés, notamment sur le plan des définitions et des statistiques. L'exercice est difficile dans un cadre national. Il l'est encore plus à l'échelle de l'Union¹⁹. Une typologie européenne de l'exclusion du logement a pu néanmoins être récemment mise en débat et diffusée. Baptisée ETHOS (pour European Typology on Homelessness and housing exclusion), elle vise à être utilisée pour la collecte de données, les recherches et l'élaboration de politiques de lutte contre l'exclusion liée au logement.

Cette typologie se veut un exercice ouvert, mettant de côté les définitions nationales dans les Etats membres. Elle permet de classer les personnes sans domicile en fonction de leur situation de vie :

- *être sans abri* (dormant à la rue ou en hébergement d'urgence) ;
- *être sans logement* (avec un abri mais provisoire dans des institutions ou foyers) ;
- *être en logement précaire* (menacé d'exclusion en raison de baux précaires) ;
- *être en logement inadéquat* (dans des caravanes sur des sites illégaux, en logement indigne, dans des conditions de surpeuplement sévère).

Au-delà des définitions et des problèmes statistiques, il importe au final de souligner que la question des sans-abri est certes une problématique renouvelée de mobilité au sein d'une Europe ouverte mais qu'elle est surtout à la fois un concentré de tous les autres problèmes sociaux (chômage, transformations des inégalités et de la pauvreté, évolutions de la famille, problèmes de marché du logement) et un précipité des difficultés de l'action publique (tant pour ce qui concerne les politiques sociales que les politiques d'asile et d'immigration).

Une réalité sociale qui appelle des réponses communautaires et, pourquoi pas, une agence du sans-abrisme

Le phénomène des sans-abri constitue incontestablement une des réalités sociales de l'Union et dans l'Union qui appellent un renouveau des cadres d'analyse et des modes d'action. Les cadres d'analyse nationaux ne sont plus adaptés à une mobilité de la pauvreté qui n'est plus celle des siècles passés. Les modes d'action ne sauraient se limiter aux seules interventions locales ni aux insuffisantes capacités de coordination régionale et nationale. La question des sans-abri est aujourd'hui pleinement une question à la fois locale et européenne, ce qui invite à analyser et réviser avec la plus grande rigueur et la plus grande ambition les dispositifs de prise en charge, qu'il s'agisse d'instruments génériques (comme les systèmes d'aide sociale) ou spécifiques (comme les centres d'hébergement d'urgence), qu'il s'agisse encore des législations relatives à la gestion des incivilités dans l'espace public ou à l'affirmation progressive du droit au logement.

¹⁶ Voir le rapport Measurement of Homelessness at European Union Level (janvier 2007), en ligne sur le site de la commission : http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf

¹⁷ Créée en 1989 et soutenue par la Commission, la FEANTSA se compose d'une centaine d'organisations basées dans 30 pays européens, dont les 27 États Membres de l'Union. Elle organise en particulier depuis 1991 un « observatoire du sans-abrisme » et produit régulièrement des documents présentant les résultats d'échange transnationaux. Ses rapports sont disponibles sur le site : www.feantsa.org

¹⁸ Signalons que tout au long des années 1990, des chiffres, diffusés par les associations nationales et la FEANTSA, circulaient sur l'ampleur de la population sans-abri. Pendant une dizaine d'années, il a été ainsi répété que chaque jour environ 1,1 million de citoyens de l'Union européenne (à 15) avaient recours aux services d'aide aux sans-abri. Sur une période d'un an ce chiffre montait à 1,8 million. Toujours selon les estimations de la FEANTSA, près de 18 millions de citoyens de l'Union européenne vivaient dans des logements de qualité très dégradée ou dans des logements « non conventionnels », c'est-à-dire dont la vocation n'est pas d'être habité.

¹⁹ Voir, sur ces difficultés, l'article de C. Brousse, Définir et compter les sans-abri en Europe : enjeux et controverses, Genèses, 58, 2005, pp. 48-71.

Prendre acte de cette dimension européenne de la question sans-abri c'est, pour la France, ouvrir d'autres perspectives sur la manière dont se traitent ailleurs dans l'Union les questions d'occupation de l'espace public (par des groupes d'individus, des tentes, etc.), les problèmes de mendicité et d'incivilité, la perspective de renforcement et d'opposabilité du droit au logement²⁰.

Concrètement, trois séries de propositions peuvent être suggérées.

- Tout d'abord, dans le prolongement de ce qui se développe actuellement, il serait peut-être opportun que la question des sans-abri devienne, en tant que telle, un des sujets précisément identifiés de la stratégie pour l'inclusion sociale. L'éradication du sans-abrisme, comme déclinaison de l'objectif d'éradication de la pauvreté et de l'exclusion, pourrait être l'ambition de cette densification des échanges de bonnes pratiques.
- Avec une visée de renforcement des interventions et des coopérations actuelles, la réalisation d'un état des lieux des problèmes et des politiques menées dans l'Union, mettant en évidence et en débat les avantages et les inconvénients d'interventions communautaires, serait bienvenue. Une mission de haut niveau, établie pendant deux ans, pourrait réaliser un état des lieux de la problématique dans tous les pays de l'Union et à l'échelle de l'Union.
- Enfin, à terme, il pourrait être envisagé que des instruments spécifiques soient établis, par exemple une agence européenne qui aurait une triple fonction de suivi du phénomène des sans-abri sur tout le territoire de l'Union ; de soutien aux initiatives de prise en charge et de régulation ; et de conduite des coopérations entre Etats pour gérer les dossiers et situations des sans-abri présents sur le territoire d'un Etat dont ils ne sont pas ressortissants.

Cette idée d'une agence du sans-abrisme mériterait d'être fouillée. Relevons juste que le terme « sans-abrisme » employé en français dans les cénacles européens est la traduction littérale de homelessness. Elle a l'intérêt de se centrer sur les sans-abri entendus au sens des nomenclatures en cours d'adoption : il ne s'agit pas de tous les mal-logés, mais bien des personnes à la rue et/ou dans les centres d'hébergement d'urgence. Il s'agit de personnes pour lesquelles se pose la question de leur domiciliation et de leur domicile de secours²¹. Il s'agit ensuite des personnes les plus immédiatement visibles et repérables comme sans-domicile. Enfin, il s'agit des personnes qui vivent, dans toute l'Europe, les problèmes personnels les plus difficiles en termes sociaux. Se centrer sur les « sans-abri » au sens des typologies en cours, c'est bien se centrer sur les personnes à la rue ou dans des abris de fortune qui, de plus en plus, peuvent vivre une mobilité européenne de la pauvreté.

Une agence européenne dédiée à la coopération communautaire et au traitement des droits des ressortissants communautaires se trouvant à la rue dans des pays membres de l'Union mais dont ils ne sont pas ressortissants pourrait, avec un cadrage précis de ses moyens d'investigation et d'incitation, considérablement moderniser et améliorer la prise en charge de ces situations.

Un certain nombre d'agences spécialisées de l'Union européenne ont déjà été établies afin d'apporter leur soutien aux États membres et à leurs citoyens. Ces agences répondent à la nécessité de faire face à de nouvelles tâches d'ordre juridique, technique et/ou scientifique. La prise en charge des sans-abri, à tout le moins la coordination des systèmes nationaux de prise en charge, peut en relever.

Pour ce qui concerne les agences communautaires (des organismes de droit public européen, distincts des institutions communautaires et possédant une personnalité juridique propre), on en compte plus de vingt dans les domaines du contrôle des pêches, des médicaments, de l'environnement, de la santé au travail, de la sécurité maritime, du ferroviaire, ou encore de l'amélioration des conditions de vie et de travail. A la lecture de cette liste de sujets, dont certains sociaux, on voit que le sans-abrisme pourrait être un thème éligible à l'édification d'une telle agence.

Il va sans dire qu'il ne s'agit là que de suggestions d'orientations pour l'amélioration de l'action publique conduite en direction des sans-abri. Celle-ci, il faut y insister, ne saurait s'envisager isolée du reste du

²⁰. Autour de cette question maintenant cruciale du droit au logement, voir le portail Europe du site de l'Union sociale pour l'habitat, www.union-hlm.org/europe, et notamment sa proposition, non retenue, de reconnaissance du droit au logement dans la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne.

²¹. Sur cette question cruciale, voir A. Reveillère-Maury, Faut-il instaurer un droit à la domiciliation ?, RDSS, 2005, p. 2008, mais aussi, pour une idée l'ampleur de la réflexion doctrinale, D. Renard, Une définition institutionnelle du lien social : la question du domicile de secours, RFSP, 1988, p. 370, J. Sibilleau, Faut-il supprimer le domicile de secours ?, RDSS, vol. 1, n° 4, 1965, p. 289, P. Ligneau, L'absence de domicile de secours depuis les lois sur la décentralisation, RDSS, vol. 21, n° 1, 1985, p. 72, X. Prétot, La libre administration des collectivités territoriales et le contentieux de la détermination du domicile de secours, RDSS, vol. 24, n° 4, 1988, p. 742.

mouvement des politiques publiques car le problème des sans-abri n'est pas un sujet singulier que des dispositifs trop spécialisés peuvent régler, mais une question sociale – désormais européenne – à comprendre et donc à traiter comme un condensé de toutes les autres.

PLUS

Réseau européen des migrations : proposition de la Commission européenne

La Commission a présenté mi-août sa proposition pour la création d'un réseau européen des migrations (REM). Ce réseau aurait pour objectif d'assurer la fourniture d'informations et de données actualisées sur toutes les évolutions migratoires et de contribuer à ce que, dans le contexte d'une politique européenne commune de l'immigration et de l'asile en cours d'élaboration, les politiques soient élaborées et les décisions soient prises en connaissance de cause. Pour atteindre cet objectif, le réseau devrait collecter et échanger des informations et des données provenant de diverses sources, puis procéder à leur analyse, publier des rapports, créer et gérer un système d'échange d'informations basé sur Internet, accessible au public (site du REM), et coopérer avec d'autres organismes européens et internationaux concernés.

Le réseau se composerait de points de contact nationaux – un par État membre – et de la Commission européenne.

A cet égard, l'enjeu frontalier pourrait offrir une illustration pertinente de cette réflexion d'ensemble. En effet, la gestion intégrée des frontières extérieures de l'UE sera sans aucun doute l'une des priorités JAI de la future présidence française de l'UE en 2008. Certes, la gestion et le contrôle des frontières extérieures demeure pour une large part l'apanage des États membres, dans la mesure où cela touche à des questions souvent considérées comme relevant de la souveraineté des États membres. Néanmoins, la mise sur l'agenda européen de ces questions témoigne de l'europanisation croissante de l'enjeu frontalier (notamment, communautarisation des procédures d'asile prévue en 2008). Cette dynamique a nécessairement une influence sur la définition des politiques nationales, en particulier s'agissant des enjeux migratoires.

L'importance remarquable prise par la thématique des frontières pose ainsi de nouvelles interrogations quant à l'opportunité d'approfondir l'europanisation des politiques migratoires, et de déterminer les conditions de répartition des compétences entre le niveau national et le niveau européen.

A cet égard, le CAS pourrait faire l'objet dans les prochaines semaines d'une saisine ministérielle sur le sujet, confiée pour l'essentiel au département Travail, Emploi, Formation. Dans ce cadre, le DIS pourrait prendre à sa charge deux dimensions :

- approche sécuritaire : étude globale des problèmes sécuritaires, coopération opérationnelle entre les acteurs en charge de la gestion des frontières, développement de la coopération avec les pays voisins ;
- modalités de mise en œuvre de la communautarisation des procédures d'asile

Cette réflexion pourrait ainsi constituer une contribution utile à la définition des propositions formulées par la France dans le cadre de sa présidence de l'UE.

Elle pourrait être complétée par une approche plus ciblée, centrée sur la zone Méditerranéenne. Inscrite à l'agenda politique européen par le Président de la République, l'avenir de la zone Euro-Méditerranéenne se prête parfaitement à une étude de cas dans la mesure où elle concentre l'ensemble des problématiques, sécuritaires, migratoires et de développement. Menée au sein du DIS, cette question serait traitée de manière complémentaire aux réflexions engagées par ailleurs (IPEMed, par exemple).

La gestion intégrée des frontières extérieures de l'UE : trois défis pour les pouvoirs publics français

Un mot de bla-bla (en insistant sur le fait que ces 3 thèmes font généralement l'objet d'un traitement séparé – ne serait-ce que parce que ne relèvent pas des mêmes piliers, et que l'originalité de notre démarche = les penser ensemble).

Ces enjeux sont (à développer d'un mot)

1/ un enjeu « sécurité » : (coopération opérationnelle entre les acteurs en charge de la gestion des frontières, développement de la coopération avec les pays voisins)

2/ un enjeu « asile » : avec la communautarisation des procédures d'asile prévue en 2008

3/ un enjeu « politique migratoire » :

La méthode retenue =

L'avenir de la zone Euro-Méditerranéenne se prête parfaitement à une étude de cas dans la mesure où elle concentre l'ensemble des problématiques, sécuritaires, migratoires et de développement. Menée au sein du DIS, cette question serait traitée de manière complémentaire aux réflexions engagées par ailleurs (IPEMed, par exemple).

Lutter contre la discrimination des Roms

Justice et affaires intérieures - 31-01-2008 - 02:01

De nombreux Roms sont devenus des citoyens de l'UE après les élargissements de 2004 et de 2007. Le Parlement roms continuent à souffrir de discriminations et dénonce des dérives anti-tsiganes promues par les extrémistes. Ils pour intégrer les Roms grâce à des mesures positives dans les domaines du logement, de la santé, de l'éducation et

Sur les 12 à 15 millions de Roms vivant en Europe, environ 10 millions vivent dans les pays de l'UE. L'hostilité à l'égard des répandue en Europe, souligne une résolution du Parlement adoptée ce jeudi par 510 voix pour, 36 contre et 67 abstentions. et utilisé par des extrémistes, peut s'exacerber à l'occasion d'attaques racistes, de discours de haine, d'agressions physiques harcèlements

La situation des Roms - qui font traditionnellement partie de la société de nombreux pays européens et y ont apporté leur différente de celle des minorités nationales européennes, justifie des mesures spécifiques au niveau eu

Reconnaissant le manque de progrès en matière de lutte contre la discrimination raciale dont sont victimes les Roms, la résolution candidats se sont engagés à améliorer l'intégration des communautés roms et demande à la Commission européenne engagements pris ainsi que la situation actuelle des Roms dans tous les États membre

Par ailleurs, les députés estiment que l'holocauste des Roms (Porajmos) "mérite d'être pleinement reconnu", en proportion visant à éliminer physiquement cette population d'Europe, en même temps que les Juifs

Des mesures spécifiques pour intégrer

La Commission est instamment invitée à s'appuyer sur les modèles favorables existants pour soutenir des programmes visant à apporter à cette population des modèles positifs et efficaces de logement, notamment aux migrants. En particulier, le Parlement résoudre le problème des campements, dépourvus de toutes normes d'hygiène et de sécurité. En effet, un grand nombre de d'accidents domestiques, en particulier d'incendies, causés par l'absence de normes

Le Conseil, la Commission et les États membres devraient soutenir les programmes nationaux destinés à améliorer la situation le domaine de la santé. L'objectif est de mettre fin sans retard à l'exclusion systématique de certaines communautés roms violations graves des droits humains, notamment la ségrégation raciale dans les infrastructures sanitaires et la stérilisation

De même, le Parlement invite la Commission à examiner la possibilité de renforcer la législation anti-discrimination en matière sur la déségrégation, et à rendre compte de ses conclusions au Parlement dans un délai d'un an. Des actions positives en les secteurs de l'enseignement secondaire et supérieur, y compris la formation professionnelle, l'éducation des adultes, la l'enseignement

Soulignant les niveaux de chômage intolérables des communautés roms, la résolution met l'accent sur le besoin de mesurer leur accès à

En outre, la Commission est invitée à étudier la possibilité de mettre en place, comme le suggère le rapport 2007 du groupe programme de microcrédit destiné à encourager la création de petites entreprises et appelé à se substituer à la pratique de des communautés


Enfin, les députés insistent pour que "les autorités locales soient mobilisées afin que les efforts faits pour promouvoir l'intégration discrimination portent véritablement leurs


Vous trouverez, dès sa disponibilité, le texte adopté tenant compte des amendements éventuels, à l'adresse ci-dessous.


Contact:

María Andrés Marín

: libe-press@europarl.europa.eu


: (32-2) 28 44299 (BXL)


: (33-3) 881 73603 (STR)


: (32) 0498.983.590

Fabienne Gutmann-Vormus

: presse-FR@europarl.europa.eu

: (32-2) 28 40650 (BXL)

: (33-3) 881 72649 (STR)

: (+32) 498 98 33 29

Mise en place d'un centre européen des politiques migratoires

L'une des grandes priorités de l'Union européenne est de concevoir et de mettre en oeuvre, dans le domaine des migrations, une politique européenne efficace et proactive bénéficiant à la fois aux États membres de l'Union européenne, à leurs citoyens et aux migrants. La stratégie migratoire de l'Europe, qui couvre des domaines tels que les besoins sur le marché de l'emploi européen, les changements démographiques, l'intégration des immigrants et la lutte contre l'immigration clandestine, a également pour but de faire en sorte que les citoyens de l'Union puissent circuler librement dans un environnement sûr. Pour soutenir ces politiques, l'Union européenne devrait créer une plateforme spécifique où la recherche serait axée sur l'évolution des besoins liés au processus d'élaboration des politiques dans le domaine de la gestion des flux migratoires. Ce sera la mission du Centre européen des politiques migratoires (European Migration Policy Centre – EMPC), qui pourrait ouvrir ses portes dès l'automne 2008.

L'EMPC aurait pour principaux objectifs d'élaborer des outils spécifiques garantissant l'utilité de la recherche pour l'élaboration des politiques et la prise de mesures concrètes et de proposer aux décideurs et autres parties prenantes des méthodes répondant aux besoins de gouvernance en matière de migrations. Il soutiendrait également la production et l'utilisation efficace de bases de données relatives aux grandes dimensions de la migration que sont les dimensions démographique, économique, sociale, juridique et politique, y compris le recensement des bonnes et des mauvaises pratiques. Le Centre devrait rassembler un grand nombre d'experts et d'intellectuels de renom afin de faire progresser la réflexion menée aux niveaux européen et mondial sur les questions migratoires et fournir ainsi un forum au sein duquel des participants aux intérêts divergents pourront confronter leurs idées et leurs opinions. Son indépendance serait toutefois garantie par le respect de normes scientifiques

Les 27 créent un "bureau" pour une Europe de l'asile

LE MONDE | 10.09.08 | 14h46 • Mis à jour le 10.09.08 | 15h06

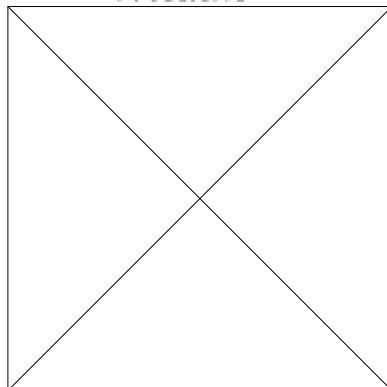
EDITION ABONNES
Abonnez-vous 6€



A l'issue de la conférence ministérielle sur l'asile, organisée à Paris les lundi 8 et mardi 9 septembre dans le cadre de la présidence française de l'Union, les Vingt-Sept ont acté de la

création d'un "bureau d'appui européen" de l'asile. L'idée de cette structure avait été avancée dans le Pacte sur l'immigration et l'asile que la France souhaite voir adopter par ses partenaires mi-octobre. Ce bureau, censé marquer un premier pas vers une "Europe de l'asile", devrait voir le jour au premier trimestre 2009.

☛ PUBLICITE



Retrouvez l'intégralité du "Monde" en HTML.
Abonnez-vous au Monde.fr : 6€par mois + 30 jours offerts

SUR LE MÊME SUJET



Infographie [Immigration : des critères d'entrée variables](#)

Document [L'intégralité du "Pacte sur l'immigration et l'asile"](#)

Edition abonnés [Archive : Brice Hortefeux : "Le pacte ne promeut ni une Europe forteresse, ni une Europe passoire"](#)

"Nous sommes passés de la réticence à la réserve, et désormais de la réserve à la réalité", s'est félicité Brice Hortefeux, ministre français de l'immigration, qui avait dû au printemps renoncer, sous la pression notamment de l'Allemagne, à son ambition initiale de doter l'Union d'une "agence".

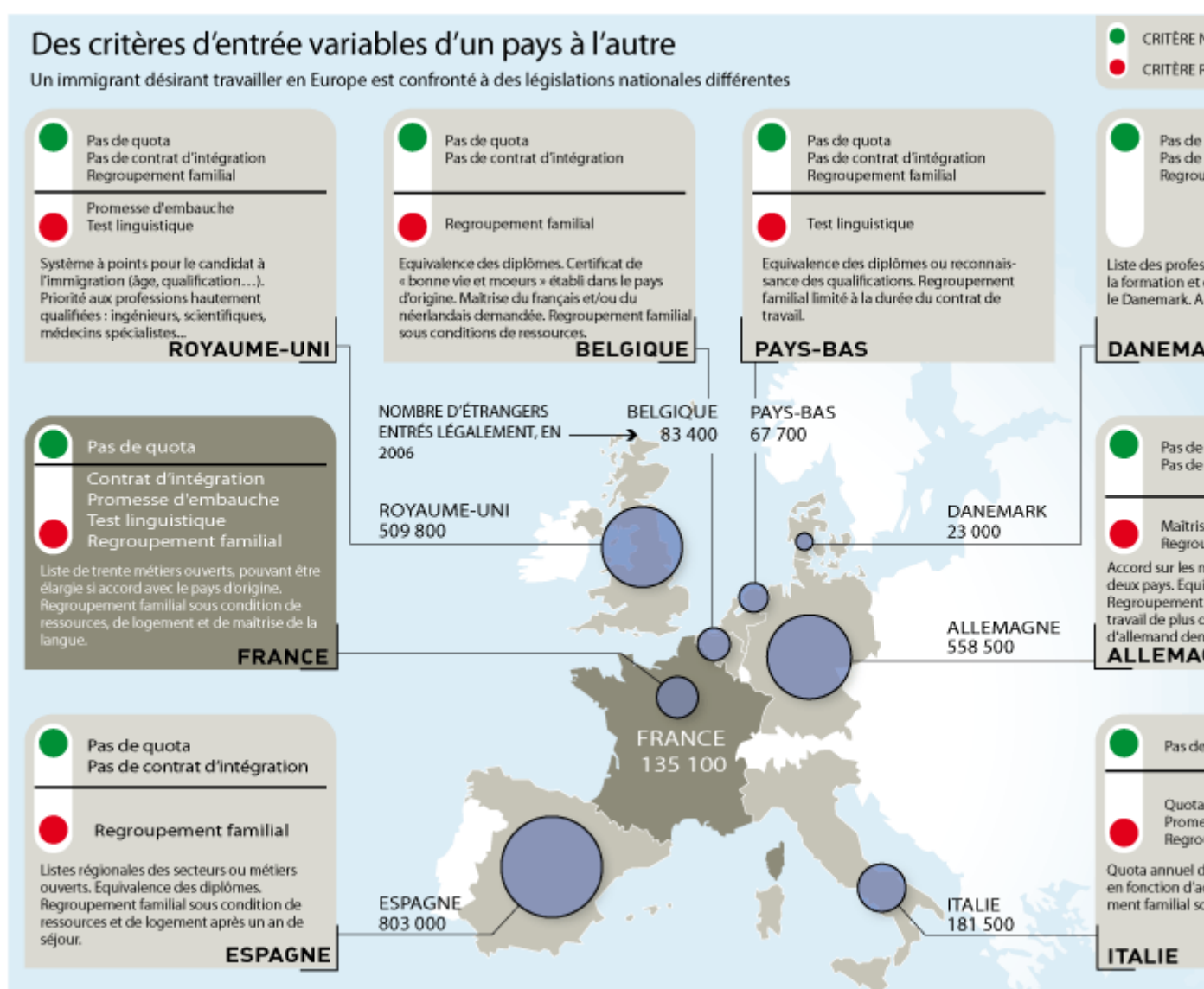
Le bureau d'appui européen n'aura de fait ni pouvoir d'instruction ni pouvoir de décision. Les Etats membres veillent toujours avec jalousie à conserver leurs prérogatives nationales. Ce bureau aura pour vocation de "faciliter les échanges d'informations, d'analyses et d'expériences entre Etats membres" sur les conditions d'octroi du statut de réfugié, aujourd'hui très disparates d'un pays à l'autre. Et il devra favoriser, à travers la compilation d'informations communes, une "connaissance partagée des pays d'origine". Jusqu'alors les Etats membres n'ont jamais été capables de s'entendre sur une liste de pays d'origine dits "sûrs".

La nouvelle structure aura aussi pour mission de développer des coopérations entre administrations en charge de l'examen des demandes d'asile, de coordonner des projets communs de formation de leurs agents, et enfin d'organiser le soutien aux Etats en situation de crise.

Les ministres intervenus lundi dans la matinée ont été unanimes à souligner la nécessité d'une plus grande coopération entre Etats membres. Pour les pays aux frontières de l'Union et confrontés à des arrivées massives de réfugiés, tels l'Italie, Chypre ou Malte, cette coopération doit permettre de mieux partager la charge. Ceux qui sont moins directement concernés appellent également à une plus grande coordination. "Le système de Dublin (qui détermine l'Etat responsable du traitement de la demande) ne restera légitime que si nous le complétons par la coopération", a reconnu l'Allemand Wolfgang Schäuble.

En vertu du règlement de Dublin, un dossier déposé dans un pays de l'espace Schengen doit être traité jusqu'au bout par celui-ci. Et les Etats membres ne se privent pas dès lors de renvoyer les demandeurs d'asile vers le pays par lequel ils sont entrés dans l'Union.

Laetitia Van Eeckhout



Vers une réponse européenne pour l'intégration des Roms

LE MONDE | 15.09.08 | 14h13 • Mis à jour le 16.09.08 | 08h04

Quelque 7 millions de citoyens européens ont les yeux tournés vers Bruxelles, où se tient, mardi 16 septembre, le premier sommet sur les Roms organisé par la Commission européenne. Au-delà de la prise de conscience de l'exclusion sociale et de la discrimination dont ils font l'objet partout en Europe, les Roms espèrent de cette conférence un engagement des Etats à développer des politiques nationales d'intégration. Une proposition que la France, qui préside l'Union européenne, doit soutenir mardi.

CHIFFRES

Dans l'Union européenne. Les Roms seraient quelque 7 millions, selon le Conseil de l'Europe. Leur nombre est toujours incertain, puisqu'il existe très peu de statistiques ethniques.

En Roumanie et en Bulgarie. C'est dans ces deux pays qu'ils sont le plus nombreux : près de 10 % de la population, soit respectivement 1,8 million et 650 000 personnes.

En France. Les Roms ne seraient que 6 000 dans l'Hexagone, selon les milieux associatifs. En Italie, ils sont 200 000 et 700 000 en Espagne.

Le ministre des affaires étrangères, Bernard Kouchner, devrait proposer aux Vingt-Sept de développer des standards européens d'intégration des Roms par l'emploi, le logement, la santé et l'éducation dans le cadre de plans nationaux.

Les Roms représentent la plus grande minorité ethnique transnationale de l'Union européenne. Dans la plupart des pays d'Europe de l'Ouest, ils sont quelques centaines de milliers tout au plus. Mais malgré leur petit nombre à l'échelle nationale, ils sont cantonnés dans des bidonvilles dans des situations indignes d'habitat et de santé, autour de Paris, Naples, Rome ou Marseille, etc. *"Leur espérance de vie à la naissance est de dix ans inférieure à la moyenne européenne"*, rapportait la Commission européenne début juillet.

"STRATÉGIE GLOBALE"

Souvent empêchés de travailler légalement, comme en France où un régime dérogatoire exclut du marché du travail les Roumains et les Bulgares jusqu'en 2012, ils ont difficilement accès aux soins et rarement aux logements sociaux. La scolarisation est parfois le fruit de longues négociations entre les associations et les municipalités.

En décembre 2007, le Conseil européen avait appelé les 27 Etats membres à renforcer leur politique d'intégration. Le Parlement européen a adopté en janvier une résolution pour *"une stratégie globale"*. Mais aujourd'hui, les ONG et associations de défense des Roms veulent des actes et des mesures concrètes. Afin de s'assurer de la mise en place des politiques d'intégration et de leur évaluation, elles réclament *"une directive cadre"*.

"CRÉER DES SYNERGIES"

Cependant, la plupart des secteurs clés de l'intégration (emploi, logement, santé, éducation) étant de la responsabilité des Etats, Bruxelles ne peut que les inviter à développer des plans nationaux et à *"profiter au maximum des fonds européens"*, comme le soulignait le document de travail sur les politiques existantes publié le 2 juillet par la Commission.

Cette dernière y préconisait également de *"créer des synergies avec des processus, comme la Décennie d'intégration des Roms"*. Une expérience dont pourrait s'inspirer la présidence française. La Décennie d'intégration des Roms, menée dans neuf pays européens depuis 2005 avec des résultats inégaux, associe la société civile, les communautés roms et les gouvernements. Elle est née d'un partenariat entre plusieurs organisations dont la Banque mondiale et l'Open Society Institute de George Soros, que M. Kouchner doit rencontrer mardi.

Ce projet européen consiste en la réalisation de plans nationaux avec des objectifs pluriannuels d'intégration (éducation, santé, emploi, logements). Financés à la fois par les Etats, les fondations et le Fonds social européen, les projets développés au niveau local permettent par exemple de renforcer les équipes éducatives pour faciliter la scolarisation des Roms. Afin de développer des plans d'action nationaux, *"nous attendons que la France propose sous une forme ou une autre d'élargir la Décennie d'intégration des Roms aux 27 Etats membres"*, affirme Aurore Arnould, du réseau mondial Caritas.

Les représentants des politiques d'intégration menées en Espagne, en Hongrie ou en Roumanie devaient mardi faire état à Bruxelles des *"politiques qui marchent"*. La présidence française pourrait également s'en inspirer afin de concrétiser ses propositions lors du Conseil européen de décembre.

Anne Rodier

> QUEL AVENIR POUR LES AGENCES EUROPÉENNES ?

Dans un « working paper » du réseau EPIN publié le 14 octobre, Sami Andoura et Peter Timmerman, chercheurs à l'Institut royal des relations internationales, think tank bruxellois, font le point sur le devenir des agences européennes. Tout en soulignant d'emblée l'hétérogénéité des 35 structures existantes, les auteurs s'essaient d'abord à une typologie. Ils distinguent les agences exerçant une fonction de régulation administrative (Agence européenne des Médicaments), celles ayant un rôle d'observatoire (Agence des Droits fondamentaux), celles en charge de promouvoir la coopération (CEDEFOP), ou encore celles remplissant un rôle technique opérationnel (Frontex, Agence européenne de l'Énergie). Mais l'enjeu central se situe selon eux dans la bataille entre une Commission européenne ayant mis sur la table un schéma de réforme début 2008 mais ne voulant pas aller plus loin que ce qu'elle avait imaginé en 2005 et un Parlement européen surtout soucieux d'un droit de regard sur la création d'agences. S. Andoura et P. Timmerman estiment que des propositions comme la définition jusqu'ici manquante de l'agence et la classification des missions (adoption de décisions individuelles s'imposant aux tiers, rôle d'assistance technique ou scientifique auprès de la Commission, création d'un réseau d'autorités compétentes) sont positives. Le traité de Lisbonne comportant une référence explicite aux agences devrait également clarifier les éléments relatifs à la transparence, à la protection des données. Les auteurs craignent en revanche que les nouveaux mécanismes de contrôle prévus n'en viennent à engendrer une charge contreproductive pour les agences, avec à la clé « une fatigue de l'évaluation ». Au-delà de l'évaluation de 2010 annoncée par la Commission, ils prédisent une « agencification » t les agences « utiles mais pas indispensables ».

continue de l'Union européenne même s'ils jugent

http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1736hx.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:FR:PDF

ttp://eur-le> M.-C. M.

>

[Accueil du site](#) > [Revue](#) > [Idées du monde](#) > Ces Roms qui font peur à l'Europe



Ces Roms qui font peur à l'Europe

par [Jean-Baptiste Duez](#) [23-10-2008]

Domaine : [International](#)

Mots-clés : [pauvreté](#) | [Europe](#) | [expulsions](#) | [Roms](#)



Depuis les années 1990 et l'effondrement du bloc communiste, quelques milliers de Roms ont quitté l'Europe de l'Est. Leur arrivée à l'Ouest, notamment en France et en Italie, a suscité de vives réactions de rejet – et cela n'est pas simplement lié à leur pauvreté ou à leur mode de vie. Non sans rapport avec les conditions d'entrée et de séjour des étrangers, la « question rom » est aujourd'hui au cœur des politiques européennes et nationales.

Télécharger ce(s) document(s) :

- [Ces Roms qui font peur à l'Europe](#) (PDF - 68.2 ko)

par Jean-Baptiste Duez

Différentes contraintes ont été instaurées à l'encontre des flux migratoires vers l'Europe et en Europe. Elles contribuent à modifier le statut des étrangers, ainsi que la notion même d'étranger qui a toujours fait l'objet d'un questionnement identitaire. Dans un tel contexte, la question rom occupe une place importante au sein des débats publics en Europe de l'Ouest comme en Europe de l'Est. En France, celle-ci n'est pourtant pas nouvelle. En 1912, une loi fut votée qui réglementait la circulation des nomades. La question a été soulevée à nouveau il y a quelques années, alors que des bidonvilles avaient réapparu dans le Sud parisien et que la loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003 avait considéré comme indésirables les gens du voyage. Une partie de ces populations avait alors fait l'objet de mobilisations citoyennes et des Roms avaient été intégrés en Seine-et-Marne et dans le Val-de-Marne. Il n'en va plus de même aujourd'hui et les Roms restent au cœur des préoccupations européennes.

Au delà de la similitude des situations de rejet, il existe plus particulièrement en France (et en Belgique) une double question en ce qui concerne les Roms. Il y a, d'une part, les personnes assimilées depuis la loi du 12 décembre 1969 aux gens du voyage, détentrices d'un carnet de circulation, qui sont un peu moins de 200 000 et possèdent la nationalité française. À celles-ci s'ajoutent ceux qui ont un domicile fixe, et il y a donc en tout entre 300 000 et 400 000 Tziganes vivant en France [1]. Les deux tiers d'entre eux sont sédentaires mais n'en possèdent pas moins, selon l'expression de Jean-Pierre Dacheux, « une certaine culture du voyage » [2], c'est-à-dire l'habitude de se déplacer à l'intérieur du territoire national. Cette situation est une spécificité de l'Europe de l'Ouest, quand aujourd'hui les Roms en Europe

sont considérés comme sédentaires à 97 %. Au nombre de dix à douze millions en Europe, ces Roms sont citoyens européens et, s'ils ne gagnent que de faibles revenus, ils possèdent dans une certaine mesure le droit à la liberté de circulation.

Depuis les années 1990 et la chute du bloc communiste, on assiste à l'arrivée de Roms dits orientaux, venus de l'Europe de l'Est [3]. Au nombre de quelques milliers en Île-de-France, ces Roms viennent s'ajouter aux autres *Parizosqe Roma* (les « Roms parisiens » en romani). Ce flux migratoire restreint soulève la question d'un lien entre Manouches et Sintis, les Roms de nationalité française et les Roms orientaux, puisque, si ces populations s'inscrivent dans une réalité sociale différente, il existe entre eux des liens historiques. La peur d'un « appel d'air » a été mobilisée à l'encontre des Roms orientaux, alors que ce ne sont que quelques milliers de personnes qui cherchent à s'installer en Europe occidentale.

Un climat de violence et de xénophobie

Après un long silence dans la presse (celle-ci, hormis *Le Monde* qui publie régulièrement des articles sur la question, n'a pas vraiment suivi les expulsions de Roms en 2007), un très grand nombre d'articles ont été publiés au cours de l'été 2008. La situation précaire des Roms et le traitement particulièrement répressif de la part des Italiens ont été mis en évidence à la suite de plusieurs événements. Après la réélection de Silvio Berlusconi, qui a usé de xénophobie à l'égard des Roms et n'a pas oublié que le fait de parler des Roms en bien ou en mal offrait une occasion de se mettre en scène, et après la proposition subséquente de ficher les ressortissants de ces communautés par le biais des empreintes digitales, un mouvement de protestation s'est mis en place qui a assimilé ces méthodes à celles du nazisme et du fascisme.

Malgré la séparation des communautés et leur répartition dans les différents territoires européens entre le XIVe et le XVe siècle [4], les populations roms (ou tziganes) disséminées en Europe sont liées par une histoire commune, qui a notamment été marquée le servage ou l'esclavage, puis par le génocide de la Seconde Guerre mondiale et par les méthodes spécifiques utilisées à leur encontre par les SS dans les camps d'extermination [5]. C'est pourquoi une telle association d'idées permet de dénoncer aujourd'hui la politique répressive à leur encontre. L'Association nationale des ex-déportés s'est en particulier élevée contre le fichage et la collecte d'empreintes digitales des enfants roms. Pupa Garribba, une femme juive qui avait subi le recensement sous les fascistes en 1938, a demandé une mobilisation en proposant que tous ceux, non Roms, qui contestent cette démarche viennent également donner leurs empreintes digitales lors des recensements [6].

Le Parlement européen a adopté le 10 juillet 2008, par 336 voix contre 220 et 77 abstentions, une motion visant à abandonner la collecte des empreintes digitales, considérée comme « un acte de discrimination directe » fondé sur la race et l'origine ethnique (la collecte a cependant été appuyée par le président de la République française) [7]. La dernière occurrence en Europe occidentale de recensement ethnique remonte effectivement à la période de la Seconde Guerre mondiale, hormis dans le cas français. Depuis 1912, un carnet anthropométrique d'environ 200 pages, appelé « carnet de nomade », a été appliqué aux Manouches ; il a été remplacé en 1969 par les livrets ou carnets de circulation. Dans ce carnet qui devait être présenté aux gendarmes à l'arrivée et au départ d'une ville, afin qu'ils apposent le sceau de la commune, figuraient les empreintes digitales, les photos de face et de profil, les caractéristiques physiques et les condamnations éventuelles du chef de famille. Il était assorti d'un livret collectif, équivalent du livret de famille, qui détaillait l'état civil de tous les membres de la famille [8].

D'autres événements, comme la noyade de deux jeunes filles roms le 19 juillet 2008, et la question du comportement des baigneurs à leur égard, sont venus s'ajouter aux polémiques qui se sont enchaînées et qui, en 2007, avaient déjà suscité de nombreuses réactions. Ainsi une pétition d'artistes et d'intellectuels rappelait, en décembre 2007, le déclenchement de mouvements xénophobes après l'assassinat de Giovanna Reggiani :

Une femme a été violée et tuée à Rome. Le meurtrier est certainement un homme, peut-être un Roumain. Roumaine est la femme qui, en se couchant sur la route pour arrêter un autobus qui ne ralentissait pas, a essayé de sauver cette vie. Le crime odieux secoue l'Italie, le geste d'altruisme est oublié. La veille, toujours à Rome, une femme roumaine a été violée et presque tuée par un homme. Deux victimes d'égale dignité ? Non : de la seconde, on ne sait rien, rien n'est publié dans les journaux ; de la première, on doit seulement savoir qu'elle est italienne, et que l'assassin n'est pas un homme, mais un Roumain ou un Rom. [9]

Le gouvernement Prodi avait alors adopté un décret favorisant l'expulsion d'étrangers membres de l'Union européenne pour des motifs de sécurité publique [10]. Mais la réprobation de l'Italie, en lien avec son passé fasciste, masque le traitement contraignant auquel font face les Roms en France et la xénophobie qu'ils doivent parfois affronter. Elle s'y exprime comme en Italie, c'est-à-dire avec violence. Cela a été le cas à plusieurs reprises à Marseille, le 21 juin 2008 avec la tentative de lynchage de trois Roms, suivie au cours de l'été par des menaces ou des brutalités [11].

En Europe de l'Est, la situation est encore plus grave. En Roumanie, le 3 juin 2003, trois Roms ont été assassinés par une foule déchaînée ; en 2001, en Slovaquie, des maisons construites par les Roms ont été détruites [12]. On songe aussi aux déclarations anti-Tziganes d'hommes politiques comme le ministre des Affaires étrangères roumain Adrian Cioroianu, qui a proposé à la fin de l'année 2007 de faire acheter par l'État roumain un terrain dans le désert en Égypte afin de placer dans des « bataillons disciplinaires » ceux qui commettent des infractions (probablement l'assassin de Giovanna Reggiani). Le groupe d'extrême droite « Identité, tradition, souveraineté », dirigé par Bruno Gollnisch au Parlement européen, a cessé d'exister le 8 novembre 2007 à la suite des déclarations de la néo-fasciste italienne Alessandra Mussolini sur ce sujet, tandis que le ministre de l'Intérieur italien Giuliano Amato parlait de « chasse aux délinquants roumains ».

Cet ensemble de réactions entre en écho avec la politique de rejet des Roms qui s'est mise en place à l'Ouest comme à l'Est. En Europe, le traitement de la question rom franchit aussi bien les frontières que les époques.

Hospitalité européenne, duretés nationales

En Europe, comme le remarque Jean-Pierre Marguenaud, « la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est riche d'une poignée d'arrêts qui concernent directement le respect du mode de vie itinérant d'une minorité, en l'occurrence la minorité tzigane » (il s'agit principalement de l'arrêt Buckley contre le Royaume-Uni du 25 septembre 1996 et des cinq arrêts du 18 janvier 2001 Chapman, Jane Smith, Lee, Coster et Beard contre le Royaume-Uni). Le premier institue un « droit au domicile » et les suivants relient le droit au respect du mode de vie et le droit au respect de la vie privée et familiale. Mais ces arrêts ne doivent pas effacer le fait que, « pour la minorité tzigane, les atteintes les plus graves aux droits fondamentaux ne sont pas perpétrées lorsque ses membres veulent continuer à se déplacer dans des roulottes, mais lorsqu'ils veulent se sédentariser dans des maisons » [13].

On peut lier cette politique au Parlement européen à la présence de deux eurodéputées d'origine rom. Ces femmes ont réussi à ériger la question rom en débat de société. Pour Jean-Pierre Dacheux cependant, ces textes ont été votés dans « une sorte d'unanimisme lâche qui libère les consciences » [14]. Il y a une inadéquation entre le Parlement européen, qui vote à de très larges majorités les textes présentés par les deux eurodéputées (comme cela a été le cas en 2005, 2006 et 2007), et les pays membres qui peuvent se permettre de ne pas en tenir compte, puisque le principe de subsidiarité s'applique aux institutions européennes [15]. Les pouvoirs de l'Union européenne ne sont cependant plus subordonnés à ceux des États membres et des régions, mais entrent désormais en contradiction avec ceux-ci. Les difficultés se rapportent à l'harmonisation des politiques en Europe, qui n'est jamais simple, et la question rom ne déroge pas à cette règle. Tout le monde s'accorde sur le fait que les différents pays doivent s'astreindre à éradiquer les bidonvilles et, de façon plus générale, la pauvreté ; mais cette question se pose cependant de façon différente à l'Est et à l'Ouest [16].

En France, par exemple, les Roms sont clairement jugés indésirables. Dans le cas des Roms orientaux, la politique de contrôle ne s'étend que sur une décennie, puisqu'ils ne sont arrivés en France qu'après la fin du communisme. Des camps de Roms ont été évacués [17]. Les expulsions ont été multipliées par trois au cours de l'année 2007. La législation française, qui s'est fortement étendue depuis deux ans, concernait initialement la pratique de la mendicité. Après de nombreux arrêtés anti-mendicité, le « délit de mendicité avec enfant » a été précisé en 2005, rendant cette pratique passible d'une longue peine de prison [18]. Des accords bilatéraux ont été signés le 30 août 2008 entre la France et la Roumanie au sujet des rapatriements de mineurs (normalement inexpulsables). Depuis les années 1990, des accords bilatéraux ont été conclus afin d'empêcher la mobilité de familles roms en Roumanie. Le point de vue des associations qui critiquent cette nouvelle décision consiste à refuser la modification des accords tant que la situation n'a pas été évaluée, afin d'éviter que les cas de maltraitance ne perdurent ou que des enfants ne tombent ou ne retombent dans des réseaux mafieux. En cas de retour, en effet, nombre de mineurs roms sont victimes de tels phénomènes.

C'est également à l'encontre des Roms orientaux qu'ont été mobilisés des dispositifs d'éloignement par le biais de textes de loi, tels que l'article R. 121-3 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Ce dernier précise que

tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale, notamment l'assurance maladie et l'aide sociale, [les ressortissants communautaires] ainsi que les membres de leur famille [...] ont le droit de séjourner en France pour une durée inférieure ou égale à trois mois, sans autre condition ou formalité que celles prévues à l'article R. 121-1 pour l'entrée sur le territoire français [présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité].

Dans une plainte contre la France adressée au commissaire européen Jacques Barrot, le Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), secondé par des associations d'aide aux personnes roms, critique la notion de « charge déraisonnable pour le système d'aide sociale » qui, bien qu'existant dans le droit communautaire depuis les années 1990, n'a fait incursion en France qu'à travers la loi du 24 juillet 2006.

Pour une meilleure politique à l'égard des Roms

Michèle Mézard, membre du collectif Romeurope, constate que la directive européenne concernant la notion de « charge déraisonnable » avancée contre les Roms ne fait pas grand sens puisque la plupart des Roms orientaux ne touchent pas le RMI et revendiquent un accès

au travail dans un cadre légal. Cette notion de charge déraisonnable n'a pas grand sens, puisqu'elle ne concerne guère que la difficile réalité des bidonvilles. Et, si tout le monde s'accorde pour dire que ceux-ci doivent être éradiqués, des solutions devraient également être proposées pour ces quelques milliers de personnes contraintes de migrer et qui, au contraire des Manouches, ne se revendiquent plus tant du nomadisme d'antan que d'un nomadisme forcé. L'idée de charge déraisonnable ne correspond pas exactement à la définition qui en est proposée, puisque ces populations sont rejetées, n'ont que très difficilement accès à l'emploi et connaissent à l'Est des situations encore plus graves qu'en France.

Michelle Mézard remarque simplement que les Roms « sont pauvres et demandent à vivre pauvrement » et que cela même est remis en cause actuellement. Pour elle, « il y a une tendance à penser que, s'ils vivent comme cela, ils s'en satisfont. Il faut que l'on montre davantage que ces familles ont de vrais projets pour leurs enfants, pour avoir un travail qui permette de faire vivre la famille, pour habiter dans une maison ou, au pire, dans un appartement. » À un niveau global, comme le constate Jean-Marc Turine, les Roms ont été relégués et maintenus dans une condition de mendiants ; de fait, ils se trouvent pour la plupart dans une situation de grande pauvreté. La taxe perçue par l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations n'encourage pas l'insertion vers l'emploi de personnes qui sont pourtant des citoyens européens.

Depuis l'élection de Nicolas Sarkozy, les clichés véhiculés sur des populations données s'entremêlent avec une histoire qui se trouve par ce fait même rétrécie. Cela engendre, avec l'intégration d'un petit nombre, le rejet de la plupart. Pourtant, une approche critique des situations offre la possibilité de penser les structures sociales au-delà du fatalisme, afin de les remettre en question, parce que, si la dénonciation des situations inhumaines est importante, plus important encore est le fait de lutter contre la passivité et l'immobilisme qui perpétuent ces situations, quand elles ne participent pas à les créer [19].

À l'heure où l'Europe se réfugie derrière ses frontières, il devient nécessaire de comprendre comment les questions que soulèvent ces populations relèvent aussi bien du sort qui a été le leur au XXe siècle que du rapport entretenu avec cette « autre » question qu'est la citoyenneté ; et comment ces problématiques sont articulées entre elles. Il va de soi que les pratiques telles que la mendicité enfantine doivent disparaître. Nombreux sont ceux qui soulèvent aussi la question de la petite délinquance. Or les conditions de vie d'un père de famille qui va jouer du violon dans le métro tandis que son enfant fait la quête relèvent du contexte socio-économique tout autant, sinon plus, que de la répression pénale. Le travail des associations d'aide aux enfants roms, comme l'association Parada, et l'action des comités locaux qui assurent un suivi et un soutien scolaire, souvent bénévole, auprès des enfants, méritent d'être encouragés, tout comme les démarches permettant aux adultes de subvenir aux besoins de leur famille.

Enfin, si ce n'est pas leur fonction à court terme, la mise en place de villages tels que les maîtrises d'œuvre urbaines et sociales (MOUS) devrait alimenter un débat sur la question des zones « d'accueil » ou « tampon ». Les MOUS sont en effet conçues pour « promouvoir l'accès au logement des personnes et familles en difficulté » (selon la circulaire du 2 août 1995 du ministère du Logement, direction de l'habitat et de la construction). Comme l'explique le sous-préfet de Seine-Saint-Denis, Olivier Dubaut [20], elles ne reposent que sur des permis de construire provisoires de quelques années tout au plus. Elles doivent alors servir de relais, le temps que les Roms sélectionnés réalisent leur intégration professionnelle et sociale. Mais elles soulèvent indirectement la question d'un mode de vie décalé, qui peut être assumé par ces populations sans être pour autant anachronique. À l'instar du théâtre

Zingaro de Bartabas à Aubervilliers ou du cabaret sauvage à La Villette, ce mode de vie décalé correspond aussi à une revendication culturelle et identitaire, présente dans le Nord parisien et vecteur d'une économie parfois florissante. Se pose alors la question des différentes activités commerciales qui ont pu exister (ou existent parfois encore) chez les Roms, comme les anciennes salles de cinéma, les foires ou les petits métiers décrits par Mateo Maximoff dans son histoire des Roms [21].

Pour nous en tenir à l'habitat, des projets voient le jour dans des entreprises de charpentes aussi bien que sous la main d'étudiants en école d'architecture. Des maisons octogonales en bois de soixante mètres carrés, qui coûtent 30 000 euros, sont conçues dans certaines entreprises. Munies de cloisons intérieures et extérieures et de pièces, elles seraient à même de remplacer les bungalows qui ne favorisent pas la mixité sociale. Des Roms sont intéressés par de telles constructions, tout comme ils désireraient également s'intégrer au projet de construction des MOUS, après une formation. Ces logiques d'activité tiennent en outre aux traditions transmises. Autrefois maquignons de renom (certains le sont encore), de nombreux jeunes Roms envisageraient de devenir mécaniciens – si on leur en laissait toutefois la possibilité.

L'auteur tient à remercier les personnes interviewées au cours de son travail et notamment Malik Salemkour, vice-président de la Ligue française des droits de l'homme, spécialiste de la question rom à l'Association européenne des Ligues des droits de l'homme ; Michelle Mézard, bénévole de 1992 à 2005 à la mission Roms Île-de-France de Médecins du Monde, à l'origine de la création du Collectif national droits de l'homme Romeurope ; et Jean-Pierre Dacheux, auteur d'une thèse intitulée *Les Interpellations tziganes de la philosophie des Lumières*.

par [Jean-Baptiste Duez](#) [23-10-2008]

Notes

[1] Voir Jean-Pierre Liégeois, *Roms en Europe*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2007 ; Bernard Drobenko, *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Limoges, Presses Universitaires de Limoges, CRIDEAU, CNRS/ INRA, 2005.

[2] Interview de Jean-Pierre Dacheux, le 25 août 2008.

[3] La problématique des migrations entre Est et Ouest se conçoit en fonction de différents problèmes. La convention de Schengen, qui prône la libre circulation des personnes et des biens, a été signée en 1985. Elle est devenue progressivement effective et elle a subi des modifications dont la dernière en date est son application à neuf pays supplémentaires, le 21 décembre 2007 (l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Slovénie et Malte). La Roumanie et la Bulgarie prévoient d'adhérer à l'espace de Schengen en 2011. Ces deux pays ont théoriquement déjà adhéré le 1er janvier 2007 en signant la convention d'application, mais celle-ci est encore restée à leur égard sans application. Les retards pris dans ces processus peuvent être rapportés à la demande faite aux dirigeants de ces pays de favoriser l'intégration des populations les plus marginalisées. Les contrôles aux frontières n'ont en outre pas totalement disparu dans les pays membres et servent notamment à arrêter les personnes sans papiers.

[4] Voir Jean-Pierre Liégeois, *op. cit.*, p.17-26 ; et Patrick Williams, « Ethnologie, déracinement et patrimoine. À propos de la formation des traits culturels Tziganes », in Daniel Fabre (dir.), *L'Europe entre cultures et nations*, « Cahier 10 de la Mission du Patrimoine ethnologique », Paris, Éditions de la maison des sciences de l'homme, 1996, p. 291. La trajectoire des populations roms renvoie à la question du moment de leur arrivée en

Europe et à celle de leur éventuelle antériorité. Sergio Franceze cherche par exemple à mettre en avant l'existence d'une origine commune entre Roms et Hébreux. Voir imninalu.net.

[5] Voir Mateo Maximoff, *Dites-le avec des pleurs*, Paris, Service concordia, 1990, p. 97-98.

[6] Voir Giacomo Russo Spina, « Et maintenant fichez-nous tous ! Une campagne pour les Roms », *Il Manifesto*, 29 juin 2008 (traduit de l'italien par Ludmila Acone).

[7] « Le Parlement européen condamne le fichage des Roms en Italie », *Le Monde*, 10 juillet 2008.

[8] Mateo Maximoff, *op. cit.*, p. 60-61.

[9] « Le Triangle noir, manifeste d'écrivains, d'artistes et d'intellectuels contre la violence sur les roms, les Roumains et les femmes », 11 décembre 2007, voir le site quadruppani.

[10] Eminescu Roxanna, « La Tziganiade ou comment s'en débarrasser », 2008, non publié, p. 3.

[11] Luc Leroux, « Les Roms de Marseille en butte à une vague d'hostilité », *Le Monde*, 13 août 2008.

[12] Voir Jean-Pierre Marguenaud, « Les minorités itinérantes et la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme » in DROBENKO Bernard (dir.), « Territoires et minorités : la situation des gens du voyage, Limoges, Presses Universitaires de Limoges, CRIDEAU, CNRS/ INRA, 230 pages, p. 18.

[13] Voir Jean-Pierre Marguenaud, art. cit., p. 17-22.

[14] Interview de Jean-Pierre Dacheux, le 25 août 2008.

[15] Michael Th. Johnson évoque également le principe de subsidiarité à propos de la cour pénale internationale de La Haye. Voir l'entretien avec Michael Th. Johnson, « Justice mondiale, tribunaux locaux. Réformer la Cour pénale internationale », *La Vie des Idées*, 20 juin 2008.

[16] Jean Marc Turine, *Le Crime d'être Roms*, Villeurbanne, Éditions Golias, 2005 ; Philippe Pichon, *Voyage en Tsiganie*, Paris, Éditions de Paris, 2002.

[17] Voir Nathalie Perrier et Julien Duffé, « Saint-Denis. Les Roms ont un mois pour quitter le camp », *Le Parisien*, 10 juillet 2008.

[18] Voir Bertrand Bissuel, « La Cour de cassation précise les contours du délit de « mendicité avec enfant » », *Le Monde*, 15 octobre 2005.

[19] Voir Jean-Loup Amselle, « Le sauvage méchant », in *Le Sauvage à la Mode*, Paris, Le Sycomore, 1979.

[20] Réunion de concertation du 2 juillet 2008 à la sous-préfecture de Saint-Denis.

[21] Mateo Maximoff, *op. cit.*, p. 41, 87-95, 116-118

Sujet de libre circulation et d'immigration

Europe ferme les yeux sur qualité des CH or il faudrait des standards minimaux comme pour droit d'asile, en lien avec les valeurs fondamentales de l'Union
Directive sur demandeurs d'asile... Or ils sont dans les CH... tous devraient respecter les mêmes normes