



**HAL**  
open science

## La prise en charge des Roms sur l'agglomération grenobloise : une réponse qui balbutie

Maïlys Viollet

► **To cite this version:**

Maïlys Viollet. La prise en charge des Roms sur l'agglomération grenobloise : une réponse qui balbutie. Science politique. 2011. dumas-00827383

**HAL Id: dumas-00827383**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00827383v1>**

Submitted on 29 May 2013

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

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



Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à l'IEP de Grenoble. L'IEP ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

En tant qu'oeuvre originale, ce mémoire relève du droit de la propriété intellectuelle et vous pouvez uniquement en faire une reproduction à titre privé, sous réserve de la mention d'origine.

---

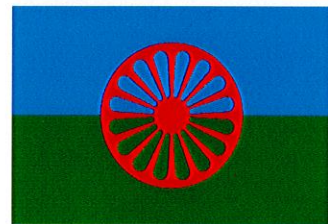
INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES  
BP 48 – 38040 GRENOBLE Cedex 9  
[www.iep-grenoble.fr](http://www.iep-grenoble.fr)



Mémoire :  
La prise en charge des Roms sur l'agglomération  
grenobloise : une réponse qui balbutie

---

Année 2010/ 2011



Maïlys VIOLLET

Master 2

Politiques Publiques et Changement Social

Spécialité « Ville, Territoire et Solidarités »

Sous la direction de Jacques BAROU



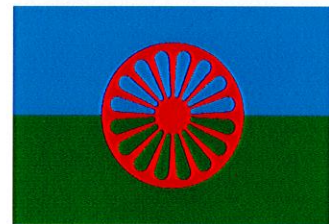




Mémoire :  
La prise en charge des Roms sur l'agglomération  
grenobloise : une réponse qui balbutie

---

Année 2010/ 2011



Maïlys VIOLLET

Master 2

Politiques Publiques et Changement Social

Spécialité « Ville, Territoire et Solidarités »

Sous la direction de Jacques BAROU

## REMERCIEMENTS

---

Je tiens à remercier particulièrement mon directeur de mémoire, M. Barou qui a su prendre du temps pour m'aider à structurer ma réflexion dans les moments où celle-ci était trop dispersée.

Ce travail n'aurait également pas été possible sans la gentillesse des différents acteurs (élus, responsables des services, membres des associations...) qui m'ont accordé un entretien et qui se sont livrés avec sincérité à mes questions. Je remercie donc dans l'ordre des rencontres, Mme Targe, le collectif la Patate Chaude, M.Costa, Mme Boutrif, M.Clappier, Mme Bolze, M. Carballo, M. Kuntz, Mme Moser, Mme Didier, M. Biancardini, Mme Piasente, M. Motte, M. Queiros et Mme Baron.

Un grand Merci pour toutes les personnes qui ont eu le courage de relire mon mémoire, en entier ou bien quelques parties et pour leurs remarques précieuses, en particulier Claude et Marie-Noëlle mais également Céline et Mme Moser.

Enfin, un merci particulier et pas des moindres à toutes les personnes qui m'ont soutenue tout au long de mon mémoire, lors des quelques moments de doutes, et plus particulièrement au cours de ces dernières semaines qui ont été endeuillées.

Encore un énorme merci pour leur présence et leur soutien :

A ma famille pour leurs encouragements et intérêt pour mon travail (*mes parents et grands parents*), à Mme Mansanti pour son attention, à la P12 pour l'entraide et le soutien psychologique, à mes amis qui ont été très présents (*notamment Elise, Nadou, Caro, Mathilde, Laëtitia*), à mes colloques qui ont du vivre ces épreuves à mes côtés (*Céline et Alex*) et à mes collègues de travail pour leur compréhension et bienveillance (*Nadine, Agathe, Lauriane*).

# SOMMAIRE

---

Partie I : Des obstacles qui freinent l'intervention des différentes collectivités .....	13
1. La méconnaissance de ce public .....	13
a) <i>Les Roms : un construit social</i> .....	13
b) <i>Catégoriser pour mieux appréhender ce public</i> .....	15
c) <i>Appréhender les Roms sur le territoire</i> .....	18
2. Un statut particulier au sein de l'Union Européenne .....	22
a) <i>Une population discriminée qui préoccupe l'UE</i> .....	22
b) <i>Des ressortissants européens depuis peu</i> .....	27
c) <i>Un accès aux droits de plus en plus difficile à atteindre</i> .....	30
3. La question de la légitimité des acteurs .....	31
a) <i>Le positionnement de l'Etat : un cadre législatif limité</i> .....	31
b) <i>Des collectivités qui interviennent à la mesure de leurs compétences</i> .....	35
c) <i>Des acteurs démunis</i> .....	37
Partie II : Une prise en compte des roms au niveau local qui relève d'une logique de la « débrouille ».....	42
1. Composer avec cette population : des choix politiques complexes .....	43
a) <i>Une question éminemment politique</i> .....	43
b) <i>Maitriser l'installation sur le territoire : un préalable indispensable à l'action</i> .....	46
c) <i>Une mobilisation citoyenne qui s'invite au débat</i> .....	48
2. Une intervention qui balbutie.....	51
a) <i>Un accueil très bridé</i> .....	51
b) <i>Prise en charge au cas par cas</i> .....	55
c) <i>Des solutions d'urgence pas forcément adaptées pour le long terme</i> .....	57
3. Une tentative de coordination au niveau de l'agglomération.....	59



a) <i>Partager la question entre les différentes communes</i> .....	59
b) <i>L'implication de la communauté d'agglomération Alpes Métropole</i> .....	61
c) <i>Difficultés de cette structuration</i> .....	62
<b>Partie III : Perspectives d'intégration pour cette population ?</b> .....	<b>65</b>
1. Des tentatives d'intégration.....	65
a) <i>Immigration et intégration : retour sur des notions théoriques</i> .....	65
b) <i>Mise en place de certaines actions spécifiques</i> .....	68
2. Sortir d'un régime transitoire d'exception .....	71
a) <i>Une nécessaire inscription dans le temps</i> .....	71
b) <i>Prendre plus globalement les Roms en considération</i> .....	73
c) <i>La fin de la période transitoire, vers un changement radical ?</i> .....	75
3. Repenser le modèle d'intégration européen .....	77
a) <i>Une réflexion au niveau européen sur l'inclusion de cette population</i> .....	77
b) <i>Une responsabilité et une solidarité européenne qui se cherche</i> .....	80
c) <i>Les Roms, catalyseur de la construction d'une nouvelle Europe ?</i> .....	83
Conclusion.....	87
Bibliographie.....	91
Annexes.....	97

## PREAMBULE

---

*« L'écriture c'est forcément une prise de risque, une mise en danger »*

[Philippe Besson]

Dans le cadre de mon mémoire de fin d'étude, j'ai souhaité travailler sur la population Rom qui m'interpellait par la place qu'occupe cette question sur la scène médiatique, les passions qu'elle engendre et leur prise en charge qui me semblait paradoxale, étant donné leur statut de ressortissants européens. Mes connaissances sur ce sujet étaient extrêmement limitées et j'avais envie de mieux comprendre les enjeux sous-tendant le rejet dont ils étaient la cible. Je me suis notamment intéressée aux positionnements des différents acteurs locaux face à une population dont la prise en charge peut sembler, à certains égards, « problématique ».

Étant donné les contraintes de temps et la période limitée sur laquelle j'ai mené cette étude, je ne prétends pas apporter une expertise de spécialiste sur la « question Rom » et avoir saisi toute la complexité de la situation. À travers ce travail, j'ai tenté, modestement, d'analyser la prise en charge des Roms sur l'agglomération grenobloise en m'appuyant notamment sur les acteurs du territoire que j'ai pu rencontrer lors d'entretiens. Il est d'ailleurs à noter que je n'ai pas eu l'occasion de rencontrer tous les acteurs impliqués auprès de ces populations et que j'ai délibérément fait le choix de ne pas consulter directement des personnes Rom. J'ai voulu concentrer mon regard sur les rôles, les représentations, les organisations et les actions des protagonistes « ayant un rôle pour l'accueil » de cette population qui par ailleurs présente une extrême hétérogénéité de situations. Ce mémoire présente donc l'analyse de la situation à un moment donné, sur un territoire donné, mais il est loin d'être un travail exhaustif et n'a pas de caractère purement scientifique.



## INTRODUCTION

---

« Il n'y a rien de plus irritant que les choses dont on ne peut saisir la nature. Elles mettent au défi notre manie de tout nommer, de tout ranger par catégories précises »

[Irène de Buisseret, Extrait de *l'homme périphérique*]

Roms, Manouches, Gitans, Tsiganes, Gens du voyage... Tout le monde a entendu parler de ces populations, qui occupent une place régulière dans les différents médias. Pour autant, comme le souligne Jean-Pierre Liégeois, les Roms qui constituent, avec environ 10 millions de personnes, la minorité la plus importante d'Europe sont « méconnus », « *la connaissance qu'on en a passant à travers le filtre de préjugés et de stéréotypes, et l'information qu'on en donne étant souvent biaisée dans les discours politiques* »<sup>1</sup>. L'utilisation de multiples appellations renforce la difficulté à appréhender ces populations qui sont amalgamées les unes aux autres. Ces différents groupes, originaires du nord de l'Inde, ont immigrés à travers l'Europe depuis le XIV<sup>e</sup> siècle. Leur culture, en constante évolution, s'est adaptée à celle des différents pays dans lesquels ils se sont installés, créant de ce fait, une multiplicité de groupes qui ne vivent pas les mêmes réalités et qui ne partagent plus les mêmes coutumes. Leur répartition au sein de l'Union Européenne est présentée en Annexe 1.

La France, ne reconnaissant pas les minorités ethniques, a adopté en 1972, par des décrets, l'appellation « gens du voyage » comme catégorie juridique. Elle comprend en son sein de nombreux groupes aux cultures diverses (Roms, Tsiganes mais également toutes personnes non sédentaires comprenant par exemple les forains et les populations pauvres contraintes à quitter la sédentarisation). Cette catégorie s'attache davantage à caractériser un mode d'habiter plutôt qu'une identité culturelle.

Les « Tsiganes » désignaient à l'origine une population locale en Grèce auxquelles les populations Roms, arrivant au 13<sup>ème</sup> siècle d'Asie mineure, furent amalgamées. A l'heure actuelle cette désignation exogène recouvre un ensemble de groupes diversifiés : Roms, mais aussi populations non roms au mode de vie mobile (Yéniches, Travelers, Mercheros, Ashkalo-Egyptiens, etc.). Ce terme est fréquemment utilisé pour désigner les populations Roms car il recouvre selon Jean-Pierre Liégeois, une « *légitimité sociologique* »<sup>2</sup>. Cependant son

---

<sup>1</sup> Liégeois Jean-Pierre, « Les Roms au cœur de l'Europe », *Le courrier des pays de l'Est*, 2005/6, n°1052, p19-29

<sup>2</sup> Liégeois Jean-Pierre, *Roms et Tsiganes*, La Découverte, Collection Repère, Paris, 2009, p3

utilisation est proscrite dans certains pays du fait du caractère injurieux qui l'accompagne. Par exemple, dans plusieurs pays d'Europe de l'est, le terme « tzigane » renvoie à la notion d'esclave. De même, il ne s'utilise pas en Allemagne du fait de sa référence à l'extermination massive (*Samudaripen*) perpétrée à leur encontre durant la seconde guerre mondiale.

Le terme « Rrom » en langue Romani veut dire homme appartenant au groupe. Au sens générique, il désigne « *différents groupes dont les passés, trajectoires, cultures et traditions se distinguent fortement les uns des autres et qui se reconnaissent sous des appellations diverses* »<sup>3</sup>. Actuellement on peut distinguer trois grands groupes sous cette appellation<sup>4</sup>: les Rroms proprement dits (Europe Orientale, Centrale et Balkanique); les Sintés et Manouches (pays germaniques, d'Italie du Nord et France) ; et les Kalés ou Gitans (Péninsule Ibérique, France et Amérique latine). Ce terme a une légitimité politique car il correspond à une réalité socio-culturelle et son emploi répond à une volonté politique de la plupart des groupes d'Europe centrale et de l'est. Il a été choisi en 1971 par les communautés concernées, lors d'un congrès mondial qui a réuni de nombreuses délégations de Rroms. J'utiliserai donc dans le cadre de ce mémoire la dénomination « Rom »<sup>5</sup> puisqu'elle a été choisie par ces populations elles-mêmes.

Selon Morgan Garo, « *derrière la difficulté à nommer ces populations [...] se cache la question essentielle de la catégorisation des groupes de population et de la détermination de leur statut et de leur représentation dans l'histoire et le présent des sociétés* »<sup>6</sup>. Comme le précise Pierre Le Quéau, « *une catégorie est avant tout un rapport : la relation que la société envisage d'entretenir avec elle ce que, du même coup, elle institue* »<sup>7</sup>. Ainsi catégoriser permet d'appréhender le monde dans lequel on vit et de se définir soi même par rapport à l'« Autre ».

Une catégorie est l'objet d'une négociation collective et se base sur des référentiels qui sont des construits sociaux. Les représentations qu'on peut avoir des Roms façonnent donc la manière d'agir vis-à-vis de cette population. Dans ce cadre, il paraît essentiel de s'intéresser aux effets que peut produire cette catégorisation en légitimant des modes d'actions

---

<sup>3</sup> Rapport Romeurope, sur la situation des Roms migrants en France, Septembre 2010, p16

<sup>4</sup> Garo Morgan, *Les Rroms une nation en devenir ?*, Syllepses, Paris, Avril 2009, p105

<sup>5</sup> Terme francisé

<sup>6</sup> Op. cit, Garo Morgan, p5

<sup>7</sup> Le Quéau Pierre, « Enquête sur une catégorie », *cahier de recherche, CREDOC*, Janvier 2003, p7-14

spécifiques. L'édification de politiques conduit à la multiplication des catégories et des droits qui leurs sont assignés. Comme le précise Sophie Perez, « *en droit les catégories ont précisément contribué à déterminer des statuts juridiques* »<sup>8</sup>.

Pour la catégorie des Gens du voyage, qui sont des ressortissants français, un cadre clair d'intervention a été défini au niveau national à travers les lois Louis Besson. La première loi du 31 mai 1990 institue la mise en place d'un schéma départemental qui institue le fait que toute commune de plus de 5000 habitants doit prévoir des terrains aménagés pour accueillir les Gens du voyage sur son territoire<sup>9</sup>. La seconde loi Besson du 5 juillet 2000, renforce la volonté de légaliser l'habitat mobile en permettant à l'Etat de suppléer les défaillances des communes. Cependant dans les faits, ce cadre reste majoritairement inappliqué, le premier bilan de cette loi en juin 2008, rapportait que 32% des 42000 places nécessaires avaient été aménagées à la fin 2007<sup>10</sup>.

Il est intéressant de remarquer également que les Roms ressortissants des pays hors de l'Union Européenne (Serbie, Kosovo...) ne sont pas considérés en tant que Roms car leur traitement relève du système de la demande d'asile. C'est donc le cadre des politiques d'immigration et d'accueil qui est invoqué et par là-même c'est l'appellation de demandeur d'asile qui est utilisée pour les définir. Ils s'inscrivent dans un cadre réglementaire spécifique et pour pouvoir s'installer sur le territoire, ils doivent faire une demande d'asile auprès de l'OFPRA<sup>11</sup>(Annexe 2).

Les Roms ressortissants européens (notamment de Roumanie et Bulgarie), quant à eux, dépendent du cadre réglementaire communautaire. L'Union européenne depuis sa création, a institué le principe de libre circulation des biens et des personnes entre les différents Etats membres. Lors du traité de Maastricht de 1992, elle énonce « *la libre circulation de travail et d'installation comme l'un des attributs fondateurs de la citoyenneté européenne* »<sup>12</sup>. La reconnaissance de cette citoyenneté permet de « *systématiser le respect du principe d'égalité*

---

<sup>8</sup> Perez Sophie « la multiplication des catégories de migrants et de réfugiés », sous la dir. de Millet Devalle Anne-Sophie, *L'union européenne, la protection des migrants et des réfugiés*, colloque Nice, 17-18 Juin 2010, ed A. Pedone, UFR Institut de droit de la paix et de développement, université de Nice-Sophia Antipolis, Paris, 2010, p 155

<sup>9</sup> Loi n°90-449 du 31 mai 1990

<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006075926&dateTexte=20100518>

<sup>10</sup> Herisson Pierre, rapport au premier ministre : « le stationnement des gens du voyage », Mai 2008, p35

<sup>11</sup> Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides

<sup>12</sup> Withol de Wenden Catherine "l'UE et la protection des travailleurs migrants et des réfugiés", op. cit Millet Devalle Anne-Sophie, p 11



*de traitement entre les ressortissants communautaires* »<sup>13</sup>. Cependant, les Etats membres ont la possibilité, sous certaines conditions, d'invoquer des restrictions quant à l'utilisation pleine et entière de ces droits par les nouveaux ressortissants européens. Comme le précise Sophie Perez, « *le statut d'étranger est persistant même pour le ressortissant communautaire et la frontière a beau être invisible, elle ne disparaît pas complètement* »<sup>14</sup>.

Dans le cadre de ce mémoire, c'est spécifiquement à cette population, considérée comme des « étrangers de l'intérieur »<sup>15</sup>, que je m'intéresse.

La prise en charge de cette population semble être sujette à certains paradoxes. Il est clair que la figure de l'Étranger cristallise un certain nombre de peurs et la maîtrise des flux migratoires demeure une préoccupation pour les différents Etats et les instances européennes. Les politiques relatives à l'immigration et à l'accueil de ces populations font donc l'objet de négociations importantes entre les Etats membres pour qu'elles demeurent de leur ressort. Or depuis les années 1990, de nombreux fantasmes sont véhiculés concernant les « risques d'une immigration massive » des Roms originaires des pays de l'Est. Ainsi, malgré le fait que depuis 2007, les Roms roumains et bulgares bénéficient des droits communautaires, l'accès à certains droits peut être restreint, pendant une période transitoire, selon l'appréciation des autres pays membres. C'est par exemple le cas en France, concernant l'accès au marché du travail. Parallèlement à cette logique, l'Union européenne, à travers l'attention prégnante qu'elle porte au respect des droits et des minorités et à la lutte contre les discriminations, impulse des modes d'actions et de prise en compte spécifique de ce public Rom. Le cadre réglementant leur prise en compte semble donc particulièrement flou, entre une volonté de la part des instances européennes de promouvoir leur intégration et une grande marge d'appréciation laissée aux États quant à l'installation effective de ces nouveaux ressortissants communautaires sur leur territoire.

Dans une autre mesure, ce paradoxe s'illustre également au niveau national avec l'ambivalence existant entre le principe républicain d'égalité devant la loi « *de tous les citoyens sans distinction d'origine* » et le ciblage spécifique de cette minorité dans certaines circulaires. En effet, bien que l'Etat, pour respecter le principe de non-reconnaissance des

---

<sup>13</sup> Aubin Emmanuel, *Droits des étrangers*, Gualino éditeur, Lextenso éditions, Paris, 2009, p45

<sup>14</sup> Perez Sophie « la multiplication des catégories de migrants et de réfugiés », sous la dir. de Millet Devalle Anne-Sophie, *L'union européenne, la protection des migrants et des réfugiés*, colloque Nice, 17-18 Juin 2010, ed A. Pedone, UFR Institut de droit de la paix et de développement, université de Nice-Sophia Antipolis, Paris, 2010, p 157

<sup>15</sup> Cité. Missaoui, *Gitans et santé de Barcelone à Turin*, 1999 par Liégeois J-P, *Roms et Tsiganes*, La Découverte, Collection Repère, Paris, 2009, p32

minorités, ait adopté la catégorie juridique des « gens du voyage » pour définir les différentes populations Roms, la circulaire du 5 août 2010 demandait aux préfets d'engager « *une démarche systématique de démantèlement des camps illicites, en priorité ceux des Roms* ».

Dans la pratique, les pouvoirs locaux se retrouvent face, depuis quelques années, à une évolution de l'implantation de populations Rom sur leur territoire. L'agglomération grenobloise est particulièrement impactée depuis la régionalisation de la demande d'asile en avril 2010, instituant Grenoble et Lyon comme les deux plateformes habilitées à recevoir les demandes d'asile dans la région Rhône-Alpes. Bien que cette nouvelle organisation n'ait pas un impact direct sur les Roms ressortissants européens, il me semble qu'elle participe à « accentuer la situation de tension » qu'on peut observer au niveau local. Elle a en effet engendré une arrivée croissante de Roms demandeurs d'asile, originaires du Kosovo, de la Serbie, de la Macédoine...

Les collectivités locales sont confrontées au quotidien à ces populations qui s'installent dans des conditions préoccupantes en termes d'hygiène et de sécurité. Les pouvoirs locaux « *sont au cœur des débats, des contradictions, des tensions : le local est le théâtre du quotidien, il est le lieu du drame, où se cristallisent les tensions, où se manifestent les conflits, le lieu d'acceptation ou du rejet* »<sup>16</sup>. Il me semble intéressant dans ce cadre d'observer, à travers le contexte local grenoblois, les positions que prennent les différentes collectivités locales face à la question des Roms et les contradictions et tensions qui les traversent.

L'Etat a une compétence centrale dans la gestion de cette population (droit, accueil, régularisation...) et dans le soutien apporté aux collectivités locales (Conseils Généraux, agglomération, commune) en termes d'impulsion, de coordination, de dispositifs de financement... Cependant les politiques nationales en direction de ce public, telles qu'elles sont mises en œuvre à l'heure actuelle, ne semblent pas adaptées aux situations auxquelles doivent faire face les différentes communes. En effet, suite à une expulsion, il est fréquent que ces populations reviennent, quelques temps après, sur le territoire d'origine. Comment les collectivités locales peuvent-elles faire face à l'installation de cette population aux conditions d'hygiène et de sécurité précaires ? De quelles marges de manœuvres disposent-elles ? De même, pourquoi, alors que de nombreux élus locaux s'accordent sur la nécessité de

---

<sup>16</sup> Liégeois Jean-Pierre, *Roms et Tsiganes*, La Découverte, Collection Repère, Paris, 2009, p65

« faire quelque chose » pour les Roms<sup>17</sup>, l'élaboration d'actions volontaristes entraîne autant de réticences ?

De manière plus générale et à travers l'exemple de l'agglomération grenobloise, **dans quelle mesure, face à l'installation de populations Rom sur leur territoire et eu égard au cadre paradoxal régissant leur prise en compte, les collectivités locales se saisissent-elles de la question des Roms ressortissants européens ?**

Outre la volonté humaniste de certains élus pour intervenir face à des situations d'installation précaires et préoccupantes sur le territoire, la pression que peut exercer la population locale n'est pas négligeable dans le choix des différentes collectivités d'intervenir sur la question. Il est en effet entendu qu'aucune collectivité ne peut prendre le risque de mécontenter son électorat en laissant perdurer les tensions liées à la cohabitation qui peut s'avérer problématique.

Au vu de l'observation que j'ai pu mener sur le terrain, **il semble que les différentes collectivités développent des modes d'action paradoxaux qui relèvent plus d'une logique de la « débrouille »** que de l'élaboration d'une politique spécifique en direction de cette population. Est-ce que cette logique de composition est inhérente au contexte actuel lié à la période transitoire, qui institue un statut particulier aux Roms ressortissants européens ? Et peut-on raisonnablement penser que l'évolution de leur statut résoudra les situations rencontrées aujourd'hui ?

J'ai fait le choix, dans le cadre de cette étude, d'analyser la situation au niveau de l'agglomération grenobloise, en m'attachant particulièrement aux villes les plus importantes (taille, population, centralité) et potentiellement les plus impactées par l'installation de population Rom sur leur territoire<sup>18</sup>. Afin de mettre en perspectives les observations recueillies sur mon terrain d'enquête, j'ai eu recours à la théorie de l'analyse des politiques publiques qui m'a permis de mieux appréhender les différents mécanismes et stratégies en œuvre dans les positionnements des collectivités territoriales à l'égard de cette population.

---

<sup>17</sup> « Il apparaît aujourd'hui indispensable de prendre pleinement en considération cette situation ». Vœu du conseil communautaire de l'agglomération Alpes Métropole, séance du 2 juillet 2010

<sup>18</sup> Grenoble, Saint-Martin d'Hères, la Tronche, Fontaine, Echirolles

Connaissant très peu, à l'origine, cette population et les acteurs impliqués dans leur prise en charge, il a fallu tout d'abord me renseigner sur son statut particulier et sur le cadre réglementant sa prise en charge. Outre les différents colloques auxquels j'ai pu assister, j'ai commencé mes investigations par le biais du réseau associatif, notamment le collectif la « Patate Chaude » qui a su m'éclairer sur la situation au niveau local, en terme d'installation de Roms sur le territoire mais également sur les enjeux et réticences de certaines autorités publiques à prendre cette question à bras le corps. J'ai également rencontré un avocat qui travaille beaucoup avec les Roms et qui m'a aidé à y voir plus clair au niveau du panorama juridique. En dehors des différents articles et ouvrages traitant de la question des Roms, il m'a semblé nécessaire d'utiliser la méthodologie de l'entretien pour recueillir directement l'expression des acteurs impliqués. J'ai dans ce cadre mené 12 entretiens avec des techniciens et élus de certaines communes de l'agglomération, de certaines institutions et la directrice de l'association Roms Action (Annexe 3). Le but étant de les questionner sur leurs représentations concernant cette population, les politiques mises en œuvre et les difficultés ou freins (Annexe 4). J'ai pu compléter ces informations à travers ma participation à plusieurs réunions rassemblant les techniciens et élus des différentes communes afin de partager un état des lieux et de réfléchir à des outils communs ou actions concertées. J'ai ainsi pu me rendre compte que les engagements étaient très divers d'une collectivité à une autre mais que cette stratégie de « bricolage » se retrouvait dans la majorité des cas.

S'il est vrai que le cadre flou caractérisant la prise en charge des Roms influe sur la difficulté des collectivités locales à intervenir auprès de ce public (Partie I), on observe au niveau local que la prise en charge de cette population relève d'une logique de la « débrouille » (Partie II). Et nous tenterons d'aller un peu plus loin dans la dernière partie pour réfléchir à plus long terme aux perspectives d'intégration, que ce soit au niveau local mais plus globalement européen.

# PARTIE I : DES OBSTACLES QUI FREINENT L'INTERVENTION DES DIFFERENTES COLLECTIVITES

## 1. La méconnaissance de ce public

*« Les Tsiganes forment un peuple éternellement balloté d'une frontière à l'autre, un groupe humain d'errants qui par son déracinement séduit parfois, inquiète beaucoup plus souvent. Où qu'ils soient, les Tsiganes paraissent n'exister que pour être rejetés, vers d'autres terres, dans le mythe, dans l'archaïsme ou la pauvreté.*

*Et leur situation réelle a beaucoup de peine à être connue »*

[Alain Reyniers]

### **a) Les Roms : un construit social**

M. Lellouche, secrétaire d'Etat aux affaires européennes, évoquait dans la tribune du Figaro le 24 août 2010, que les Roms sont dans la plupart des cas *"victimes de véritables réseaux et trafics d'êtres humains qui prospèrent en contraignant des personnes âgées et des enfants à mendier dans nos rues, en livrant des jeunes à la prostitution ou en forçant des mineurs à des activités délictueuses"*<sup>19</sup>. Selon Martin Olivera, qui revient sur ces propos dans un article du Monde, *« Peu ou mal informés, les citoyens comme nombre de responsables politiques, de médias et d'acteurs associatifs se satisfont pourtant de schémas simplistes et univoques lorsqu'il s'agit des "Roms et Gens du voyage" »*<sup>20</sup>. En effet, les Roms bien que revenant fréquemment au centre de l'actualité restent largement méconnus par la majorité des citoyens. Afin de mieux appréhender ce public, des images auxquelles on recourt, leur sont attribuées.

Selon Emile Durkheim, *« La vie sociale est toute entière faite de représentations sociales »*<sup>21</sup>. M-L. Rouquette et P. Rateau<sup>22</sup> définissent les représentations sociales comme des *« processus socio-cognitifs, c'est-à-dire des formes de connaissance socialement déterminés »*. Une représentation sociale peut donc se comprendre comme l'articulation d'un ensemble d'idées, d'images, d'informations, d'opinions, d'attitude par rapport à un objet qui permet de le

<sup>19</sup> Lellouche Pierre, "Roms : la liberté de circuler, le devoir d'intégrer", *Le Figaro*, 24 août 2010

<sup>20</sup> Olivera Martin, "Roms: la liberté d'en parler, le devoir de s'informer", *Le Monde*, 20 Septembre 2010

<sup>21</sup> Durkheim Emile, in Rateau Patrick et Rouquette Michel-Louis, *Introduction à l'étude des représentations sociales*, Presses Universitaires de Grenoble, 1998

<sup>22</sup> Ibid

symboliser. Il s'agit donc du résultat d'une activité mentale par laquelle l'individu (re)constitue le réel et lui donne une signification. Elles sont construites socialement et de manière collective permettant de régir l'interaction qui se nouent avec cet « objet ». La catégorie des « Roms » qui se compose pourtant d'une pluralité d'individus ne vivant pas les mêmes réalités, a été construite socialement en lui attribuant des « spécificités ». L'un des exemples le plus emblématique est l'utilisation de la terminologie des « gens du voyage » qui consacre la « mobilité » en tant que caractéristique de l'identité Rom. Dans un article, Gheorghe Nicolae dénonce d'ailleurs « *les tentatives de politiciens d'enfermer les Roms dans la catégorie des nomades, stigmatisant ainsi l'ensemble de la population Rom* »<sup>23</sup>. Il est en effet avéré que la majorité des Roms sont sédentaires. Pourtant ces croyances restent vivaces et se retrouvent dans quelques discours des acteurs de terrain comme par exemple ; « *c'est des gens qui voyagent* », « *les Tsiganes ils vivent en roulotte. C'est le principe même des Tsiganes* »<sup>24</sup> ...

Dès 1949 en France, une commission interministérielle a été chargée d'étudier cette population pour définir ensuite l'attitude que devaient avoir les pouvoirs publics<sup>25</sup>. Dans ses conclusions le « Tsigane » est caractérisé par « *une certaine insouciance et paresse naturelle* », « *une malpropreté traditionnelle* » mais il est également reconnu que « *la personnalité du Tsigane est cependant attachante par certains côtés* ». Les préjugés et images qu'on leur attribue sont des construits qui s'élaborent collectivement. Pour Olivier Legros, la « question rom » « *n'existe pas a priori ; en revanche, elle se construit dans des situations d'interactions, probablement selon des processus différents, mais toujours au travers des discours et des pratiques des citoyens ordinaires, des organisations de la société dite 'civile' et des institutions* »<sup>26</sup>. La référence dans les médias à une « problématique Rom » (migration massive, violence, délinquance...) contribue à connoter négativement le terme Rom. De plus, pour Olivier Legros, cette représentation négative est souvent renforcée dans les situations de proximité spatiale avec cette population étant donné que « *la présence d'individus ou de groupes en situation précaire semble perturber le voisinage et l'ordre public local* »<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Nicolae Gheorghe, Du Puch Bertrand, Clark Alan et Wolfe Murray Rupert, « Le mythe du Rom 'nomade' : comment se défaire de la question rom sur l'Europe », *Projet*, 2010/6 n° 319, p93

<sup>24</sup> Citations tirés des entretiens

<sup>25</sup> Note sur « la définition de l'attitude des pouvoirs publics à l'égard de populations connues sous le nom de tziganes, de bohémiens, etc. » rédigée par la commission interministérielle de 1949 à 1968, Tiré de Liégeois Jean Pierre, *Roms et Tsiganes*, La Découverte, Collection Repère, Paris, 2009, p59

<sup>26</sup> Legros Olivier, « les pouvoirs publics et la 'question Rom' en Europe aujourd'hui, perspectives de recherches pour une approche comparative », *Etudes tziganes* n°39-40, 2009, p43

<sup>27</sup> Ibid, p46

La caractérisation de la population Rom passe largement par la référence à leur situation de marginalisation économique et sociale. Ainsi, « *les risques d'assimilation et d'identification d'un groupe ethnique à une classe sociale sont de plus en plus grands* »<sup>28</sup>. Pour Emmanuelle Pons, la description des Roms se fait davantage à travers la référence à des caractéristiques économiques et sociales comme « *la saleté, le vol, la mendicité, la marginalité sociale* » que d'après leur culture<sup>29</sup>. Sur le terrain j'ai pu vérifier ces tendances puisque les différents acteurs pour définir les Roms se réfèrent souvent aux situations d'exclusion, de marginalité ou de misère sociale qu'ils vivent. Sur cette base, différents types de discours sont produits<sup>30</sup>: certains s'attachent à une vision misérabiliste « *c'est une population qui souffre dans son pays* », « *ils sont dans une précarité de fait. Il faut bien qu'ils vivent de quelque chose* », « *ils n'ont pas le choix* ». D'autres font référence à un mode de vie particulier « *ils n'ont pas le même mode de vie* », « *l'éducation ce n'est pas leur culture* », « *les conditions d'hygiène sont différentes* », « *ils ont l'habitude de vivre de vols et de trafics* », « *la prostitution c'est dans leur cadre de vie* »... Toutefois certains acteurs remettent aussi en cause les images qui leurs sont attribuées : « *ce sont des personnes complètement capables de s'intégrer* », « *il y a un amalgame créé dans la presse entre les Roms et les gens du voyage* », « *les Roms sont eux-mêmes un groupe avec des personnes très différentes. Du point de vue des nationalités mais aussi des démarches et des projets* ». Les Roms en tant que tels n'existent pas, comme le souligne Martin Olivera dans un article sur la diversité des Roms Roumains<sup>31</sup>, ils ne forment pas un groupe homogène mais se composent plutôt de communautés locales plurielles.

### ***b) Catégoriser pour mieux appréhender ce public***

La connaissance qui est produite a des impacts directs sur la manière de prendre en charge la « question Rom ». En effet, le fait de mobiliser certaines caractéristiques plutôt que d'autres influe sur le positionnement des acteurs par rapport aux Roms. Par exemple l'utilisation d'une image apitoyante ou au contraire très négative n'induit pas les mêmes choses. Pour Jean-Pierre Liégeois au cours du temps « *s'est ainsi constitué un réservoir de représentations plus ou moins sédimentées dans lequel puisent, au gré des circonstances et en fonction de leur but,*

---

<sup>28</sup> Pons Emmanuelle, *Les tsiganes en Roumanie : Des citoyens à part entière ?*, L'Harmattan, 1995, Langres, p83

<sup>29</sup> Ibid p82

<sup>30</sup> Toutes les citations sont tirées des entretiens

<sup>31</sup> Olivera Martin, « Introduction aux formes et aux raisons de la diversité des Roms Roumains, *Etude tsiganes*, n° 38, p36

*aussi bien le maire qui rejette, que le législateur qui veut assimiler ou le travailleur social qui veut réadapter* »<sup>32</sup>. Les catégories sociales et représentations de cette population sont donc mobilisées au gré des besoins et des contextes par les différents acteurs. Pour Alexandra Nacu<sup>33</sup>, selon le contexte dans lequel ils s'inscrivent et les acteurs en présence, ils peuvent s'illustrer dans la figure de la victime subissant de nombreuses discriminations ou au contraire être considérés comme le délinquant à renvoyer dans son pays. Sous la pression des milieux associatifs une autre catégorie apparaît dans les années 2000, celle du Rom « *victime occultée de l'histoire* »<sup>34</sup>. A chaque catégorie mise en avant, correspond un mode de traitement bien particulier.

Concernant la différence entre les Roms et les Gens du voyage<sup>35</sup>, elle semble relativement bien intégrée par les acteurs que j'ai rencontrés. Pour autant, pour certains, la caractéristique qui les départage réside dans l'échelle de dénuement et la possession ou non de caravanes : « *ce sont des gens du voyage, la différence c'est qu'ils n'ont pas de caravane* » et « *les gens du voyage quand ils s'installent ils sont très bien équipés, tandis que les Roms ils n'ont rien* ». Ce qu'il est intéressant de noter concernant la confusion qui peut exister entre ces deux groupes, c'est qu'elle semble affecter la relation qu'ils entretiennent entre eux. Les acteurs que j'ai rencontrés l'ont d'ailleurs bien perçu comme le montrent ces différentes citations « *ils ne veulent pas être identifiés comme des Tsiganes* » ou « *ne dites pas aux Gens du voyage qu'ils sont Rom. La réaction risque d'être relativement vive* ». Plusieurs situations de très grandes tensions entre ces différents groupes ont d'ailleurs été relevées. L'amalgame qui est fait dans la presse renforce la défiance de la part des gens du voyage qui souhaitent se distancier de l'image véhiculée sur les Roms. Pour M. Motte<sup>36</sup>, il est d'ailleurs nécessaire « *de bien tenir cette distinction, ne serait-ce que pour bien remplir nos devoirs, qui eux sont très clairs pour les gens du voyage, car ils sont définis par la loi* ».

Les Roms apparaissent de plus en plus comme un groupe socialement défavorisé. Il est dans ce cadre intéressant de s'attacher à la question d'invisibilité de certains membres « du groupe », qu'elle soit de leur propre chef ou non. Les Roms dans les représentations collectives sont souvent assimilés à un groupe socialement défavorisé, subissant une forme de

---

<sup>32</sup> Liégeois Jean-Pierre, *Roms et Tsiganes*, La Découverte, Collection Repère, Paris, 2009, p29

<sup>33</sup> Nacu Alexandra, « L'émergence de la « question rom » en Roumanie et en Bulgarie » Du consensus au stigmaté ?, *Tumultes*, 2009/1 n° 32-33, p216

<sup>34</sup> Chaix Camille, *Les associations de solidarité avec les Roms migrants en France : des représentations collectives à l'action associative*, Mémoire de fin d'études, 2008, IEP de Grenoble, p32

<sup>35</sup> Entendu comme les Roms français

<sup>36</sup> Elu municipal de Grenoble, chargé de la politique de la ville et élu communautaire en charge de la délégation Habitat



rejet de la part des populations locales. Or, il semble évident que tous les Roms ne vivent pas les mêmes réalités. Ainsi, on est considéré comme Rom dès lors qu'on est visible et qu'on correspond à l'image « traditionnelle » de cette population. Antoine Math<sup>37</sup>, lors d'un colloque organisé par l'Observatoire sur les Discriminations et les Territoires Interculturels (ODTI) de Grenoble, pointait le fait que les Roms ayant immigré dans les années 1990 des pays d'ex-Yougoslavie ont, au jour d'aujourd'hui, « disparu » du paysage du fait qu'ils se sont intégrés dans la société d'accueil et que par conséquent ils ne sont plus « visibles ». Morgan Garo remarque que « *rare sont les rapports qui soulignent l'existence de ceux ne cadrant pas avec la représentation classique ou dont l'identité rom est devenue invisible* »<sup>38</sup>. Cette tendance ne tend elle pas à enfermer davantage la population Rom dans une stigmatisation où ils doivent correspondre à l'image qu'on s'en fait ?

Certains Roms adoptent également volontairement des stratégies de distanciation avec l'image négative véhiculée sur cette population, en reniant leur appartenance. Les Roms de « mătase » (traduit par Rom en soie), caractérisés par une réussite économique ou encore sociale cherchent par exemple à ne plus être assimilés et reconnus en tant que Roms. Ce phénomène contribue donc aussi à renforcer la catégorisation des Roms comme une population défavorisée et précaire. Comme le souligne Marcel Courthiade « *l'absence presque totale de Roms reconnaissant leur identité dans les classes plus policées de la société a toujours accentué cette identification fallacieuse d'une ethnie à une classe* »<sup>39</sup>.

Pour finir, une catégorisation s'opère également sur le terrain afin de définir les Roms qui nécessitent et « méritent » une aide et les autres. Nombre des acteurs rencontrés font une distinction entre deux types de publics Rom avec lesquels ils n'interviennent pas de la même manière. Que ce soit les représentants des communes de la Tronche, Saint-Martin d'Hères, Fontaine, Echirolles ou encore de l'agglomération, tous s'accordent sur le fait que certaines familles souhaitent s'insérer alors que tout le reste est « organisé et dans le délit » ou s'inscrit dans un va et vient avec leur pays d'origine, ne cherchant pas à s'intégrer en France. Pour ce premier public certains proposent ou envisagent un accompagnement social. Pour les autres, les acteurs semblent assez démunis et assurent qu'il faut trouver d'autres solutions. Pour M. Biancardini<sup>40</sup> « *La population en demande d'insertion représente une partie infime par rapport au réseau mafieux* » et il remarque les collectivités mesurent mieux cette

---

<sup>37</sup> Chercheur sur l'accueil des populations Roms en France

<sup>38</sup> Garo Morgan, *Les Roms une nation en devenir ?*, Syllepses, Paris, Avril 2009, p5

<sup>39</sup> Courthiade Marcel, « Vous êtes devenus le centre du monde », *Etudes Tsiganes*, n°1, 1993, p86

<sup>40</sup> Responsable du service à la population à l'agglomération Grenoble Alpes Métropole (la Métro)

problématique qui était occultée il y a encore quelques mois. La différenciation entre ces deux publics permet donc aux acteurs de légitimer une intervention à deux niveaux, une première pour ceux ne souhaitant pas s'intégrer et dont une partie pratiquerait des activités illicites ; et la deuxième qui s'applique à un nombre assez restreint de familles afin de les accompagner de manière plus approfondie vers une insertion ou dans leur projet de vie. J'ai d'ailleurs pu remarquer dans certains discours, la volonté des acteurs de se dédouaner des jugements négatifs comme par exemple « *on ne veut pas être dans l'amalgame en disant que la population Rom égale problème* », ou par exemple concernant les groupes pratiquant des actes de délinquance, « *on comprend le phénomène car il y a aussi la question de la misère mais on est pas là pour excuser* ». On remarque donc une volonté de la part des différents acteurs de contrôler leur langage pour ne pas paraître trop catégorique dans les représentations qu'ils peuvent avoir des populations Roms.

### ***c) Appréhender la situation des Roms sur le territoire***

Le territoire de l'agglomération grenobloise semble être particulièrement concerné depuis quelques années par l'arrivée de populations Rom migrantes. Si une grande majorité d'acteurs notent une évolution du nombre de ces arrivées, ils ne la positionnent pas forcément au même moment. Certains (Saint-Martin d'Hères et la communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole) remarquent un accroissement ces quatre dernières années qu'ils expliquent notamment avec l'entrée de la Roumanie au sein de l'UE. Selon Mme Moser<sup>41</sup>, durant les années 2003- 2004, leur nombre est passé d'une cinquantaine à plus de 400 personnes. Enfin d'autres acteurs mettent en avant que leur présence date des années 2000, voire encore d'avant. Pour M. Kuntz<sup>42</sup>, il n'y a pas forcément eu de recrudescence particulière, « *ils ont toujours été là, c'est simplement qu'ils savent se rendre invisibles* ». M. Motte<sup>43</sup> confirme ces propos dans le sens où il reconnaît que leur présence est manifeste depuis une dizaine d'années mais « *peut-être que certains étaient là avant mais ça n'apparaissait pas dans l'espace public* ». Parallèlement à l'arrivée de Roms ressortissants européens, dont la majorité est roumaine, la régionalisation des plateformes de demandes d'accueil a entraîné un afflux des demandeurs d'asile sur Grenoble. Ces derniers viennent principalement des pays de l'Est

---

<sup>41</sup> Responsable de l'association Rom Actions

<sup>42</sup> Elu à la ville de Grenoble, à la Métro et membre du collectif la Patate Chaude

<sup>43</sup> Elu à Grenoble et à la Métro

(Kosovo, Macédoine, Albanie...) et sont, pour une partie, Roms. Mme Baron<sup>44</sup> précisait lors de son entretien que cet hiver, 40 personnes arrivaient par semaine. Outre la modification de la gestion administrative des demandes d'asile, elle explique ces arrivées importantes par le fait qu'historiquement, l'Isère a la réputation d'être un département accueillant.

Le positionnement des autorités locales face à la « question Rom », impliquant notamment la reconnaissance de leur installation sur le territoire, est le fruit d'un **processus de mise sur agenda**. L'agenda politique est défini par Philippe Garraud comme « *l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions, qu'il y ait controverse publique, médiatisation, mobilisation ou demande sociale et mise sur le « marché » politique ou non* »<sup>45</sup>. Ainsi à travers la mise sur agenda, « *des faits sociaux acquièrent un statut de 'problème public' faisant l'objet de débat et de controverse médiatique et politique* »<sup>46</sup>. Cette phase est fondamentale dans le sens où comme le souligne Pierre Muller<sup>47</sup>, elle conditionne la manière dont les autorités s'emparent du « problème » pour constituer leur action publique. Elle est le résultat de l'interaction et des rapports de force qui s'établissent entre divers acteurs que ce soit entre politiques, techniciens, médias ou encore la société civile. La pression médiatique et les interpellations des différentes associations sur la situation vécue par les Roms ont donc joué un rôle dans la prise en compte de cette population sur le territoire grenoblois. Dans son témoignage, la directrice de l'association Roms Action assure que « *c'était très choquant ce qu'on pouvait entendre en 2003 / 2004 de la part des pouvoirs locaux. Ils disaient : 'pour nous ces gens là n'existent pas'* ». Cependant certains événements comme par exemple l'alerte d'intoxication au monoxyde de carbone dans l'ancienne usine Siemens où certains Roms s'étaient réfugiés, les ont obligés à réagir et à reconnaître leur présence. Les collectivités locales sont également poussées à prendre position sur cette question face à la médiatisation de cette problématique au niveau local. De nombreux articles ont en effet été écrits dans les différents quotidiens locaux (Le Dauphiné Libéré, le 20minutes, le GreNews...) par rapport aux situations

---

<sup>44</sup> Conseil Général

<sup>45</sup> Garraud Philippe, "politiques nationales: élaboration de l'agenda", *L'année sociologique*, 1990, in Muller Pierre, *Les Politiques Publiques*, Que sais-je ?, Presses universitaires de France, 1990, Paris, p29

<sup>46</sup> Dir. Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie & Ravinet Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 2010, p58

<sup>47</sup> Muller Pierre, *Les Politiques Publiques*, Que sais-je ?, Presses universitaires de France, 1990, Paris, p29

d'installation précaires des Roms durant la période hivernale ou encore par rapport aux différents démantèlements de campements qui ont eu lieu.

L'installation de Roms sur l'agglomération est vue avant tout comme un « problème », que ce soit en termes des situations d'occupation sans droits, ni titres, des « nuisances »<sup>48</sup> engendrées ou encore des situations de précarité et de salubrité préoccupantes... Pour M. Clappier<sup>49</sup>, « soit ils squattent des terrains, soit ils squattent des maisons mais en tout cas ils squattent. Du coup ça fait des problèmes de sécurité et de voisinage ». M. Carballo<sup>50</sup> précise que « ils occupent un espace et dans celui-ci ils y appliquent leurs règles et on tombe systématiquement dans des problématiques d'hygiène, des problématiques de délinquance ». Nombre des acteurs reconnaissent également une mendicité qui se fait de plus en plus agressive et qui contribue à accentuer les situations de tensions avec la population locale.

Concernant l'installation de ces populations, elle s'est faite de manière hétérogène selon les territoires et d'après les témoignages elle se ferait de plus en plus sur des terrains privés plutôt que publics. A l'heure actuelle, la présence des Roms est évaluée à environ 500 personnes sur l'agglomération. Lors de la réunion qui a eu lieu entre les différentes collectivités au début du mois d'Avril, un état des lieux sur le nombre de Roms présents sur chaque commune avait été fait (cf tableau ci-dessous)

	Fontaine	Echirolles	St Martin le Vinoux	La Tronche	St Martin d'Hères	Gières	Grenoble (données de Roms Actions)
<b>Nb de Roms recensés</b>	30	0	30	130	190	20	145

Cependant, le recensement de cette population est un exercice assez complexe, d'une part du fait des mouvements de va et vient qu'ils peuvent être amenés à faire (au sein de l'agglomération ou avec leur pays d'origine) mais également de la définition même de qui sont les Roms pris en compte. Par exemple, les données de Roms Actions ne prennent en compte que les Roms ressortissants roumains alors que certaines communes dans les chiffres divulgués ne font pas de différence entre les différentes origines des Roms. Or on peut se rendre compte que les chiffres communiqués évoluent rapidement et sont très différents d'un

<sup>48</sup> Terme employé fréquemment par de nombreux acteurs

<sup>49</sup> CCAS de Grenoble

<sup>50</sup> Echirolles

acteur à un autre. Par exemple, Saint-Martin d'Hères qui recensait 190 Roms sur son territoire en Avril, estimait lors de la seconde entre collectivités en Juin 2011, qu'ils étaient désormais 250. Il est intéressant de voir qu'à cette même époque, l'association Roms Action dans l'état des lieux qu'elle a effectué en mai 2011, recense 82 Roms sur Saint-Martin d'Hères (Annexe 5). Ces difficultés liées aux recensements se retrouvent à l'échelon national puisqu'il est difficile avec les phénomènes d'invisibilité de définir précisément qui est Rom ou non. Sur le territoire français, leur nombre est estimé entre 10 000 et 15 000 personnes.

De manière plus générale, certains acteurs font remonter le manque d'informations dont ils disposent sur les populations Roms et notamment en ce qui concerne leurs « choix de vie ». S'il est vrai que la vision de cette population a pu être floue il y a quelques années, les acteurs à travers la littérature existante, la sensibilisation de la part des associations et les colloques, ont évolué dans leurs représentations et disposent de références minimales pour appréhender ce public. En revanche, cette interrogation sur le « choix de vie » de ces personnes est revenue fréquemment au cours des entretiens. Le fait que le modèle d'intégration puisse ne pas correspondre à leurs attentes a été une question récurrente. M. Biancardini<sup>51</sup> considère ce manque de connaissance comme un véritable frein puisque les « solutions » proposées (hors accompagnement personnel) ne se basent pas sur une analyse approfondie de la situation et du souhait des personnes concernées. Dans ce cadre, les associations ont pleinement un rôle à jouer afin de se positionner en tant qu'interface entre les pouvoirs locaux et le public Rom. L'association Roms Action, dans cette logique, travaille en partenariat avec certaines collectivités et assure notamment la médiation entre les pouvoirs locaux et les populations Roms du territoire. Ayant une vision assez globale du territoire de l'agglomération, elle est en capacité d'effectuer un état des lieux sur la présence des Roms et d'accompagner les collectivités dans la mise en relation avec les ménages qui semblent avoir la volonté de s'insérer en France. Cependant certains acteurs regrettent le fait de n'avoir « qu'un son de cloche » et qu'il n'y ait pas plus d'associations ou de collectifs pour prendre en charge ce rôle de médiateur. Le collectif la Patate Chaude qui est en relation avec de nombreux Roms n'est pas considéré par la majorité des acteurs rencontrés comme un éventuel partenaire du fait de son action revendicatrice. Cependant, il assure une veille dans différents campements de Roms et se positionne en tant que médiateur en tentant par exemple de déconstruire certains préjugés à propos de cette population. Les membres du collectif ont par exemple, accompagné

---

<sup>51</sup> La Métro



des Roms du camp des Glairons (Saint-Martin d'Hères) dans l'écriture d'une lettre adressée à la Mairie afin de présenter leur parcours et leur volonté de s'insérer en France.

Mme Bolze<sup>52</sup> déplore le fait que les différents acteurs associatifs n'arrivent pas à s'entendre ensemble. Elle remarque en effet une sorte de « guerre » entre les différentes associations qui se dénigrent entre elles. Il est par ailleurs intéressant de remarquer qu'au final les Roms eux-mêmes semblent prendre peu la parole. A part quelques témoignages qui ont été recueillis par différents médias, comme par exemple « *on n'a pas envie de faire la manche ni de voler. Tout ce qu'on veut, c'est avoir le droit de travailler et s'insérer dans la société. L'Union Européenne a débloqué de l'argent pour les Roms. Où est-il passé ?* »<sup>53</sup>, on peut se rendre compte que les Roms font beaucoup parler d'eux sans qu'on leur laisse véritablement la place pour s'exprimer. Est-ce dû à la barrière de la langue, au fait qu'ils ne sont pas reconnus comme des experts ou encore parce que les représentations les concernant ne leur donnent pas assez de crédibilité pour être écoutés?

## 2. Un statut particulier au sein de l'Union Européenne

---

### ***a) Une population discriminée qui préoccupe l'UE***

Depuis plusieurs années, de nombreux rapports sur la situation des Roms sont produits au niveau international (Conseil de l'Europe, UE, OSCE, etc.) pour dénoncer l'aggravation croissante des conditions de vie et de la discrimination que subit cette population. Un rapport de la commission européenne en 2004 affirmait que le traitement des Roms constitue une des « *questions les plus pressantes des droits politiques, sociaux et humains auxquelles se trouve confrontée l'Europe* »<sup>54</sup>. Tous les rapports le confirment, « *les Roms sont la communauté de l'Europe la plus rejetée ou marginalisée* »<sup>55</sup>. L'eurobaromètre sur la discrimination dans l'UE, publié en 2007, s'est intéressé spécifiquement à la situation des Roms, or 77% des citoyens européens interrogés ont répondu que le fait d'être Rom est un

---

<sup>52</sup> 1ere adjointe à la Tronche

<sup>53</sup> Propos d'un Rom du camp des Glairons à St Martin d'Hères, recueilli par Manuel Pavard dans l'article « Les Roms des Glairons en sursis précaire », *20 Minutes*, Mercredi 6 Juillet 2011, p2

<sup>54</sup> Commission européenne, direction générale de l'emploi et des affaires sociales, *La situation des Roms dans une Union européenne élargie*, Avril 2005

<sup>55</sup> Liégeois Jean Pierre, *Roms et tsiganes*, La Découverte, Collection Repère, Paris, 2009, p36

« inconvenient »<sup>56</sup>. Cette minorité est en effet caractérisée tout au long de son histoire par des processus de discrimination et de stigmatisation à son encontre, dans la majorité des pays dans lesquels elle s'est installée.

La **discrimination** est le fait de « *traiter différemment des personnes placées dans des situations comparables en se fondant sur un ou des critères prohibés par la loi ou les engagements internationaux* »<sup>57</sup>. Il existe plusieurs formes de discriminations. Parfois les discriminations sont aisément identifiables, mais le plus souvent elles revêtent des formes plus insidieuses. Elles peuvent se manifester dans différents domaines : l'emploi, l'éducation, le logement, la santé et l'accès aux biens et aux services. Comme le souligne Eric Keslassy et Martine Veron, « *à l'origine des discriminations, il y a bien souvent la peur de l'autre* »<sup>58</sup>. Les représentations sociales et personnelles que chacun d'entre nous porte sur « cet autre » qu'il ne connaît pas, peuvent amener à le discriminer. De ce fait, la discrimination, la mise à l'écart, se fait en raison de représentations subjectives.

La **stigmatisation**, quant à elle, est la réaction d'un groupe ou d'une société envers des personnes ou des groupes minoritaires, différents ou défavorisés, consistant à attribuer une étiquette qui les catégorise comme déviants. Erving Goffman définit la stigmatisation comme la « *situation de l'individu que quelque chose disqualifie et empêche d'être pleinement accepté par la société* ». Il s'agit donc d'une caractéristique qui « discrédite significativement » un individu aux yeux des autres. Sa fonction sociale est de détourner l'attention du problème posé par les personnes stigmatisées, et d'en justifier l'exclusion en les désignant comme responsables de leurs maux. La stigmatisation de la population Rom en Europe est le fruit d'un héritage culturel profondément ancré au sein des différentes sociétés.

Afin de mieux appréhender la situation de mise à l'écart rencontrée par cette minorité, il semble particulièrement intéressant d'observer le phénomène de stigmatisation prégnant en Roumanie, d'autant plus que les Roms ressortissants de ce pays sont les plus nombreux, à l'heure actuelle, sur l'agglomération grenobloise. Les Roms constituent la minorité la plus importante en Roumanie puisqu'ils représentent environ 10% de la population totale. Dès le début du XIV<sup>ème</sup> siècle et jusqu'au milieu du 19<sup>ème</sup> siècle, les Roms de Roumanie ont

---

<sup>56</sup> Eurobaromètre spécial 263, *La discrimination dans l'Union Européenne*, Commission Européenne, Janvier 2007, p47

<sup>57</sup> Définition de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE)

<sup>58</sup> Keslassy Eric, Veron Martine, - *Tous égaux ! sauf ...* - éd. Le cavalier bleu, Paris, 2006, p.57

connu l'esclavage. Or, cette période de l'histoire, avec l'institution d'un statut inférieur, a eu un impact sur la manière dont ils sont encore perçus aujourd'hui. Les préjugés et ressentiments de la population roumaine à leur égard ont ensuite été accentués pendant la période communiste. Au début des années 1960, dans le cadre de la montée du nationalisme d'Etat et la volonté de créer une nation « ethniquement homogène », « *les Tsiganes sont perçus comme des éléments allogènes qu'il convient de roumaniser, d'autant que l'identité Tsigane est assimilée à une culture de pauvreté et de sous-développement* »<sup>59</sup>. Ils ne sont pas reconnus comme une ethnie à part entière mais plutôt comme une classe sociale défavorisée. Des mesures sont donc mises en place dans le but de les assimiler. Cette politique d'assimilation touche de nombreux domaines. Outre la distribution de prestations sociales pour améliorer leurs conditions de vie, le régime de Ceausescu s'est engagé dans la lutte contre le nomadisme en tentant de sédentariser cette minorité. De même, en interdisant le commerce et les activités exercées traditionnellement par les Tsiganes, un nombre important de Roms se sont reconvertis dans l'agriculture. L'accent est également mis sur l'éducation mais les Roms demeurent l'une des minorités les moins formées. Selon Trond Gilberg, « *les roms ne sont présents ni dans les écoles supérieures, ni dans les lycées et au niveau de la 7<sup>ème</sup> (niveau secondaire) il en recense moins de 500* »<sup>60</sup>. Ainsi bien que des mesures visant à les intégrer aient été mises en place, les Roms « *continuent à occuper le bas de l'échelle* »<sup>61</sup>, ce qui ne fait qu'exacerber l'inimitié de la population roumaine envers cette minorité.

La chute du régime communiste qui s'est accompagnée d'une réforme agraire avec la fermeture des coopératives agricoles, dans lesquelles étaient embauchés de nombreux Roms, a contribué à les précariser. Ce groupe particulièrement vulnérable du fait du manque de formation, a été touché de plein fouet par le chômage. D'ailleurs, malgré la déclaration publiée en Janvier 1990, sur les droits des minorités nationales de Roumanie qui dénonce les pratiques discriminatoires et la politique d'assimilation du régime précédent, il n'en demeure pas moins qu'ils continuent à être la cible de rejet. Or le contexte de crise économique accentue les manifestations et la virulence du racisme contre cette minorité. Les faits de violence contre les Roms se sont multipliés en Roumanie après 1989. Emmanuelle Pons

---

<sup>59</sup> Pons Emmanuelle, *Les tsiganes en Roumanie : Des citoyens à part entière ?*, L'Harmattan, 1995, Langres, p36

<sup>60</sup> Gilberg Trond, « Ethnic minorities in Romania under socialism », in *East European Quarterly*, vol VII, n°4, cité par Pons Emmanuelle, 1995, p44

<sup>61</sup> Ibid.



précise en 1995 que « *selon l'association roumaine A.P.A.D.O.R<sup>62</sup> du comité Helsinki, 36 attaques violentes contre les Roms ont été enregistrées depuis 1989* »<sup>63</sup>.

Ce rejet généralisé des Roms ne constitue pas l'apanage de la Roumanie puisqu'on retrouve des attitudes similaires dans de nombreux pays d'Europe Centrale et Orientale. Les historiens soulignent en effet, les nombreuses périodes où les différents gouvernements ont appliqué envers les Roms des politiques de répression, d'assimilation et même d'extermination. L'un des paroxysmes s'illustre à travers l'extermination massive ou *samudaripen* qui a été perpétrée à leur encontre par les nazis, durant la seconde guerre mondiale, conduisant à plus d'un demi-million de Roms exécutés.

En 1991, une enquête effectuée par un institut de sondage américain (le centre Times-Mirror), met en évidence que les Roms arrivent en tête des minorités les plus méprisées en Bulgarie (71% déclarent ne pas aimer les Roms), en ex-Tchécoslovaquie (91%), en Hongrie (79%) et aussi en Allemagne (59%)<sup>64</sup>. Dans le cadre des enquêtes commanditées par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne, la première enquête de l'Union Européenne sur les minorités et la discrimination (EU-MIDIS) en 2009, a été consacrée spécifiquement aux Roms qui constituent le groupe le plus touché par ce phénomène<sup>65</sup>. L'enquête s'est intéressée dans sept Etats membres (Bulgarie, République tchèque, Grèce, Hongrie, Pologne, Roumanie et Slovaquie), à la perception des Roms concernant les situations de discrimination dont ils peuvent être victimes. Il s'avère que sur les 3500 Roms interrogés, « *47% des répondants ont indiqué avoir été victimes de discrimination fondée sur leur appartenance ethnique au cours des 12 derniers mois* ». Les discriminations concernent de nombreux domaines, notamment en termes d'accès à l'emploi, au logement et à la santé. L'ostracisme qui touche les Roms s'illustre également à travers la ségrégation spatiale qui peut être mise en œuvre, comme c'est par exemple le cas pour le ghetto de Nadejba que présente Frédéric Castaignède, dans son documentaire « La cité des Roms ». De même certaines études révèlent les niveaux de ségrégation sociale extrême au sein du système éducatif. Une recherche du centre européen du droit des Roms portant sur la situation des Roms dans le système scolaire tchèque met en avant que dans la ville d'Ostrava, au cours de l'année académique 1998-1999, « *plus de la*

---

<sup>62</sup> Cette association créée en 1990, a pour but de favoriser l'évolution de la législation et des mentalités dans le domaine du respect des droits et libertés fondamentales en Roumanie

<sup>63</sup> Pons Emmanuelle, *Les tsiganes en Roumanie : Des citoyens à part entière ?*, L'Harmattan, 1995, Langres, p102

<sup>64</sup> Ibid, p104

<sup>65</sup> Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne, EU-MEDIS, *Données en bref- 1<sup>er</sup> rapport*, « Les Roms », 2009, p2

moitié des étudiants de ce que l'on appelle des "écoles spéciales de rattrapage" pour les handicapés mentaux étaient des Roms »<sup>66</sup>. Les situations de ségrégation au niveau de l'éducation se retrouvent dans d'autres pays de l'UE. Aujourd'hui comme le précise Morgan Garo<sup>67</sup>, une grande partie des Roms vivent dans des conditions de précarité importante du fait de ces multiples discriminations et rejets.

Après la chute du mur de Berlin, la « question rom » attire l'attention sur la scène internationale en rendant visible cette minorité stigmatisée et marginalisée. Comme le souligne Alexandra Nacu, « les Roms semblent faire l'objet d'un consensus international sur la nécessité de promouvoir leurs droits dans les pays est-européens et de lutter contre les discriminations qu'ils subissent »<sup>68</sup>. L'UE s'engage depuis de nombreuses années concernant le respect des droits des minorités et la lutte contre les discriminations. La volonté de lutter contre les discriminations est au cœur du droit communautaire depuis le traité de Rome mais elle prend véritablement son essor lors du traité d'Amsterdam en 1997.

Comme elle le précise dans le livre vert « égalité et non-discrimination » adopté en 2004, cette politique antidiscriminatoire joue pleinement un rôle dans le contexte de l'élargissement de l'UE. Elle permet donc de poser un cadre réglementaire et de donner des orientations sur l'intégration de populations migrantes et des minorités. Le respect des minorités constitue d'ailleurs l'un des « critères de Copenhague », fixant les conditions minimales pour l'ouverture de négociations avec un pays tiers. Depuis 1997, la commission a été particulièrement attentive à la situation des Roms dans la plupart des pays candidats<sup>69</sup>. De nombreux textes internationaux dénoncent les situations de discrimination et de précarité que rencontrent les Roms dans les différentes sociétés européennes. Suite aux recommandations et résolutions adoptées par le Conseil de l'Europe sur la situation des Tsiganes et nomades en Europe<sup>70</sup>, un groupe de députés du parlement européen a présenté en 1981, une proposition de résolution « sur une approche coordonnée de l'accueil réservé aux Tziganes séjournant dans

---

<sup>66</sup> Commission Européenne, *La situation des Rom dans une Union européenne élargie*, Direction générale de l'emploi et affaires sociales, 2004, p22

<sup>67</sup> Garo Morgan, *Les Roms une nation en devenir ?*, Syllepses, Paris, Avril 2009, p155

<sup>68</sup> Nacu Alexandra, « L'émergence de la « question rom » en Roumanie et en Bulgarie : du consensus au stigmatisme ? », *Tumultes*, 2009/1 n° 32-33, p.196

<sup>69</sup> Servantie Alain, « élargissement de l'union européenne et conditions touchant au traitement des minorités », *Confluences Méditerranée*, 2010/2 N°73, p. 57

<sup>70</sup> Recommandation 563 en 1969, relative à « la situation des tziganes et nomades en Europe » ; résolution adoptée par le comité des ministres en 1975 « sur la situation sociale des populations nomades en Europe »

la communauté »<sup>71</sup>. Depuis les différents textes adoptés par les instances européennes sur la question font état de la nécessité d'intensifier les efforts pour améliorer la situation des Roms dans l'UE, en vérifiant notamment le respect des directives de lutte contre les discriminations par les différents Etats. Selon Anastasia Crickley, « la préoccupation au sujet des difficultés et de la discrimination auxquelles doivent faire face les Roms et les Voyageurs est maintenant une priorité des institutions de l'UE et des états membres »<sup>72</sup>.

Malgré l'engagement des différentes instances européennes et internationales, la discrimination que subit cette minorité reste patente. On peut d'ailleurs se demander si l'attention prégnante portée sur ces questions au cours des négociations d'adhésion à l'UE ne renforce pas le ressentiment des populations à l'égard de ce groupe. Ainsi, on peut observer, notamment en Roumanie et Bulgarie, un accroissement de la stigmatisation de ce groupe, comme le montre le titre d'un article paru dans un hebdomadaire roumain « *Disons-le franchement entre nous, les Roms restent des Tziganes* »<sup>73</sup>

### **b) Des ressortissants européens depuis peu**

« Dès qu'ils sont apparus en Europe, les voyageurs tziganes ont attiré une vive attention de la société médiévale. La curiosité et la bienveillance qui leur étaient manifestées tout au début étaient cependant vite remplacées par l'inquiétude et le rejet »<sup>74</sup>. Ces attitudes de rejets se retrouvent, actuellement, en Europe occidentale, puisqu'on remarque depuis la fin des années 1990, une recrudescence des discours portant sur la crainte d'une « migration massive » de cette population. Les migrations récentes des Roms du Kosovo puis de Roumanie vers les pays de l'UE ont marqué l'actualité. Pourtant, ces migrations ne sont pas nouvelles puisque « entre 1960 et 1989, près de 250 000 Rroms auraient émigrés d'Est en Ouest »<sup>75</sup>. Mais il est vrai que les questions relatives à l'immigration et à l'intégration de ces populations ont toujours été sujettes à des tensions.

---

<sup>71</sup> Parlement Européen, *Une approche coordonnée de l'accueil réservé aux tziganes séjournant dans la communauté, document de séance 1980-1981*, Document 1-902/80, PE 71.309 du 12 février 1981

<sup>72</sup> Crickley Anastasia, « editorial », *Equal Voice*, n°16, Juin 2005

<sup>73</sup> Cité de Dilema, N°451, par Nacu Alexandra, « L'émergence de la « question rom » en Roumanie et en Bulgarie » Du consensus au stigmaté ?, *Tumultes*, 2009/1 n° 32-33, p. 211

<sup>74</sup> Marchand Anna, *la protection des droits des tziganes dans l'Europe d'aujourd'hui*, L'Harmattan, Paris, 2001, p22

<sup>75</sup> Garo Morgan, *Les Rroms une nation en devenir ?*, Syllepses, Paris, Avril 2009, p159

Au niveau de la construction communautaire, la question de l'intégration des Roms a été soumise à de nombreuses négociations. Elle s'inscrit dans le cadre des politiques d'immigration qui sont prises entre une volonté d'européanisation et l'affirmation des prérogatives des Etats membres. Certains traités ont contribué à la « *communautarisation de la politique migratoire* »<sup>76</sup>. Par exemple, celui d'Amsterdam, signé en 1997, avait pour ambition de « *parvenir à une harmonisation des politiques d'accueil et de la définition de bases législatives communes en matière d'attribution du statut de réfugié* »<sup>77</sup>. Cependant, cette tendance n'ira pas à son terme puisque dès le traité de Lisbonne, signé en 2007, le principe de subsidiarité est réaffirmé. Pour autant, Catherine Wihtol de Wenden<sup>78</sup> développe le fait que les politiques d'intégration ont pourtant été caractérisées par une européanisation croissante. La construction des politiques d'immigration et d'intégration relèvent donc bien de tensions contradictoires entre une tendance à la communautarisation et l'affirmation de la prérogative des souverainetés nationales sur cette question. Par le biais de directives<sup>79</sup> et de règlements<sup>80</sup>, qui sont retranscrits dans les politiques des états membres, l'UE tente d'harmoniser et de coordonner les différentes pratiques des états. Cependant, nombreux auteurs dénoncent le fait que les directives produites, énoncent des normes minimales afin de laisser une grande marge de manœuvre et d'appréciation aux différents états membres. Selon Jean-Jacques Sueur, « *le 'minimalisme européen' a incontestablement été accentué par l'élargissement à 25 puis à 27 [...] la seule conciliation possible s'opérant par le plus petit dénominateur commun, en égalisant au moins disant, pour permettre une égalisation au moindre coût* »<sup>81</sup>. Par ce biais, L'UE laisse une grande marge de manœuvre aux états et entretient avec des directives minimales un cadre plutôt « flou » qui laisse une grande liberté d'interprétation aux Etats membres.

Depuis 2007, les ressortissants Roumains et Bulgares sont officiellement des ressortissants européens. L'entrée de leur pays dans l'Union Européenne avait été conditionnée en partie par la nécessité d'améliorer les conditions de vie et la stigmatisation dont les Roms faisaient

---

<sup>76</sup> Weber Serge, *nouvelle Europe, nouvelles migrations : Frontières, intégration, Mondialisation*, le félin, Paris, 2007, p30

<sup>77</sup> Barou Jacques, *Europe, terre d'immigration, Flux migratoires et intégration*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2006, p190

<sup>78</sup> Wihtol de Wenden Catherine, sous la dir. de Millet Devalle Anne-Sophie, *L'union européenne, la protection des migrants et des réfugiés*, colloque Nice, 17-18 Juin 2010, ed A. Pedone, UFR Institut de droit de la paix et de développement, université de Nice-Sophia Antipolis, Paris, 2010, p13

<sup>79</sup> Acte normatif qui impose aux États membres un objectif à atteindre, tout en leur laissant le choix quant aux moyens d'y parvenir (lois, décrets, principes généraux)

<sup>80</sup> Acte normatif directement applicables dans les pays membres

<sup>81</sup> Sueur Jacques, « Sur les 'normes et garanties minimales' aux confins de 'système migratoire' européen », op cit. Millet Devalle Anne-Sophie, p 267

majoritairement les frais. En tant que ressortissants européens, ils bénéficient donc de la citoyenneté européenne et des droits qui lui sont assimilés. Outre le principe de libre circulation pour le ressortissant et sa famille<sup>82</sup>, la citoyenneté européenne consacre également le droit de bénéficier des prestations sociales de l'état dans lequel il réside. Cependant dans la logique de prévalence des intérêts nationaux, un système d'entrée progressive sur le marché du travail européen pour ces nouveaux ressortissants a été rendu possible (schéma 1). Cette disposition ne vise pas spécifiquement les Roms car « cela avait été le cas dans le passé pour d'autres pays considérés comme étant « à risque migratoire » en raison de leur main d'œuvre, concurrentielle pour les européens »<sup>83</sup>.

**Schéma 1 : Les 3 phases de la période transitoire<sup>84</sup>**



Ainsi, s'ils ont obtenu le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, du fait de cette période transitoire, celui-ci n'est pas pleinement accessible sur tout le territoire communautaire. A l'heure actuelle, 15 pays membres ont d'ores et déjà ouvert totalement leur marché du travail aux nouveaux ressortissants (Tableau ci-dessous).

**Tableau 1 : Ouverture totale du marché du travail dans les Etats membres**

Date	Pays Membres
1 <sup>er</sup> Janvier 2007	Finlande, Suède, République Tchèque, Chypre, Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie et Slovaquie
1 <sup>er</sup> Janvier 2009	Grèce, Espagne, Portugal, Hongrie
1 <sup>er</sup> Mai 2009	Danemark

<sup>82</sup> Directive 2004/38/CE relative aux droits des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et séjourner librement sur le territoire des Etats membres

<sup>83</sup> Wihtol de Wenden Catherine, sous dir. Millet Devalle Anne-Sophie, *L'union européenne, la protection des migrants et des réfugiés*, colloque Nice, 17-18 Juin 2010, ed A. Pedone, UFR Institut de droit de la paix et de développement, université de Nice-Sophia Antipolis, Paris, 2010, p 12

<sup>84</sup> Rapport Romeurope, *la situation des Roms migrants en France*, Septembre 2010, p46

### **c) Un accès aux droits de plus en plus difficile à atteindre**

La France fait partie des 10 pays<sup>85</sup> qui continuent d'appliquer des restrictions à l'égard de ces nouveaux ressortissants. Ceux-ci jusqu'en Janvier 2014 ne peuvent pas accéder au marché du travail français, à l'exception de certains métiers définis comme étant en tension et qui peuvent leur être accessibles. La circulaire d'Avril 2006 a en effet fixé une liste de 61 métiers en tension, c'est-à-dire qui sont caractérisés par un manque de main d'œuvre, des difficultés de recrutement... Cette liste est élargie depuis décembre 2007 à 150 métiers (Annexe 6). Il existe cependant certaines conditions qui peuvent freiner l'embauche de population Rom. Les employeurs doivent en effet verser des taxes et redevances à l'OFII<sup>86</sup>. De plus comme le précise l'association Romeurope dans son rapport « *la liste des pièces à fournir, fixée par l'arrêté du 10 Octobre 2007, est à elle seule très contraignante voire dissuasive pour les employeurs* »<sup>87</sup>. Enfin, le délai d'attente relatif à l'examen des demandes varie de 1 mois et demi à 3 mois, ce qui décourage de nombreux employeurs à embaucher des Roms.

Cette difficulté à accéder au marché du travail français conditionne fortement la situation d'installation des Roms. En effet, le droit français prévoit certaines clauses pour limiter la présence de certains ressortissants communautaire sur le territoire national (cf partie I.3.a). L'accès à l'emploi est théoriquement le seul droit qui est restreint pour ces nouveaux ressortissants. Outre le fait qu'il conditionne l'installation sur le territoire et par là même la possibilité de bénéficier de certains services ou prestations, on observe également dans la pratique, un durcissement des règles qui limite l'accès à de nombreux droits. Le Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) de Grenoble, a fait un travail de recensement des droits des populations Roms, nouvellement ressortissants européens. Si dans la majorité des textes, ces personnes ont accès à tout, dans les faits, de nombreux critères sont laissés à la libre appréciation des services ce qui contribue parfois à entraver cet accès aux droits. M.Clappier<sup>88</sup> précisait que même pour toucher des prestations familiales, il faut s'assurer de plein de choses, or cela peut être vu par les différents agents comme une « complication ». Par la lourdeur des vérifications à effectuer avant de verser une prestation ou de rendre possible l'accès à un service, les différentes institutions freinent l'accès aux droits sans même, modifier les lois ou règles en vigueur. « *Petit à petit on voit qu'il faut prouver plein de choses,*

---

<sup>85</sup> Belgique, Allemagne, Irlande, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Royaume-Uni et Malte

<sup>86</sup> Office français de l'immigration et de l'intégration

<sup>87</sup> Rapport Romeurope, *la situation des Roms migrants en France*, Septembre 2010, p48

<sup>88</sup> Directeur adjoint de la direction d'intervention et d'observation sociale du CCAS de Grenoble



notamment le fait qu'on a le droit à ce droit. Sauf que pour aller chercher les preuves, c'est une épreuve»<sup>89</sup>. En ce qui concerne l'accès aux soins, il devient également plus restrictif. La plupart des Roms relevait de l'Aide Médicale d'Etat (AME), or depuis cette année, elle est devenue payante, réduisant ainsi significativement son accès pour ces populations. Pour l'association Médecins du Monde, le droit d'entrée de 30 euros demandé, « rend ce dispositif quasi inopérant ». Ainsi, 77 % des Roms rencontrés par les équipes de Médecins du Monde n'ont pas ouvert de droits à l'AME<sup>90</sup>.

Pour finir, selon l'association Romeurope, les conditions d'admission au séjour deviennent moins favorables pour les Européens en période transitoire que pour les étrangers dans le cadre du droit commun. « L'accès des ressortissants roumains et bulgares à la citoyenneté européenne a restreint les possibilités d'obtention d'un titre de séjour de façon significative »<sup>91</sup>. La demande de titre de séjour de la part de cette population n'est, la plus part du temps, même pas examinée par les préfetures, alors qu'elle pourrait dans certains cas s'avérer plus favorable que les dispositions actuelles. De même la demande d'asile leur est refusée automatiquement.

### 3. La question de la légitimité des acteurs

---

#### **a) Le positionnement de l'Etat : un cadre législatif limité**

Comme nous l'avons développé auparavant, l'Etat est l'un des acteurs incontournables qui intervient dans la prise en charge des populations Roms sur le territoire national. Il assure la fonction de premier accueil sur le territoire et définit les orientations qui doivent être prises à leurs encontre. Avant de rentrer plus en détails sur le positionnement de l'Etat relatif à la question des Roms, il est intéressant de pointer le fait que le droit des étrangers est un domaine qui est remanié en permanence et qui de fait évolue de manière significative. Ce domaine connaît une « inflation législative », puisque l'ordonnance de 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers sur le territoire français, a connu près de 22 modifications entre

---

<sup>89</sup> Tiré de l'entretien avec M. Clappier

<sup>90</sup> Médecins du Monde, Dossier de Presse, « Parias, les Roms en France », Juillet 2011

<sup>91</sup> Rapport Romeurope, *la situation des Roms migrants en France*, Septembre 2010, p22

1955 et 2005<sup>92</sup>. Ces dernières années, plusieurs lois ont été promulguées dans ce domaine<sup>93</sup>. Elles tendent à renforcer la lutte contre l'immigration clandestine dans la logique de promotion d'une immigration « choisie et non subie ».

A travers l'actualité, il semble bien que les Roms font davantage figure d'immigrés subis que choisis. Les conditions régissant leur accueil apparaissent explicitement, ou parfois implicitement, dans les différents textes de lois. La circulaire du 22 Décembre 2006 relative aux modalités d'admission au séjour et d'éloignement des ressortissants roumains et bulgares à partir du 1<sup>er</sup> Janvier 2007, illustre la position du gouvernement français vis-à-vis des nouveaux ressortissants européens, et notamment des Roms. Cette circulaire renforce les possibilités pour les préfetures, de mettre en place des mesures d'éloignement de ces citoyens. Il est en effet précisé qu'il est possible d'apporter « *des limitations au droit de circulation et de séjour lorsque les intéressés représentent une menace pour l'ordre public ou constituent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale français* »<sup>94</sup> ou alors si ils enfreignent la législation du travail. L'insuffisance des ressources d'un ressortissant communautaire séjournant en France depuis plus de trois mois, constitue un motif d'obligation de quitter le territoire. Or cette clause est intrinsèquement liée à l'accès à l'emploi de ces populations qui à ce jour est encore limité. Dans ces cadres là, des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (APRF) peuvent être pris à l'encontre des ressortissants roumains et bulgares. Ils ont ensuite 48h pour déposer un recours ou quitter le territoire, « *ce qu'ils peuvent faire en franchissant n'importe quelle frontière puis revenir sans autre restriction* »<sup>95</sup>. Dans le cas où ces démarches n'auraient pas été faites, ils peuvent être placés en centre de rétention puis renvoyés dans leurs pays d'origine.

Cette logique d'éloignement de ces populations est réaffirmée par la loi de 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité. Un article du Monde<sup>96</sup> mettait en avant le

---

<sup>92</sup> Aubin Emmanuel, *Droits des étrangers*, Gualino éditeur, Lextenso éditions, Paris, 2009, p96

<sup>93</sup> - Loi n°2003-1119 du 26 Novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité ;

- Loi n°2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi relative au droit d'asile (Juillet 1952) ;

- Loi n° 2006-911 du 24 Juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration ;

- Loi n° 2007-1631 du 20 Novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile ;

- Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité

<sup>94</sup> Circulaire NOR/INT/D/06/00115/C du 22 Décembre 2006 relative aux modalités d'admission au séjour et d'éloignement des ressortissants roumains et bulgares à partir du 1<sup>er</sup> Janvier 2007

<sup>95</sup> Rapport Romeurope, *la situation des Roms migrants en France*, Septembre 2010, p21

<sup>96</sup> Laurent Samuel, « Immigration : malgré un recul symbolique, le "cœur" de la loi demeure », *Le Monde*, 17 Mars 2011



ciblage de la population Roms dans certains articles de cette loi. Par exemple, la définition faite des « *menaces à l'ordre public* », comme « la '*mendicité agressive*' ou '*l'occupation illégale d'un terrain public ou privé*', semble désigner gens du voyage et Roms en priorité »<sup>97</sup>. Les recours aux mesures d'éloignement du territoire français ont donc été facilités. Dans cette optique un dispositif visant à aider financièrement ces populations à retourner dans leur pays d'origine a également été mis en place. Ce dispositif de « retour humanitaire », comme le souligne l'association Romeurope dans son rapport<sup>98</sup> vise clairement les Roms, et est identifié comme tel par les différents acteurs, afin d'assurer leur rapatriement dans leurs pays. Ce dispositif « volontaire », avec l'octroi d'une aide s'élevant environ à 300 euros par adulte et 100 euros par enfant, permet d'accroître le nombre de retour des Roms. « *Parmi les 29 289 personnes reconduites en 2009, plus du tiers sont de nationalités roumaines ou bulgares, essentiellement Roms* »<sup>99</sup>

L'ensemble de ces mesures et de ces règles s'inscrivent dans un contexte de crainte de la part de l'Etat français, d'une immigration massive des Roms de l'est, notamment roumains et bulgares. L'installation des Roms est donc vue comme un « problème ». Ainsi, outre la codification de règles conditionnant l'installation de ces ressortissants sur le territoire français, l'Etat enjoint les préfetures à évacuer les campements illicites. Ce qu'illustre en effet, la circulaire très controversée du 5 août 2010 qui demandait aux préfets d'engager « *une démarche systématique de démantèlement des camps illicites, en priorité ceux des Roms* ». De même, dans son discours prononcé à Grenoble<sup>100</sup>, le président, Nicolas Sarkozy, précise que « *ce sont des zones de non-droit qu'on ne peut pas tolérer en France* » et que « *dans les 3 mois la moitié de ces implantations sauvages auront disparu du territoire français* ». Le positionnement de l'Etat français vis-à-vis de ces populations semble donc s'inscrire davantage dans une dimension de rejet des populations ne s'inscrivant pas dans le cadre légal, précédemment défini, plutôt que de relever d'une logique d'intégration de ces populations.

Sur le terrain, j'ai pu me rendre compte que la position de l'Etat est vertement critiquée par les différents acteurs qui la jugent « inadaptée » aux situations concrètement rencontrées au quotidien. Les orientations qu'il fixe ne permettent pas, ou du moins ne suffisent pas, à prendre en compte les situations d'installation des Roms que rencontrent les collectivités

---

<sup>97</sup> Rapport Romeurope, *la situation des Roms migrants en France*, Septembre 2010, p21

<sup>98</sup> Ibid, p25

<sup>99</sup> Ibid, p45

<sup>100</sup> Discours du 30 Juillet 2010 à Grenoble - <http://www.france-info.com/france-politique-2010-07-30-discours-extremement-muscle-de-sarkozy-a-grenoble-471346-9-10.html>

locales. « On est sur la base d'un Etat défaillant. Dans la répartition des compétences et des responsabilités institutionnelles, l'autorité publique qui a la responsabilité du premier accueil, c'est l'Etat », « il n'assume pas ses responsabilités » ou encore « il est absent » sont des propos qui illustrent bien la majorité des discours que j'ai pu recueillir lors des différents entretiens, notamment de la part des élus locaux. Outre le fait que l'Etat ne prend pas pleinement part à ses obligations relatives à l'accueil de ces populations, ces réflexions font références au fait que l'Etat définit des orientations, qui s'inscrivent dans le domaine législatif, sans proposer de structures, dispositifs, ou encore moyens permettant de prendre en charge concrètement ces populations sur le terrain. L'Etat s'incarne au niveau local dans la figure de la préfecture qui comme le déplorait une responsable rencontrée, « le problème c'est que ce sont des services administratifs dans toute leur splendeur ». Ainsi dans les faits, au sein de la préfecture de Grenoble, deux services sont en charge de la question des Roms, le premier s'occupe de mettre en place les mesures d'expulsion des terrains occupés, et le second gère les régularisations. Des grandes marges d'interprétation et de manœuvre sont donc laissées aux collectivités locales en ce qui concerne d'une part les mesures d'exclusion ou toute autre mesure concernant la gestion des campements, l'intégration des Roms... Ainsi, en imposant un canevas juridique sur le statut des Roms ressortissants européens, l'Etat laisse un fort pouvoir discrétionnaire aux acteurs de terrain qui peuvent mettre en œuvre ou non des mesures en direction de ces populations. Cette tendance qu'on retrouve dans de nombreux autres domaines s'inscrit plus globalement dans un contexte de réduction et de rationnement budgétaire qui accentue ce phénomène de transfert indirect de responsabilités et de prise de décisions sur d'autres acteurs.

Pour finir sur le positionnement de l'Etat, il est important de souligner le fait que l'Etat n'a pas non plus la pleine latitude concernant les politiques qu'il met en œuvre. Ses politiques doivent notamment respecter et être en adéquation avec les directives et textes européens. Par exemple, dès juillet 2008, une plainte a été déposée auprès de la Commission Européenne<sup>101</sup> sur l'illégalité des mesures de reconduites de Roms prises en France<sup>102</sup>. En Août 2010, la commissaire européenne à la justice, aux droits fondamentaux et à la citoyenneté, Viviane Reding, prend publiquement à partie la France par rapport aux situations de reconduites des Roms ayant eu lieu au mois d'Août. L'Etat français doit donc composer dans ces politiques pour éviter d'être condamné par les instances européennes. La circulaire d'août

---

<sup>101</sup> Elle est la seule à pouvoir saisir la cour de justice européenne

<sup>102</sup> « Roms, la France calmera t'elle la grogne de la commission européenne ? », *Le Nouvel Observateur*, 31 Aout 2010

2010 considérée comme discriminante du fait du ciblage spécifique sur les Roms a donc été élargie à « *tous terrains occupés par des personnes étrangères* »<sup>103</sup>. De même, les politiques qu'il met en place sont également soumises à la pression que peut exercer la société civile. Ainsi l'Etat s'auto-contraint ou reste vague dans ses directives sur la manière de prendre en charge ces populations, avec le souci de ménager l'opinion publique, en interne mais également en externe.

### ***b) Des collectivités qui interviennent à la mesure de leurs compétences***

Dans l'agglomération grenobloise, les collectivités locales<sup>104</sup> sont face à une évolution de l'installation de populations Rom sur leur territoire. Les campements de fortune qui se développent sur le territoire sont caractérisés par des situations d'hygiène et de salubrité préoccupantes. Le positionnement des autorités locales est donc complexe puisqu'elles sont prises entre des préconisations centrales qui sont parfois difficilement applicables au niveau local et qu'elles sont aussi « *otages des populations locales* »<sup>105</sup>. Du fait de cette position complexe, les autorités locales sont en grande partie dans une logique de réaction aux problèmes qui se posent à eux, plutôt que dans une logique d'anticipation et d'élaboration de politiques. Les réalisations se font donc souvent « *dans un contexte d'urgence et de façon empirique* »<sup>106</sup> dans des domaines précis où les pouvoirs locaux se sentent la légitimité d'intervenir. Pour autant Mme Boutrif<sup>107</sup>, bien que reconnaissant que la commune n'a pas vocation à s'occuper de cette population, estime que « *la commune a toute sa place* ».

Les collectivités locales et notamment les communes, bien que n'étant pas l'acteur principal auquel il incombe de prendre en charge les populations Roms ont, à de nombreux égards, une « responsabilité » à l'égard de cette population. Selon Anne Gotman, dans son ouvrage « *Ville et hospitalité : la municipalité et ses étrangers* », les communes ont un rôle primordial à assumer en terme d'accueil. Elle entend l'hospitalité comme « *un ensemble de pratiques plus ou moins codifiées, destinées à encadrer l'arrivée et le séjour de l'étranger, régler ainsi les*

---

<sup>103</sup> Propos de Mme Piasente, responsable des expulsions des campements illicites à la préfecture de Grenoble

<sup>104</sup> Dans le cas de cette étude je m'intéresse particulièrement à l'échelon communal, intercommunal et départemental

<sup>105</sup> Liégeois Jean Pierre, *Roms et Tsiganes*, La Découverte, Collection Repère, Paris, 2009, p.67

<sup>106</sup> Ibid.

<sup>107</sup> Responsable du service réglementation à St Martin d'Hères

*frontières de l'intégration* »<sup>108</sup>. En dehors de cet accueil, la ville, outre le fait de respecter ses responsabilités fixées par la loi, est « *politiquement responsable de beaucoup plus, et d'abord, ce que n'écrit aucun texte, de la cohésion sociale* »<sup>109</sup>. Dans ce cadre elle a un rôle concernant la « pacification des conflits » qui peuvent se créer du fait de la proximité spatiale entre Roms et population locale. Elle doit ainsi prévenir les difficultés de cohabitation et intervenir le cas échéant. Dans cette optique des réunions d'information avec les populations locales ont notamment été organisées dans la commune de la Tronche. La ville de Fontaine s'est également engagée dans un travail de sensibilisation du public à travers la programmation d'un spectacle sur les Roms dans le cadre de sa programmation interculturelle s'inscrivant dans la lutte contre les discriminations. Mme Didier<sup>110</sup>, précisait durant l'entretien qu'elle souhaitait poursuivre ces actions de sensibilisation en organisant par exemple « *une réunion pour expliquer l'histoire de ces familles, l'histoire de leur pays respectif afin de permettre une meilleure compréhension mutuelle* ».

D'autres missions des communes recourent également des situations qu'ils peuvent rencontrer avec l'implantation de Roms sur leur territoire. Outre leur implication dans le domaine de la gestion des emplacements de stationnement et du logement, « *en matière d'éducation, de santé, d'assistance sociale, elles jouent un rôle souvent primordial* »<sup>111</sup>. Ainsi elles peuvent être interpellées par les familles Rom dans ces domaines d'actions. **Le maire est également garant de l'ordre et de la tranquillité publique.** Ainsi comme le souligne M. Queiros<sup>112</sup>, « *un maire a très peu de compétence pour accompagner ce type de public* » par contre « *il doit signifier aux occupants sans droits, ni titres de terrain et aux propriétaires, leurs droits et leurs devoirs* ». De même, il a une responsabilité en termes de salubrité publique. La ville de Saint-Martin d'Hères s'est donc engagée à favoriser l'accès à l'eau et à mettre à disposition des bacs d'ordures ménagères.

**Le Conseil Général de l'Isère** quant à lui, **intervient au titre de la protection de l'enfance.** Dans le code de l'action sociale et des familles, aucune condition restrictive liée au statut ou à la nationalité n'est mentionnée. Selon Mme Baron<sup>113</sup>, certains départements « *agissent de façon très cynique en plaçant les enfants, mais la position du Conseil Général de l'Isère est*

---

<sup>108</sup> Gotman Anne, *Villes et hospitalité : les municipalités et leurs « étrangers »*, Maison des sciences de l'homme, Paris, 2004, p.3

<sup>109</sup> Ibid, préface p.XIV

<sup>110</sup> Conseillère municipale déléguée à l'emploi, l'insertion et la discrimination à Fontaine

<sup>111</sup> Liégeois Jean-Pierre, *Roms en Europe*, Conseil de l'Europe, janvier 2007, Strasbourg, p.148

<sup>112</sup> Tiré de l'entretien avec M. Queiros, 1<sup>er</sup> adjoint de la ville de St Martin d'Hères

<sup>113</sup> Directrice adjointe d'une direction territoriale, référente de la thématique action sociale au Conseil Général de l'Isère

*de ne pas séparer les parents des enfants*». La position du CG est complexe du fait que de manière générale les Roms ne sont pas éligibles aux prestations sociales et à une prise en charge mais qu'en même temps, le CG est dans l'obligation d'intervenir au titre de la protection de l'enfance, particulièrement pour les femmes enceintes et les enfants de moins de 3 ans. Ainsi « *ces deux règles étant posées, on jongle entre les 2 et ça se traduit concrètement par une prise en charge à titre exceptionnel et temporaire en hébergement* »<sup>114</sup>. Le CG s'engage donc au cas par cas dans un éventuel accompagnement de certaines familles. Cette absence de coordination entre le pouvoir central et les autorités locales peut parfois poser des problèmes de fond. Par exemple, comme l'avoue Mme Baron « *on est un peu limite quand on vient en aide à une famille déboutée de la demande d'asile car on contrevient à une position de l'Etat français* ». L'enchevêtrement des compétences et actions menées à l'égard des Roms participe donc à rendre illisible le cadre d'intervention.

### ***c) Des acteurs démunis***

A travers les attitudes et le vocabulaire utilisé par la plupart des personnes rencontrées au cours de mes entretiens, j'ai pu me rendre compte que la majorité des collectivités semble « *démunie* » face à la situation des Roms. Bien que l'ensemble des acteurs fasse mention de la situation de « *misère humaine* » caractérisant cette population et qu'ils se retrouvent sur la nécessité de faire quelque chose « *on ne peut pas les laisser dans ces situations. Humainement c'est pas possible* », « *ils ont besoin d'aide* », leur intervention est limitée.

Ils ne disposent en effet **pas de moyens spécifiques** pour intervenir, notamment en termes financiers. A Saint-Martin d'Hères, Mme Boutrif<sup>115</sup> précisait que pour l'instant ce sont des pertes sèches pour la commune. En effet, elles s'élèvent en 2010 pour 6 mois à 9000 euros<sup>116</sup>. La responsable de l'association Roms action pointait le fait qu'il existe des appels à projet européen permettant de mener des actions en direction des Roms. Cependant, ceux-ci sont extrêmement lourds à porter et donc difficilement mobilisables, d'autant plus qu'ils sont soumis à des contrôles pesants. La question du financement constitue donc un frein important à une intervention de la part des acteurs. Selon Mme Baron, s'il fallait intervenir pour toutes les familles avec des enfants mineurs, il faudrait tripler les impôts. De ce fait, le Conseil

---

<sup>114</sup> Tiré de l'entretien avec Mme Baron, CG

<sup>115</sup> Saint- Martin d'Hères

<sup>116</sup> Référence aux mesures d'expulsion engagée puisqu'il faut payer entre autre l'avocat, l'huissier...

Général hiérarchise les priorités en octroyant une petite aide financière seulement dans les situations les plus dramatiques, ce qui peut s'avérer « *très inconfortable pour les travailleurs sociaux* »<sup>117</sup>. La majorité des acteurs rencontrés soulignent le fait qu'ils ne sont pas armés (juridiquement, financièrement, etc.) pour faire face à ces situations, d'autant plus qu'il y a une réelle absence de structures adéquates. « *D'une certaine manière, on transfère une responsabilité sur les élus locaux, alors qu'ils ne sont pas habilités et qu'ils n'ont pas la légitimité d'agir en la matière* »<sup>118</sup>. Les collectivités doivent donc composer avec cette absence de mesures spécifiques qui rend d'autant plus compliquée une implication de leur part du fait de la **concurrence qui se joue implicitement avec d'autres publics**. Par exemple, « *moi on me renvoie souvent en disant, on a plein de familles qui n'ont pas de logements et tu voudrais loger les Roms ?!* »<sup>119</sup>. L'accession aux logements est en effet un domaine très tendu et les acteurs craignent que le développement de solutions d'hébergement ou de logement pour les Roms soit assez malvenu dans ce contexte. De même, « *le fait de mettre en œuvre des dispositifs en direction des Roms sera d'autant plus complexe qu'on n'a pas résolu un certains nombres de difficultés pour les gens du voyage* »<sup>120</sup>. Les Roms ne sont donc pas considérés comme un public prioritaire, ce qui est d'autant plus accentué dans le contexte actuel de restrictions budgétaires qui impactent les actions des différentes collectivités et les incitent à se recentrer sur leur public principal comme le souligne M. Queiros<sup>121</sup>, « *on a beaucoup de difficultés, en termes de moyens pour satisfaire les besoins de nos populations. Donc les problématiques sociales et d'accompagnement social se font pour un public de plein droit* ».

Il estime qu'un des autres freins réside dans l'importance de l'aide nécessaire pour ces personnes. En effet la plupart d'entre elles sont extrêmement démunies et elles nécessiteraient une prise en charge et un accompagnement important. Or selon Mme Bolze<sup>122</sup>, ce ne sont pas des situations qui peuvent être gérées au niveau de la commune. En effet ces personnes « *sont souvent démunies et c'est difficile de faire face à ces situations de précarité très forte* »<sup>123</sup>. L'accompagnement de ces personnes est également décrit comme extrêmement difficile du fait de la **différence culturelle** qui peut exister. Certains acteurs soulignent l'inadaptation des

---

<sup>117</sup> Conseil Général

<sup>118</sup> Propos recueilli pendant l'entretien de M. Queiros, 1<sup>er</sup> adjoint de la ville de St Martin d'Hères

<sup>119</sup> Tiré de l'entretien avec Mme Didier, Fontaine

<sup>120</sup> Tiré de l'entretien avec M. Biancardini, Responsable du service à la population à l'agglomération Grenoble Alpes Métropole

<sup>121</sup> 1<sup>er</sup> adjoint à Saint-Martin d'Hères

<sup>122</sup> 1<sup>ere</sup> adjointe déléguée à l'action sociale, la petite enfance et la famille à la Tronche

<sup>123</sup> Tiré de l'entretien avec M. Queiros

populations Roms aux sociétés occidentales, d'une part en terme d'éducation scolaire mais également du fait de « *l'importance de l'écart par rapport à une normalisation des comportements* », par exemple « *ils n'ont pas l'habitude d'aller dans les toilettes, il faut leur apprendre* » ou « *ils n'ont pas la notion de l'heure* », « *ils vont arriver à 15 pour un enfant ou alors ils demandent des médicaments pour toute la famille* »<sup>124</sup>. Il y a également un écueil culturel du fait de l'organisation même de ces groupes puisqu'en France l'accompagnement est personnalisé à une famille en particulier alors que pour M. Queiros, dans le cas des Roms « *on n'est pas tout à fait dans les même problématiques puisque c'est des regroupements de familles* ».

En dehors des obstacles énoncés ci-dessus, l'une des principales difficultés à laquelle semblent faire face la grande majorité des acteurs concerne les **situations de délinquance**. « *Ils ont l'habitude de vivre dans leurs pays de vols et de trafic* », « *ils sont en permanence dans cette spirale de petite délinquance* ». Ils pointent également la présence de grosse délinquance en utilisant notamment les termes relatifs à la mafia. Par exemple, « *il y a ceux que j'appelle les mafieux qu'on le veuille ou non. Mais c'est vrai qu'il y a beaucoup de grosse délinquance* », « *la mendicité et la prostitution sont organisées. Pour moi il y a une emprise de la mafia et une exploitation de la misère* »<sup>125</sup>. Face à ces « organisations », les acteurs avouent être complètement démunis et ne pas savoir comment procéder. Dans la commune de la Tronche, le Conseil Local de Sécurité a été réuni au moins deux ou trois fois par rapport au « problème » des Roms. M. Carballo, responsable de la police municipale d'Echirrolles précisait lors de l'entretien qu'« *ils comprennent vite le système et ils savent que notre dispositif est relativement social. Ils l'ont intégré donc ils n'ont pas peur de l'autorité. Ils sont dans une forme d'impunité car on est dans l'incapacité de traiter le problème, sinon on ne ferait que ça. Et derrière quelles sont les possibilités de suites judiciaires ?* ». M. Biancardini résume assez bien les difficultés que rencontrent les différents acteurs « *on se retrouve confronté à des installations illicites, des activités illégales, des impossibilités de pouvoir agir juridiquement pour faire cesser les troubles* ».

L'installation illicite des Roms sur certains terrains est d'autant plus complexe lorsque cela concerne des terrains privés. Dans ce cadre, les collectivités ont moins d'emprise dessus. Elles doivent donc convaincre le propriétaire d'entamer une procédure juridique pour demander l'expulsion, or celle-ci prend du temps. Dans le cas où le propriétaire ne souhaite pas

---

<sup>124</sup> L'ensemble de ces citations sont tirées des différents entretiens

<sup>125</sup> Ibid



obtempérer, les collectivités locales disposent de peu de moyens de pression. A St Martin d'Hères, un arrêté de mise en demeure a tout de même été pris afin d'obliger un propriétaire à remettre son bien aux normes.

Les problèmes de délinquance et d'occupation illégale accroissent les tensions avec la population locale. D'une part, la question de l'équité de traitement est souvent mise en avant et peut être source de nombreuses critiques. Mme Bolze<sup>126</sup> a bien mis ce paradoxe en lumière, « *ils font tout le temps du feu pour récupérer les métaux. Mais c'est interdit et n'importe quelle personne qui habiterait là aurait une amende. Or eux, ils n'en n'ont pas* ». La plupart des acteurs rencontrés partagent le constat d'une tension entre les Roms et les riverains et qui est plus ou moins forte selon le nombre de Roms présents sur la commune et la proximité des implantations des camps avec les habitats traditionnels et les commerces. La commune de la Tronche reçoit en effet énormément de plaintes des entreprises aux alentours « *par rapport à la présence des Roms, par rapport aux problèmes d'hygiène, parce qu'ils font leur toilette n'importe où...* »<sup>127</sup>. A Saint-Martin d'Hères qui connaît l'une des concentrations de Roms les plus importantes, Mme Boutrif confiait « *on a une tension très forte et j'ai de plus en plus d'appels* », « *je pense qu'on va arriver à des coups de fusils. Non, non mais sincèrement* ». Malgré l'absence d'installation de Roms sur Echirolles, M. Carballo remarque qu'il n'y a pas de véritable rejet de la population, cependant au fil du temps, l'hostilité s'accroît. Il l'explique notamment par l'évolution de la mendicité qui devient plus agressive. Mais plus globalement, ce constat sur l'accentuation de cette tension est largement partagé par les différents acteurs. Sur Fontaine, alors que la présence de Roms est assez faible, l'élue témoignait néanmoins d'une « *pétition en cours qui a été freinée par des militants du quartier mais ça va nous péter à la figure* ».

L'accueil et la prise en charge des Roms sont rendus difficiles du fait de multiples facteurs. Ces freins viennent d'une part d'une certaine méconnaissance des Roms puisque cette catégorie est avant tout un construit social permettant de saisir d'une manière « simplificatrice » cette population plurielle. Des caractéristiques quelque peu réductives lui sont donc attribuées ce qui engendre une appréhension plutôt péjorative de cette population qui est assimilée à un groupe social défavorisé et dérangeant. A travers cette catégorisation,

---

<sup>126</sup> 1<sup>ère</sup> adjointe de la Tronche

<sup>127</sup> Tiré de l'entretien avec Mme Bolze, la Tronche

c'est la manière de se positionner face à eux qui est influencée. Outre la difficulté à se représenter cette population, leur prise en charge est rendue peu commode du fait d'un flou qui existe au niveau du cadre juridique notamment sur la répartition des compétences et les modes d'actions à mettre en œuvre. Les collectivités locales qui sont confrontées à l'installation de populations Rom sur leur territoire, sont prises entre l'engagement de l'Union Européenne contre la discrimination de cette population, les injonctions de l'Etat concernant l'éviction de ces nouveaux ressortissants, puisque la législation qui conditionne leur établissement durable sur le territoire ne leur est actuellement pas favorable et les pressions de rejet ou de soutien de la part de la société civile (population locale, associations...). La mise en œuvre d'actions en direction des Roms est donc souvent laissée à la propre initiative des pouvoirs locaux. Selon Jean Pierre Liégeois, depuis la fin du 20<sup>e</sup> siècle, les pouvoirs locaux et régionaux « *sont contraints souvent de mener une politique d'indécision* »<sup>128</sup>. L'accueil des Roms se caractérise donc par une fluctuation entre le rejet systématique et la compassion. Selon Olivier Legros, « *oscillant entre rejet et intégration, quand elles ne combinent pas les deux attitudes, les politiques en question relèvent à la fois de l'arbitrage local, de l'expérimentation de bonnes pratiques et de la mise en œuvre de directives nationales* »<sup>129</sup>. Ainsi les responsables de collectivités territoriales semblent devoir s'en remettre à leurs propres appréciations et à leurs libres arbitres pour élaborer des réponses à un problème qui s'impose à eux et pour lequel ils ne semblent pas dotés de moyens et de marges de manœuvre suffisants.

---

<sup>128</sup> Liégeois Jean-Pierre, *Roms et Tsiganes*, La Découverte, Collection Repère, Paris, 2009

<sup>129</sup> Legros Olivier, « les pouvoirs publics et la 'question Rom' en Europe aujourd'hui : perspectives de recherches pour une approche comparative », *Etudes tsiganes*, 2009, p47

## PARTIE II : UNE PRISE EN COMPTE DES ROMS AU NIVEAU LOCAL QUI RELEVE D'UNE LOGIQUE DE LA « DEBROUILLE »

Dans le cadre de l'analyse des politiques publiques, il est entendu que la **mise en œuvre d'une politique au niveau local est souvent traversée par des ambiguïtés**. En effet, selon Robert Matland<sup>130</sup>, les politiques contemporaines sont construites en grande partie à travers la recherche de compromis entre des acteurs ayant des intérêts et points de vue contradictoires. Pour ce faire, elles posent des cadres qui nécessitent ensuite, pour se mettre en place dans la pratique, une interprétation de la part des acteurs locaux. Il a ainsi constitué une matrice conflit-ambiguïté qui est présentée ci-dessous.

	Conflit faible	Conflit fort
Ambiguïté faible	Mise en œuvre administrative	Mise en œuvre politique
Ambiguïté forte	Mise en œuvre expérimentale	Mise en œuvre symbolique

mise en oeuvre administrative	Mise en oeuvre politique	Mise en oeuvre expérimentale	Mise en oeuvre symbolique
<ul style="list-style-type: none"> <li>• consiste à appliquer des buts considérés comme légitimes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• politique clairement établie qui implique un niveau important de négociations et de concurrence entre acteurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• les objectifs et les moyens sont faiblement définis et les résultats de la mise en oeuvre dépendent du contexte local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les initiateurs de la politique étant restés à un niveau très général d'énonciation, les résultats dépendent des coalitions d'acteurs qui se forment au niveau local</li> </ul>

La prise en compte des Roms au niveau local s'inscrit plutôt dans le modèle de la mise en œuvre symbolique qui laisse une grande marge d'appréciation et de négociations aux acteurs locaux.

<sup>130</sup> Matland Robert (1995), « synthesizing the implementation literature », tiré de Kübler Daniel & De Maillard Jacques, *Analyser les politiques publiques*, Presse universitaire de Grenoble, 2009, Grenoble, p84



# 1. Composer avec cette population : des choix politiques complexes

---

## a) Une question éminemment politique

La question des Roms est relativement complexe à aborder puisqu'elle suscite de nombreuses passions et tensions et qu'elle s'inscrit dans un cadre assez flou au sein duquel les acteurs du terrain doivent composer. Les acteurs se sentent démunis entre la reconnaissance d'une situation de misère que rencontrent ces populations et d'un autre côté les « nuisances » qu'ils semblent engendrer à l'échelle du voisinage ou plus largement de la ville. De plus le fait que la prise en charge de cette population ne soit pas définie clairement nécessite que les pouvoirs locaux prennent des initiatives et assument leur positionnement. Or à certains égards, certaines positions peuvent ne pas paraître politiquement correctes, que ce soit au niveau des procédures d'expulsion, fortement critiquées par les acteurs associatifs, ou dans un autre cadre, par exemple concernant des mesures d'insertion par le logement où la concurrence est forte entre différents publics. Pour M. Clappier<sup>131</sup>, « *Il faut à la fois être très courageux et très prudent pour aujourd'hui s'engager auprès des populations tsiganes. Surtout alors que nous sommes dans une période dite de crise. Il peut y avoir des résistances des grands chefs mais aussi des personnes travaillant dans les administrations* ». Ainsi, il semble que les acteurs s'engagent avec prudence dans la prise en charge de ces populations puisque les choix peuvent être compliqués à assumer politiquement. Dans le cadre des entretiens<sup>132</sup>, il a été pointé la difficulté de certains élus à prendre partie sur cette question tiraillés qu'ils sont entre leurs décisions de refuser l'installation ou de demander l'expulsion et les valeurs sociales prônées par le programme de leur mouvance politique. En même temps ils reconnaissent que cette attitude ne fait que repousser le « problème ». M. Kuntz<sup>133</sup> dénonce le fait que les communes se situent dans un système de déni de ces populations, plutôt que de volonté de les prendre en charge.

Au sein même d'une collectivité, il n'y a pas forcément consensus entre les élus sur la manière d'agir. Un des élus rencontrés<sup>134</sup> faisait remonter le fait que lors des réunions de partie où la question des Roms était abordée de nombreux élus restaient silencieux et quelques uns montaient même au créneau contre cette population. Un technicien m'affirmait également

---

<sup>131</sup> CCAS de Grenoble

<sup>132</sup> Par soucis de confidentialité son nom sera tu

<sup>133</sup> Elu à Grenoble et membre du collectif la Patate Chaude

<sup>134</sup> Par soucis de confidentialité certains noms et fonction des acteurs rencontrés seront tus

qu'il se sentait extrêmement seul sur cette question puisque les élus de la ville sont trop partagés sur le sujet et ne lui donnent aucune ligne directrice à suivre, « *le problème c'est qu'ils en parlent entre eux, mais après il faut un pilote dans l'avion* ». C'est la « loi du silence ». D'une façon insidieuse puisque ce n'est pas affiché clairement mais que cela transparait dans les discours, c'est une population dont personne ne veut. Du coup leur prise en charge relève en premier lieu d'une **logique de la « patate chaude »** qui s'illustre à travers des jeux d'acteurs sur l'agglomération grenobloise. Cette logique caractérise l'attitude d'acteurs qui face à un sujet considéré comme « brûlant », tentent par tous les moyens de s'en décharger. Elle consiste donc à se débarrasser d'une affaire embarrassante ou délicate en la confiant à quelqu'un d'autre.

D'une part, comme cela a déjà été abordé dans la première partie, on remarque un renvoi aux responsabilités des autres institutions dans l'optique de refuser de « faire à la place de ». La remarque de Mme Bolze<sup>135</sup> « *on attend que le préfet fasse ce qu'il pense devoir faire parce que c'est quand même de sa compétence* », résume bien les différents propos que j'ai pu rencontrer. Le manquement de l'Etat à ses obligations a souvent été mis en avant dans les discours des différentes personnes rencontrées. L'UE est également interpellée par les acteurs qui pensent qu'elle a pleinement son rôle à jouer dans l'élaboration d'une politique en direction des Roms. Enfin, le Conseil Général est souvent alpagué et critiqué pour son intervention limitée notamment concernant la protection des droits de l'enfance. Un jeu politique, qui est rendu possible à travers le cadre flou, régissant la prise en compte des Roms, se met ainsi en place. Comme le présentait Daniel Kübler et Jacques Maillard dans leur ouvrage « *le flou n'est pas seulement une faiblesse de la politique, c'est aussi ce qui conditionne sa possibilité* »<sup>136</sup>. En effet, en laissant une grande marge de manœuvre, il permet aux acteurs de se positionner et de laisser des champs ouverts de négociation entre eux. La dénonciation des manquements aux obligations des uns et des autres par rapport à la population Rom est à comprendre dans le cadre d'une véritable stratégie politique. En effet, à travers ces interpellations certaines collectivités tentent de se défaire de la prise en charge des Roms en déclarant qu'elle n'est pas de leur ressort. De même, elle constitue un moyen de se « victimiser » ou de parer les éventuelles critiques concernant les actions qui peuvent être expérimentées en appuyant sur le fait que malgré sa non-obligation, la collectivité tente de

---

<sup>135</sup> Elue à La Tronche

<sup>136</sup> Kübler Daniel & De Maillard Jacques, *Analyser les politiques publiques*, Presse universitaire de Grenoble, 2009, Grenoble, p62



s'engager. Ainsi, même si un jeu politique consistant à se renvoyer la responsabilité se noue entre les différentes collectivités, il n'en demeure pas moins que certains acteurs se reconnaissent une certaine part de responsabilité. Comme le souligne Mme Didier<sup>137</sup>, « *Il y a de nombreux discours politiques qui dénoncent la défaillance de l'Etat, alors certes il est absent, mais à un moment donné il faut qu'on agisse* ». M. Motte confirme ces propos puisque selon lui, le fait que l'Etat soit défaillant, n'autorise pas pour autant les collectivités à se désengager de la question. Elles doivent prendre une part de responsabilité tout en poursuivant la dénonciation des insuffisances de l'Etat.

Cette logique de la Patate Chaude, se retrouve également dans le jeu qui s'instaure entre les communes de l'agglomération elles-mêmes. Comme le reconnaît M. Carballo<sup>138</sup>, « *chacun gère sa paroisse. Et c'est ceux qui sont le plus vigilants qui s'en sortent le mieux, alors que les autres les subissent* ». Une partie des acteurs abondent dans son sens en soulignant, à certains égards, une absence de solidarité notamment en direction des communes les plus impactées par l'installation de campements Roms. Ainsi, un élu rencontré avouait que pour le moment la ville ferme les yeux, mais qu'à un moment donné les Roms présents sur d'autres communes, seront amenés, notamment avec les procédures d'expulsion, à se déplacer et à s'installer sur son territoire. Les prises de position de la part des autorités locales semblent donc se faire dans les cas où les situations d'installations et les tensions qui en découlent deviennent véritablement « critiques ». Mancur Olson, dans son analyse des choix rationnels des acteurs, met en lumière que la stratégie la plus rationnelle consiste à adopter une **logique de free rider** (traduit comme passager clandestin)<sup>139</sup>. C'est-à-dire de laisser d'autres acteurs s'engager à sa place pour pouvoir ensuite bénéficier de leur action ou encore de leur expertise sans que cela soit trop coûteux pour eux. Cette notion de coût fait notamment référence au mécontentement de la population. Pour Morgan Garo, les stratégies adoptées par les décideurs politiques en direction du public Roms peuvent être très différentes mais quelles que soient les orientations prises, « *ils cherchent avant tout à ne pas mécontenter leur électorat* »<sup>140</sup>. C'est en effet ce que les chercheurs ont mis en avant avec la **théorie du blame avoidance** ou évitement du blâme. Les individus « *accordent plus d'importance aux pertes qui les affectent qu'aux gains qui leur sont accordés. Dans cette perspective le biais négatif des électeurs se*

---

<sup>137</sup> Elue à Fontaine

<sup>138</sup> Responsable de la police municipale à Echirolles

<sup>139</sup> (dir.) Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie & Ravinet Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 2010, p32

<sup>140</sup> Garo Morgan, *Les Roms une nation en devenir ?*, Syllepses, Paris, Avril 2009, p112

*répercute sur le comportement des décideurs* »<sup>141</sup>. Plusieurs stratégies peuvent être mises en œuvre pour éviter ce blâme. Dans la situation présente, elle consiste à limiter l'apparition de la question Rom sur l'agenda politique (cf Partie I.1.c), ou en reportant la responsabilité sur un autre acteur. Cette dernière est par exemple à l'œuvre dans la délégation de l'Etat concernant les prises de décisions et initiatives au niveau des collectivités locales ou encore dans le durcissement des conditions d'accès dans certaines institutions qui repose sur l'interprétation des textes par ses agents. Il peut également passer par la désignation d'un bouc émissaire ou encore en pratiquant la logique de la patate chaude.

Pour conclure, comme le précisait M. Biancardini lors de l'entretien, la question Rom est dans une phase de démarrage où de nombreux acteurs s'accordent pour limiter leur intervention, en pratiquant pour certains la « politique de l'autruche », cependant la plupart des protagonistes sont en train de se rendre compte qu'il y aura dans tous les cas une problématique Rom à traiter.

### ***b) Maitriser l'installation sur le territoire : un préalable indispensable à l'action***

La maitrise de l'installation des Roms sur le territoire est une première étape dans la prise en compte de ces populations par les autorités locales. Dans de nombreux discours revient la **peur de l'appel d'air**. Plusieurs responsables et élus m'ont affirmé que proposer quelque chose à une famille engendre un effet d'attraction sur le site. Celle-ci appelle d'autres personnes, notamment sa famille et puis l'information se sait et se diffuse plus largement. Ce phénomène peut donc remettre en cause l'action puisque le nombre limite fixé à la base peut-être très vite dépassé. La responsable du service réglementation à Saint-Martin d'Hères témoignait d'ailleurs d'une situation avec hébergement d'une famille durant laquelle ils s'étaient laissés dépasser par la venue d'autres personnes et que l'expérimentation s'était soldée par un échec. L'expérimentation de logement de cette famille s'est déroulée pendant six mois et 100 000 euros de travaux ont été nécessaires pour remettre la maison à neuf. En brandissant cette menace de « l'appel d'air », les autorités légitiment leur volonté de ne pas agir sur les situations actuellement présentes sur leur territoire, de peur de se faire dépasser.

---

<sup>141</sup>(dir.) Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie & Ravinet Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 2010, p114-123

Cette crainte de l'appel d'air se retrouve également dans les discours du gouvernement pour justifier les orientations qu'il prend sur la question. Or, certains acteurs associatifs, par exemple certains membres du collectif la Patate Chaude, dénoncent le fait que ce phénomène n'a jamais été vraiment démontré de façon scientifique, que ce soit au niveau local ou même national. On peut donc se demander si ces craintes se basent véritablement sur des constatations et observations issues du terrain de la part des acteurs ou si elles font davantage référence à des représentations ou projections. Pour Damien Nantes<sup>142</sup>, cette peur relève plus d'un fantasme parce que pour lui s'occuper d'un problème ne va pas l'aggraver<sup>143</sup>.

L'ensemble des acteurs des différentes collectivités que j'ai pu rencontrer au cours des entretiens sont dans une perspective de **limiter ou du moins de maîtriser l'installation** de populations Roms sur leur territoire. Mme Boutrif précisait par exemple que lors de la première installation de Roms sur la commune, elle a prévenu, avec l'appui du directeur général adjoint, les élus sur le fait qu'en les autorisant à s'installer ils prenaient un risque en s'exposant à la difficulté de ne plus pouvoir gérer la situation par la suite. La ville d'Echirrolles a dans cette lignée choisit d'appliquer une politique de prévention et de contrôle des installations. Dans ce cadre, la police municipale assure une vigilance constante sur les bâtiments ou terrains qui pourraient être éventuellement squattés afin d'empêcher une quelconque occupation. Comme le précise M. Carballo « *ce n'est pas contre eux mais c'est pour éviter les phénomènes qu'on ne peut pas gérer* ». Dans la même optique des mesures similaires de prévention ont été votées par les élus de Fontaine lors du bureau municipal du 30 Août 2010 où il avait été décidé de loger la famille présente sur le camp puis de le rendre inaccessible en effectuant des travaux dessus. Olivier Legros, dans cette lignée constate une tendance de fermeture des espaces pour limiter la présence de cette population. Elle se traduit d'une part à certains endroits par la mise en place de dispositifs physiques pour empêcher cette installation et d'autre part par l'évacuation fréquente des campements illégaux. Pour lui, « *les migrants pauvres sont donc la cible des politiques d'expulsion avant d'être celles des mesures d'insertion* »<sup>144</sup>.

A partir du moment où les communes se retrouvent face à l'installation de quelques Roms sur leur territoire, **elles essayent de s'en débrouiller tant que leur présence reste limitée.**

---

<sup>142</sup> Directeur de l'association Hors la rue (soutien aux mineurs étrangers en danger) et membre du réseau Romeurope

<sup>143</sup> Entretien avec Damien Nantes « des citoyens de seconde zone », *Politis*, n° 1163-1165, 28 Juillet 2011

<sup>144</sup> Legros Olivier, « les pouvoirs publics et la 'question Rom' en Europe aujourd'hui, perspectives de recherches pour une approche comparative », *Etudes tsiganes* n°39-40, 2009, p. 48

M.Clappier<sup>145</sup> précise en effet que « *aujourd'hui, un maire tant qu'il a une vingtaine ou une trentaine de personnes sur son territoire qui squattent, on peut considérer que, bon an mal an, il arrive à s'en arranger* ». Toutefois les collectivités, pour dissuader d'autres installations, développent une stratégie de restriction dans l'apport de confort sur le campement (eau, électricité, containers...). Pour Mme Boutrif<sup>146</sup> en effet la question de la mise en place de moyens à leur intention comme des containers, l'eau, illustre le fait qu'implicitement la ville accepte leur installation. Ainsi, ces améliorations font l'objet de nombreuses discussions au sein des élus.

Enfin, il existe des stratégies visant à **rendre cette population invisible**. Comme le précise M. Carballo<sup>147</sup>, « *il y a une forme d'hypocrisie car personne ne veut les voir mais ils existent. Donc on essaie toujours de les mettre là où ça gêne le moins* ». Cette situation s'est illustrée par exemple sur la ville de Grenoble au mois de Mars 2010, lorsque les Roms qui s'étaient installés au bord de l'Avenue Stalingrad ont été déplacés sur un lieu un peu moins visible, près de la piste cyclable entre la Bifurk et l'avenue Stalingrad.

### ***c) Une mobilisation citoyenne qui s'invite au débat***

L'agglomération grenobloise est caractérisée par la présence d'un tissu associatif particulièrement dense. Il existe en effet de nombreuses associations qui s'engagent pour des causes diverses et certaines, dans ce cadre, prennent pleinement part au jeu d'acteurs qui s'instaure. Ils peuvent constituer un recours éventuel pour les autorités locales lorsqu'ils sont bien outillés ou agir davantage en tant que « conscience morale », en prenant partie et dénonçant l'action ou au contraire le manque d'engagement des différentes collectivités locales ou institutions. Il existe différents types d'associations qui assurent des rôles complémentaires.

Certaines associations humanitaires et caritatives, comme Médecins du Monde, le Secours Catholique et d'autres encore, apportent un soutien à cette population en distribuant des aides alimentaires, matérielles ou encore en leur dispensant des soins. D'autres, comme l'association Roms Action sur Grenoble, créée en 2003, sont destinées spécifiquement aux Roms. Dans le cadre de ses missions, outre le fait d'informer et d'orienter les nouveaux

---

<sup>145</sup> CCAS de Grenoble

<sup>146</sup> Ville de St Martin d'Hères

<sup>147</sup> Police municipale d'Echirolles

arrivants, elle accompagne des ménages roumains dans leur projet de vie, notamment en termes d'insertion professionnelle, que ce soit en France ou en Roumanie. Elle assure aussi une veille sanitaire et sociale pour les familles. Parallèlement, elle développe tout un volet en direction des acteurs institutionnels, associatifs et privés afin de les informer et les sensibiliser largement sur la population Rom et les problématiques qu'elle rencontre. Elle se pose ainsi en tant que médiateur entre cette population et les différents acteurs. Il est intéressant de voir qu'elle est financée en grande partie par la Fondation Abbé Pierre, mais également par le Conseil Général de l'Isère, la ville de Grenoble et quelques appels à projets européen (FSE). Les sources de financement octroyées par des collectivités territoriales à ces groupes militants montrent que leur contribution est reconnue par les autorités locales et qu'ils tiennent une vraie place dans la dynamique sociale et citoyenne des territoires où ils interviennent pour faire avancer la question et la situation des Roms.

Par ailleurs, il existe d'autres réseaux associatifs et militants qui s'engagent pour la cause des Roms mais de manière plus politique. Par exemple, en Septembre 2010, un «collectif Solidarité Rom » s'est constitué dans l'optique de mener des actions politiques pour dénoncer la ségrégation subie par les Roms. Suite à sa dissolution, un certain nombre des anciens membres ont monté un nouveau collectif, appelé « La Patate Chaude », faisant référence à la manière dont l'Etat et les collectivités territoriales se renvoient la balle sur cette question. Il se définit comme un groupe multiculturel de pressions, de revendications et d'actions politiques qui s'organise véritablement autour de la parole des Roms. Il assure ainsi une veille constante et tient un rôle d'alerte, par le biais des médias, pour que la question Rom reste sur le devant de la scène. A travers ses actions, le collectif dénonce les pratiques de certaines autorités publiques, les injustices ou encore le phénomène de la « patate chaude » qui est parfois pratiqué. Ils ont notamment occupé plusieurs maisons sur l'agglomération grenobloise en y installant des personnes Roms, pour révéler le fait qu'il existe de nombreux logements inoccupés<sup>148</sup>, alors même que de nombreuses personnes Roms continuent de vivre dans des campements de fortune avec des situations d'hygiène préoccupantes. Comme le précisait Ivon Sellier, membre du collectif « *on n'a pas vocation à squatter de toute façon. On veut surtout passer un message politique et symbolique* »<sup>149</sup>. En dehors de ces actions coups de poing, ils s'appliquent à déterminer les différents blocages existant dans les procédures administratives qui empêchent les Roms d'accéder à leurs droits. Ils suivent également l'installation des

---

<sup>148</sup> 6000 selon leurs dires in « Un combat pour le droit au logement », *20 Minutes*, Mardi 31 Mai 2011, p3

<sup>149</sup> Pavard Manuel, « Un combat pour le droit au logement », *20 Minutes*, Mardi 31 Mai 2011, p3



Roms sur les différents campements et tentent de dénoncer et de prévenir les procédures d'expulsion qui sont, selon eux, parfois illégales.

Le collectif la Patate Chaude mène, dans le cadre des réseaux auquel il appartient, de nombreuses actions conjointes avec d'autres associations afin d'acquérir un poids plus important permettant d'entamer des négociations avec notamment la Préfecture. Des manifestations ont par exemple été organisées dans l'optique de dénoncer la politique d'asile et d'immigration à l'œuvre actuellement. De nombreuses interpellations collectives touchent également la question de l'hébergement, notamment dans le cadre de la fin du dispositif de trêve hivernale qui s'accompagne de la fermeture de tous les lieux d'accueil d'urgence ouverts durant cette période. Ainsi, de nombreuses associations s'engagent pour améliorer les conditions d'accueil des immigrés au niveau local et donc des Roms entre autres.

Pour avoir un poids et être entendues des pouvoirs locaux, ces associations savent se faire relayer par les médias. Cette année on peut d'ailleurs remarquer la parution de nombreux articles ou reportages (France 3, Dauphiné Libéré, presse gratuite...) témoignant des conditions de vie et d'accueil de cette population. Leur pouvoir n'est donc pas négligeable comme le reconnaissent certains acteurs institutionnels, mais il n'est pas non plus extensible. Pour attirer l'attention de la population et des pouvoirs publics, les différentes associations doivent s'allier entre elles. Cependant, cela peut être compliqué à bien des égards car cela nécessite de s'accorder sur les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre. Or chaque association se positionne différemment, certaines étant plus revendicatives alors que d'autres sont proches des collectivités dans une fonction partenariale (l'action de certaines étant même financées)... Des compromis doivent donc être trouvés pour que chacun s'y retrouve. De plus, de nombreuses associations fonctionnent grâce au bénévolat, ce qui pose la question de la pérennité de leurs actions. En effet, il est souvent constaté que des personnes sont impliquées dans plusieurs associations à la fois. Leur engagement peut connaître une certaine usure et à l'occasion nuire à la qualité de leurs interventions. Françoise Bouchot, membre du Secours Catholique s'indignait du fait que « *Les bénévoles sont débordés. Récemment, ils nous ont confié avoir laissé à la rue une famille avec un bébé de 3 semaines ! Nous appelons la Préfecture à décréter le plan d'urgence de niveau 2. C'est intolérable ; franchement on n'y comprend rien* »<sup>150</sup>.






---

<sup>150</sup> « Environ soixante-dix Roms ont été relogés à Grenoble », *le Dauphiné Libéré*, 2 Décembre 2010

## 2. Une intervention qui balbutie

---

Pour approcher la question des Roms qui s'inscrit dans un cadre flou et incertain, il semblerait que les différents acteurs, plutôt qu'avoir une approche rationnelle de la question et de lister toutes les options qui s'offrent à eux, suivent le système du « muddling through » (traduit par la débrouille) défini par Charles Lindblom<sup>151</sup>. Dans son article, il montre que dans une situation d'incertitude, la **logique de « la débrouille »** consiste à adapter des solutions qui se construisent petit à petit sur la base de ce qui existait avant. Pour lui, les décideurs sont contraints, dans la plupart des cas de se « débrouiller au mieux ». Ce modèle prendra plus tard le nom d'incrémentalisme. Il repose sur cinq postulats :

-  Pas de séparation dans la définition des objectifs à atteindre et des moyens pour y parvenir
-  Les décisions ne sont pas prises en fonction d'un système de valeur mais plutôt en fonction des alternatives existantes
-  Une bonne politique est définie à partir du moment où elle suscite un consensus entre les acteurs
-  Le décideur politique n'est pas en capacité d'appréhender intégralement un choix politique
-  Une succession de petites décisions permet de limiter les incertitudes liés à une décision politique

Certains acteurs reconnaissent d'ailleurs être dans cette logique, comme l'illustre un propos de M. Motte<sup>152</sup> « *On est dans le bricolage, on bredouille un peu pour essayer de trouver des solutions* ».

### a) Un accueil très bridé

Comme cela a déjà été abordé dans les parties précédentes, les collectivités locales se retrouvent face à des situations qu'elles ont du mal à gérer et elles essaient comme elles peuvent et selon différentes stratégies de « bricoler » certaines réponses. Le récapitulatif des actions mises en œuvre dans chaque commune est présenté en Annexe 7.

---

<sup>151</sup> Lindblom Charles E., « The science of 'muddling through' », *Public administration Review*, 19(2), 1959, pp.59-78

<sup>152</sup> Elu à la ville de Grenoble et à la Métro

Pour M. Motte, « à la mesure de leur nombre, on n'est pas capable aujourd'hui dans notre agglomération d'aménager des solutions, même provisoires, mais dignes du point de vue de l'accueil, en termes d'habitat, de vie quotidienne, de ressources... ». La prise en charge des Roms sur les différents territoires ne s'inscrit pas vraiment dans la logique d'une vision à long terme. Elle se caractérise davantage par l'enchevêtrement de dispositions permettant de répondre à un besoin ou problème précis. On remarque d'ailleurs une **véritable segmentation de leur prise en charge**. Des services très différents sont désignés comme référents et responsables de la situation des Roms. Il n'y a donc pas une approche globale permettant d'appréhender cette question puisque le choix du service porteur induit un parti pris quant aux modalités d'intervention à leur égard. Selon les collectivités, des services différents sont destinés à intervenir auprès des populations Rom. A Echirolles, par exemple, il n'y a pas véritablement de service porteur. C'est essentiellement la police municipale et les services techniques qui se déplacent régulièrement. A Saint Martin d'Hères, la gestion de ces populations avait été confiée en premier lieu au CCAS de la ville, puis face à des situations qui les ont dépassés, depuis mai 2010, c'est le service réglementation qui a pris le relai. Dans ce cadre, une coordination Rom a été montée, elle rassemble l'inspectrice d'hygiène et de salubrité, la police municipale, le service prévention et la coordinatrice du Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la délinquance. Pour la ville de Grenoble, c'est le CCAS qui a en charge ces populations mais il travaille en partenariat avec d'autres services de la ville selon les besoins. Sur Fontaine, c'est également le CCAS qui gère cette problématique. Le service santé intervient également de manière régulière sur le camp. La manière d'envisager l'accueil de ces populations a tendance à se refléter dans la désignation des services référents. Comme le précisait un des acteurs rencontrés<sup>153</sup>, le choix du service porteur a été fait « *afin de noyer le poisson* », puisque d'autres services auraient pu être plus incisifs dans leur engagement.

L'ensemble des collectivités effectue un travail de **gestion des campements** en envoyant par exemple la police municipale surveiller et recenser le nombre de personnes présentes sur ces camps. Certains tentent également d'assurer une veille sur la salubrité publique en veillant à ce que les déchets soient collectés de temps en temps. Saint-Martin-le-Vinoux a par exemple entamé un travail d'accompagnement des Roms habitant différents camps pour qu'ils gèrent eux-mêmes le ramassage des ordures. De même, des actions de dératisation ont été lancées

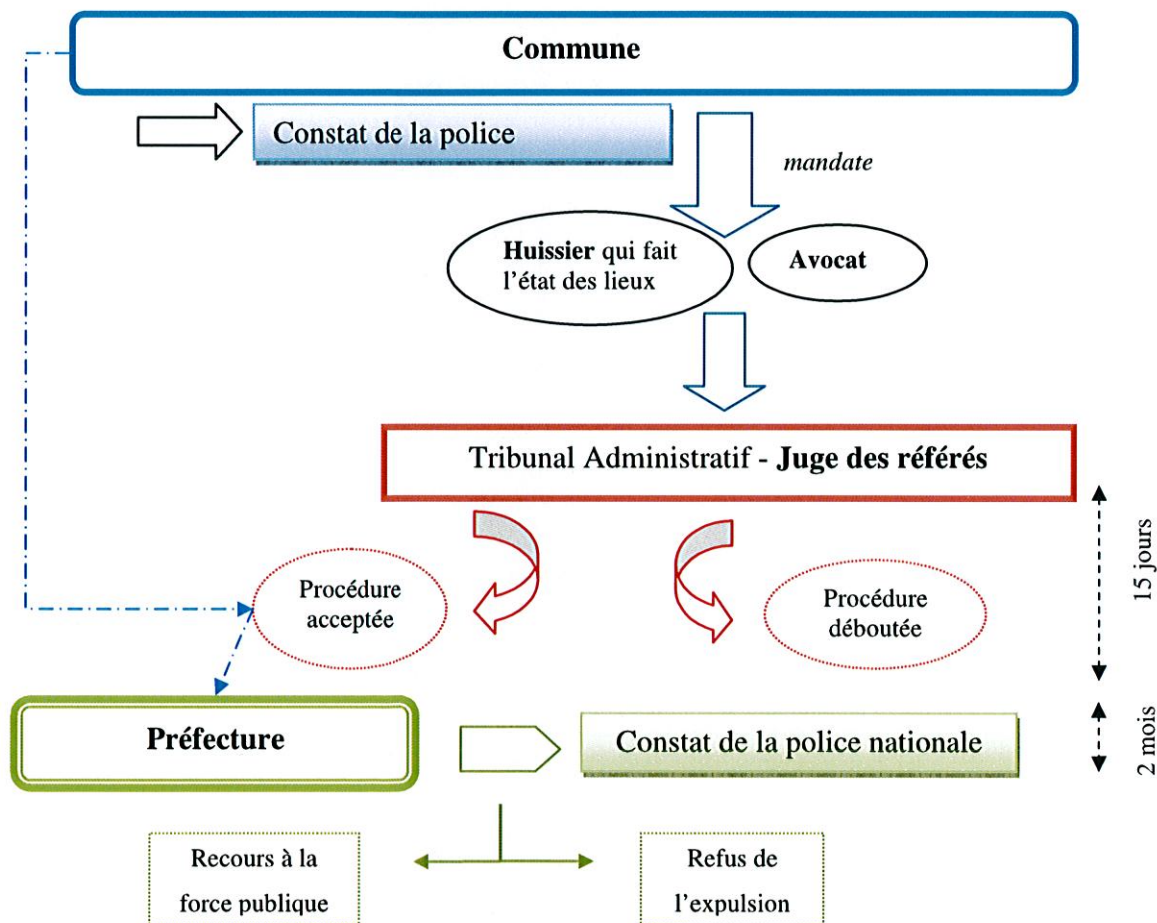
---

<sup>153</sup> Par soucis de confidentialité, son nom sera tu

par les Communes de la Tronche et de Gières sur certains camps. Dans de nombreux discours, on retrouve l'importance de réglementer ces terrains pour éviter les débordements.

Lors de la réunion entre les différentes communes, un agent de Saint Martin d'Hères faisait remarquer que les camps les plus visibles entraînent souvent un phénomène de médiatisation qui a tendance à pousser les pouvoirs publics à engager des **procédures d'expulsion**. Cette année, plusieurs procédures d'expulsion ont été lancées, comme par exemple à Saint Martin d'Hères, à Gières ou encore à la Tronche. La procédure d'expulsion dans le cadre d'un terrain public est illustrée dans le schéma suivant. Pour les terrains privés, c'est au propriétaire de saisir le tribunal de grande instance qui comporte un délai un peu plus long avant que le jugement ait lieu.

### Schéma de la procédure d'expulsion :



La procédure d'expulsion est vue comme relativement lente par les acteurs qui souhaitent l'engager, mais comme me le précisait Mme Boutrif, la préfecture a plutôt intérêt à se tenir au délai de deux mois prévu par la loi, avant d'engager le concours de la force publique, sans quoi, elle risque d'avoir toutes les associations sur le dos. La démarche étant soumise, dans le cas des terrains privés à l'accord et l'engagement du propriétaire, la Préfecture afin d'accélérer les procédures, essaye de trouver des moyens pour se substituer au propriétaire, comme cela a pu être fait par exemple à la Seine-Saint-Denis. De plus, comme le précise Mme Boutrif, l'expulsion n'est pas forcément acceptée lors du jugement. En effet, la ville de Saint Martin d'Hères s'est fait retoquer une fois sous le motif que les Roms ne parlaient pas français et qu'ils ne pouvaient donc pas se défendre. Ainsi d'un juge, à un autre, l'interprétation de la situation peut être différente et le jugement aussi par la même occasion.

Ces procédures d'expulsion, vivement critiquées par les acteurs associatifs et militants, posent également question aux acteurs des différentes collectivités. Outre la violence qu'elles engendrent en précarisant encore davantage ces populations (destruction des affaires personnelles), elles ne résolvent que très momentanément la « question Roms » en la déplaçant. J'ai pu retrouver cette interrogation dans les discours de plusieurs acteurs qui se posent la question de « l'après ». Une partie des Roms retournent dans leur pays d'origine pour un temps avant de revenir et les autres se déplacent sur un autre terrain de l'agglomération. Cette pratique est donc dénoncée par de nombreuses associations qui mettent en avant « les effets désastreux »<sup>154</sup> que ces expulsions ont sur ces populations. Elles contribuent par exemple à éloigner les personnes du système de soins en rendant difficile leur suivi ou la prévention qui pouvaient être engagés par certaines associations ou institutions. De plus, elles mettent à mal les liens que certaines personnes ont pu tisser avec certaines institutions ou encore la scolarisation de leurs enfants.

En France, l'école est obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans. Dans la pratique une grande partie des enfants Roms ne sont pas scolarisés. L'association Roms Action recensait en mai 2011, que sur 91 enfants en âge d'être scolarisés sur l'agglomération grenobloise, 62 enfants le sont véritablement (Annexe 5). Outre le fait que la scolarisation peut être rendue difficile du fait de leurs conditions de vie, de la barrière de la langue, elle n'est pas non forcément en adéquation avec les attentes des familles. Saint-Martin-le-Vinoux a ainsi engagé un gros travail

---

<sup>154</sup>Médecins du Monde, Dossier de Presse, « Parias, les Roms en France », Juillet 2011, p2



d'accompagnement à la scolarisation en organisant un travail de médiation pour permettre une meilleure intégration des enfants. Une vingtaine d'enfants était inscrite en Mars 2011.

### ***b) Une prise en charge au cas par cas***

Certaines collectivités territoriales peuvent également mettre en place des interventions au cas par cas. Elles s'inscrivent dans ce cadre dans une logique typiquement humanitaire en apportant des réponses à des situations d'urgence. Par exemple, durant la période hivernale, des solutions de **mise à l'abri** des populations Rom ont été organisées par certains acteurs. Suite à l'expulsion d'un campement Rom sur Saint-Martin d'Hères en Août 2010, les élus de la ville de Grenoble et de l'agglomération Alpes Métropole, ont décidé de rassembler les Roms qui se dispersaient dans la ville sur l'aire de grand passage du Rondeau. Cette solution censée être provisoire a duré jusqu'au début du mois de décembre où les conditions météorologiques (froid et neige) n'ont plus permis à ces personnes de vivre de manière décente. Suite aux pressions de la part de la ville de Grenoble et des associations, ce camp est finalement fermé et des propositions d'hébergement leur sont proposées. Le CCAS de Grenoble, soutenu par des associations « *a dû improviser afin de trouver des solutions de relogement pour 41 personnes (uniquement des familles)* »<sup>155</sup>, tandis que la préfecture a pris en charge les personnes isolées en les relogant dans des structures d'hébergement d'urgence dans un garage rue Prosper Mérimée. Comme le précise M. Motte « *on est dans du bricolage. On essaye de faire en sorte que les gens en période hivernale, ne soient pas à la rue* ». Le dispositif d'urgence hivernale, qui s'étend du 1<sup>er</sup> Novembre au 31 Mars, prévoit la possibilité pour les préfets de mobiliser et d'adapter les capacités d'accueil et d'hébergement durant cette période. Les associations tirent d'ailleurs les signaux d'alarme à propos de la fin de ce dispositif, qui aggrave la situation puisque comme elles le faisaient remonter « *plus de 300 personnes supplémentaires vont se retrouver d'un seul coup sans toit* »<sup>156</sup>. Finalement, le préfet de l'Isère a prolongé d'un mois le dispositif hivernal d'hébergement d'urgence, et comme le reconnaît Françoise Bouchaud, du Secours Catholique, « *cette prolongation ne règle pas le problème de fond, mais elle permet de gagner un peu de temps pour trouver des*

---

<sup>155</sup> « Environ soixante-dix Roms ont été relogés à Grenoble », *Dauphiné Libéré*, 2 décembre 2010

<sup>156</sup> Beziau Gwendoline, « Sept mois après, quelles conditions de vie pour les Roms ? », *Dauphiné libérée*, 6 Mars 2011

*solutions transitoires en dur et surtout plus adaptées aux différents cas »<sup>157</sup>. Ces solutions ne sont donc qu'une façon de déplacer le problème en réglant temporairement les situations de certaines personnes durant une période où la question des sans-abris est ramenée sur le devant de la scène médiatique. Le Conseil Général intervient également au cas par cas selon les situations d'urgence. Régulièrement, il reçoit des informations préoccupantes concernant des familles Rom installées sur certains campements de l'agglomération. Dans ce cas, une enquête sociale est menée pour définir l'urgence de la situation. Elle s'effectue vraiment au cas par cas. Le Conseil Général est extrêmement sollicité par les villes ou les associations, mais « *neuf fois sur dix, les familles vivent effectivement dans des cas d'extrême dénuement mais les enfants sont bien traités donc ils ne sont pas considérés comme étant en danger* »<sup>158</sup>. Comme me le précisait Mme Baron, les critères d'urgence, sont par exemple une femme enceinte de plus de huit mois ou une famille avec un nouveau né. A ce moment, un hébergement est proposé avec un contrat d'un mois qui peut être reconduit selon les besoins.*

Outre les propositions de mise à l'abri, des **tentatives d'accompagnement un peu plus spécifiques** à ce public, sont proposées. En effet, selon leurs besoins, les Roms sont orientés vers des associations ou services divers. La ville de Grenoble par exemple essaie de lancer des actions de prévention en direction de cette population en les mettant en relation avec des associations qui travaillent sur le SIDA ou encore sur la prostitution... M. Clappier<sup>159</sup> avouait d'ailleurs que concernant l'axe prévention « *on balbutie* ». Le Conseil Général de l'Isère assure également un suivi social minimum en vérifiant que les familles aient accès à la Protection Maternelle Infantile. Des consultations un peu spécifiques qui s'adressent tout particulièrement au public Rom, sans que cela soit nommé explicitement, ont d'ailleurs été mises en place. Elles ont lieu directement dans les quartiers et ne nécessitent pas de rendez-vous. Des dispositions particulières sont aménagées afin de permettre un temps spécifique avec un interprète. L'association Roms Action a également mis en place des ateliers destinés spécifiquement aux enfants Rom ou encore aux femmes afin de les accompagner dans leur insertion en proposant notamment un lieu d'écoute et de parole.

Des **mesures d'accompagnement social** sont mises en place **pour quelques familles, considérées comme souhaitant et étant « capables » de s'intégrer**. L'association Roms Action propose un accompagnement personnel des Roms roumains pour les aider à faire

---

<sup>157</sup> Beziau Gwendoline, « Hébergement d'urgence : le dispositif hivernal est prolongé d'un mois », *Dauphiné libéré*, 1 Avril 2011

<sup>158</sup> Propos tiré de l'entretien avec Mme Baron, Conseil Général

<sup>159</sup> CCAS de Grenoble

émerger des projets de vie, en Roumanie ou en France, puis de les concrétiser (Annexe 8). Ces prises en charge se font véritablement au cas par cas et elles concernent des personnes qui ont fait la preuve de leur détermination pour s'insérer. Le Conseil Général s'est ainsi occupé de familles, soutenues par Roms Action, ayant un « *véritable projet d'insertion et qui l'a prouvé en prenant des cours de français, en faisant des démarches de demande d'emploi, etc.* »<sup>160</sup>. Comme le souligne M. Queiros<sup>161</sup>, ces accompagnements ne peuvent se faire qu'avec « *des personnes assez structurées et assez à l'écoute* ». Ces quelques projets s'adressent donc à une population Rom « triée » et jugée comme « *intégrable* ». Des familles sont donc logées dans des appartements conventionnés, comme par exemple à Grenoble, Saint Martin d'Hères, Fontaine ou d'autres encore (Annexe 4). Pour la directrice de Roms Action, ces personnes doivent déjà être dans une approche d'insertion pour que cela puisse marcher.

La contradiction de l'engagement des collectivités entre une prise en charge au cas par cas et les mesures engagées dans l'optique de brider l'accueil de ces populations, est souvent critiquée par les acteurs associatifs. M. Queiros justifie cette ambiguïté par le fait qu'ils ne veulent pas être dans l'amalgame en considérant tous les Roms comme un problème puisque certaines familles font véritablement des efforts pour s'insérer dans la société française. Un des techniciens rencontré, spécifiait quant à lui « *qu'à partir du moment où on fait quelque chose pour quelques uns, ça nous permet de dire aux autres, on fera quelque chose pour vous quand ça sera votre tour, en attendant on ne fait rien* ».

### **c) Des solutions d'urgence pas forcément adaptées pour le long terme**

A l'instar de l'installation temporaire des Roms sur l'aire de grand passage des gens du voyage du Rondeau à la fin de l'année 2010, certains acteurs réfléchissent actuellement, en collaboration avec l'association Roms Action, à **l'instauration de terrains adaptés** pour l'installation de cette population. Ce projet n'est encore qu'à l'état de la réflexion et n'a pas été voté par les élus de la ville<sup>162</sup>. L'idée à l'heure actuelle est d'organiser un terrain avec des caravanes ou des constructions modulaires et de proposer à des personnes qui souhaitent

---

<sup>160</sup> Propos tiré de l'entretien avec Mme Baron

<sup>161</sup> Elu à Saint Martin d'Hères

<sup>162</sup> Par soucis de confidentialité, le nom de la commune sera donc tu

s'insérer, un suivi social. Le fonctionnement de ce terrain serait cadré avec un règlement de fonctionnement et un contrôle qui garantiraient à ses occupants des conditions d'hygiène et de vie convenables et dignes (eau courante, WC, électricité, etc.). Selon Olivier Legros, l'aménagement de « campi nomadi » (traduit par camps pour nomades) ou sorte de « village d'insertion de Roms » constitue l'une des deux catégories d'action publique qui se met en œuvre en direction de ce public. Ces terrains contribuent à « résoudre, même partiellement, le problème de l'hébergement en procurant une assistance minimale pour les résidents »<sup>163</sup>. Ce type de proposition permet d'organiser l'installation de ces populations en prévoyant un terrain qui regroupe des personnes choisies en fonction de leur souhait d'insertion et de leurs comportements. Sur cet espace, différents acteurs peuvent proposer un accompagnement. Dans un article écrit par des chercheurs du réseau UrbaRom<sup>164</sup>, ils soulignent le fait que « la mise en place progressive de 'village d'insertion' a relevé de l'improvisation, voire du bricolage dans une situation d'urgence »<sup>165</sup>. Cette solution est critiquée par certains membres du collectif la Patate Chaude, qui ne la trouve pas adaptée du fait qu'elle **ne résout pas le problème et se base sur des représentations de cette population**. Pour M. Kuntz<sup>166</sup>, les Roms ne sont pas des gens du voyage, ils sont sédentaires or « c'est une erreur complète de vouloir faire des campements de Roms avec des cabanes. C'est de l'habitat précaire qui n'est pas acceptable ».

Outre, la proposition de campements Roms, de nombreux acteurs associatifs reprochent aux autorités publiques de se positionner dans une vision à court terme qui engendre des solutions pas forcément adaptées au public visé. Par exemple, lors de la mise à l'abri organisée par la préfecture, en mars 2011, dans le garage, rue Prosper Mérimée, une cinquantaine de places était disponible alors qu'environ 100 personnes se pressaient pour pouvoir y entrer. Les femmes et les enfants ont été invités à rentrer en priorité, mais ne souhaitant pas être séparés de leur famille, la plupart ont refusé et sont allés s'installer dans des tentes sur un parc près de l'avenue Stalingrad. **Les solutions proposées ne semblent donc pas toujours en adéquation avec les attentes des Roms**. Ainsi, des dispositifs peuvent être refusés par les Roms eux-mêmes, par exemple comme le précise Mme Bolze<sup>167</sup>, parfois des dispositifs d'hébergement

---

<sup>163</sup> Legros Olivier, « les pouvoirs publics et la 'question Rom' en Europe aujourd'hui, perspectives de recherches pour une approche comparative », *Etudes tsiganes* n°39-40, 2009, pp 48

<sup>164</sup> L'observatoire Urba-Rom a pour objectif de faire l'analyse critique en direction des groupes dits roms/tsiganes et des processus de catégorisation qui sous-tendent ces politiques

<sup>165</sup> UrbaRom, « Enjeux et modalités de la construction de problèmes publics émergent : atelier 1 », *Colloque sur la « question rom » en Europe aujourd'hui*, Juin 2011

<sup>166</sup> Elu grenoblois, communautaire et membre du collectif la Patate Chaude

<sup>167</sup> Elue à la Tronche

leur sont proposés exceptionnellement mais certains les refusent puisque pendant ce temps, ils prennent le risque de se faire squatter leur cabane et de perdre ainsi toutes leurs affaires. Enfin, Mme Moser aussi bien que M. Kuntz, remettent en cause les représentations de certains acteurs qui affirment que les Roms veulent vivre en groupe. Pour eux, ils souhaitent vivre dans un appartement, comme tout le monde, parmi les français.

L'un des écueils de cette vision à court terme réside également dans l'absence de structure spécifique qui leur permettrait de s'adapter plus rapidement à la société d'accueil. Selon M. Motte, les traditions culturelles différentes caractérisant les Rom ont un impact sur leur difficulté à s'intégrer dans la société dans laquelle ils vivent. La barrière de la langue influe par exemple sur la manière de « comprendre » le monde. La relation aux institutions ou à d'autres acteurs n'est en effet, pas innée. Mme Moser, témoignait par exemple de la difficulté au début pour les Roms d'appréhender la notion et le but d'une association puisqu'en Roumanie c'était plutôt les partis politiques Rom qui s'engageaient pour leur cause. De plus en termes de comportements, l'écart à la « norme » peut paraître important d'où la nécessité de proposer un accompagnement spécifique.

### **3. Une tentative de coordination au niveau de l'agglomération**

---

#### ***a) Partager la question entre les différentes communes***

Les communes les plus impactées par la présence de Roms poussent à une réflexion collective. Elles cherchent en effet à trouver des appuis, pour se sentir moins seules sur la question et partager leur expérience entre elles.

Une première réunion a donc été organisée par la ville de Saint Martin d'Hères le 8 Avril 2011, rassemblant différentes communes de l'agglomération. Il est intéressant de pointer le fait que n'ayant pas identifié les acteurs référents sur cette question, l'information a été envoyée au cabinet du maire des villes pour qu'il la diffuse au service ou à la personne concernée. Outre quelques élus, la police municipale était très représentée. Durant cette première rencontre, un état des lieux, avec le recensement des terrains occupés et les

éventuelles difficultés rencontrées, a été partagé. Les élus de la Tronche ont par exemple souligné la nécessité de réfléchir entre élus de l'agglomération sur l'accès à la santé de cette population. En effet, la ville rencontre des difficultés au niveau du CHU qui accueille de plus en plus de femmes Rom pour leur accouchement et qui ne pourra plus, au vu de l'accroissement de cette population, prendre en charge les femmes ayant une grossesse difficile. Cette réunion a donc eu l'intérêt de saisir les difficultés rencontrées par les uns et les autres et les moyens mis en œuvre par chacun pour tenter de les résorber et d'avoir une vision plus globale d'agglomération pour mieux appréhender la « question Rom ».

Suite à cette réunion, il a été acté **l'intérêt d'élaborer ou de mutualiser des outils communs** pour qu'ensuite chaque collectivité puisse s'y référer selon ses besoins. M. Carballo<sup>168</sup>, pointe l'importance de pouvoir se rapporter à des idées de procédures qui soient lisibles. Les acteurs étaient en effet très en demande de connaissances relatives au cadre juridique et aux procédures liées à l'occupation sans droits, ni titres qu'elle se fasse sur un terrain privé ou public. Le but de ce guide permettrait donc de mutualiser les moyens, notamment juridiques et de favoriser les échanges pour une meilleure approche de cette problématique.

Outre la volonté de mettre en place un groupe de travail chargé d'élaborer ce guide de procédures, les acteurs présents à la réunion ont souhaité écrire un courrier commun à l'attention du président de Grenoble Alpes Métropole pour **solliciter une prise en charge de la question Rom au sein de la communauté d'agglomération**. Cette structuration au niveau de l'échelon intercommunal semble plus pertinent, d'autant qu'elle permet d'acquérir davantage de poids pour, par exemple, entamer un travail avec la Préfecture, ce qui était difficile, à l'heure actuelle, pour certaines communes. Cependant, la lettre écrite n'a pas été signée par toutes les communes, comme par exemple par Echirolles et Fontaine.

Une seconde réunion a été organisée par la commune de la Tronche, le 23 Juin 2011, avec cette fois, moins de communes représentées mais avec la présence de M. Motte et de M. Biancardini, de la communauté d'agglomération<sup>169</sup>. Comme le précisait ce dernier, « *il faut continuer la réflexion pour porter ce questionnement dans le champ politique. On n'a pas de génération spontanée. Il ya une réflexion qui se construit, qui s'affine, qui se partage et s'élargit* ». Pour Mme Bolze<sup>170</sup>, le partage d'expérience qui est fait entre les différentes

---

<sup>168</sup> Directeur de la police municipale d'Echirolles

<sup>169</sup> Communes présentes : La Tronche, Saint-Martin d'Hères et Gières

<sup>170</sup> 1ere adjointe à la Tronche



collectivités est un début qui évoluera peut être ensuite vers un groupe de travail plus fourni. Une réunion est de nouveau prévue pour Septembre 2011.

### ***b) L'implication de la communauté d'agglomération Alpes Métropole***

Certaines communes, ainsi que les associations, poussent à ce que la communauté d'agglomération (la Métro) vienne en appui sur la question des Roms. Elle peut en effet prendre un rôle d'animation et de coordination car cette question ne peut pas être prise seulement à l'échelle d'une commune du fait notamment du déplacement de ces populations au sein de l'agglomération. Selon M. Motte, pour l'instant, on ne raisonne pas encore à l'échelle de la Métro mais plutôt de quelques communes, concernées par la présence de cette population sur leur territoire, qui souhaitent travailler ensemble<sup>171</sup>. Les autres ne sont pas forcément unanimes sur le fait que la Métro s'engage dans des actions spécifiques en direction des Roms, cependant ils sont d'accord pour qu'il y ait une présence ou veille de sa part, ne serait-ce que pour les décharger de cette question.

Selon M. Motte, la question des Roms, à l'échelle de l'intercommunalité est arrivée dans ce mandat-ci et « *la Métro ne monte en attention et en volonté d'action que depuis un an et sur un rôle qui est encore à définir* ». Lors de la séance communautaire du 2 Juillet 2010, des vœux sont adoptés concernant la situation des populations Roms sur le territoire de l'agglomération grenobloise ;

*« Face à un risque d'aggravation du phénomène, il apparaît aujourd'hui indispensable de prendre pleinement en considération cette situation. En conséquence, en insistant sur la nécessité de voir cette question traitée par les différents niveaux territoriaux, le conseil de communauté demande au préfet de région et au préfet de l'Isère de mettre en œuvre toute intervention en faveur de la sécurité et de la santé de ces familles. Il demande au président du Conseil Général de l'Isère de s'associer à cette démarche. Il rappelle que cette question relève pleinement de la responsabilité de l'Union Européenne qui se doit de veiller à assurer le respect des droits et devoirs de tous ses ressortissants et entend ainsi la saisir par le*

---

<sup>171</sup>Saint-Martin d'Hères, la Tronche, Gières, Fontaine, Grenoble, Saint-Martin-le-Vinoux, Echirolles

*présent vœu. Le conseil communautaire propose que la métro participe à un état des lieux juridique et social concernant ces populations, et à la recherche des expérimentations susceptibles d'être mises en œuvre, notamment à partir d'exemples issus d'autres territoires»<sup>172</sup>*

Suite à cette séance, les vœux du conseil sont transmis au préfet de la Région Rhône-Alpes et au préfet de l'Isère. Ainsi comme le précise M. Motte, « *la Métro doit être présente, au minimum en appui, mais il ne faut pas dédouaner l'Etat de ses responsabilités* ». Pour lui, l'action de la Métro pourrait être envisagée dans plusieurs domaines. D'une part en commençant à tisser des liens entre les différentes communes concernées pour partager une réflexion sur les actions à engager. De plus, elle pourrait contribuer à l'instauration d'un accueil temporaire qui reste à définir. Un dialogue a d'ailleurs été engagé avec les communes pour qu'elles cherchent des terrains qui pourraient être adaptés pour accueillir temporairement les Roms sur l'agglomération. Cependant comme M. Motte le précise « *pour l'instant il n'y a pas beaucoup de répondants de la part des communes qui ont des territoires disponibles* ». De plus, cette réflexion nécessite en amont un travail pour connaître véritablement les attentes de ces populations.

Parallèlement, une réflexion un peu plus poussée sur l'accueil de cette population se fait dans le cadre de la commission thématique Habitat et Logement. Lors de la séance du 8 Juillet 2011, un projet a d'ailleurs été proposé pour que la Métro soit partenaire, aux côtés de l'Etat, du Conseil Général et des associations, afin de pouvoir réfléchir ensemble au montage d'un dispositif d'insertion par l'emploi et le logement de familles Rom dans l'agglomération (Annexe 9). Dans ce cadre, elle sollicitera ses partenaires pour rechercher un ou deux bâtiments permettant d'accueillir les familles et prendra part au choix de l'attribution des logements.

### **c) Difficultés de cette structuration**

Bien que poussée par certaines communes, la coordination au sein de l'agglomération sur une question aussi politique que celle de la prise en charge des Roms est relativement ardue. Comme cela a déjà été décrit dans les parties précédentes, la logique de la patate chaude parfois utilisée, met à mal la structuration d'une « politique » intercommunale. Les réserves

---

<sup>172</sup>Tiré de l'extrait du Compte rendu de la séance du conseil de communauté du 2 Juillet 2010

des différents membres de l'agglomération pour cette structuration est d'autant plus forte lorsqu'il s'agit d'un public précarisé et marginalisé. Les communes les moins impactées par la présence de Roms sont assez réticentes à participer à cet effort collectif. Or comme l'affirmait M. Clappier<sup>173</sup>, « *il y a une nécessité à ce que chaque ville fasse sa part de travail* ». Les acteurs rencontrés qui sont le plus impactés par l'installation de Roms sur leur territoire reprochaient le manque de solidarité et d'investissement de la part des autres communes au niveau de l'agglomération. Selon Mme Boutrif, les freins à une structuration au niveau de l'intercommunalité résident dans le fait « *qu'il faut un porteur* » et que très peu souhaitent prendre cette responsabilité.

En dehors de la **réticence de certains à porter collectivement la gestion de cette population**, la coordination de cette question est délicate du fait de la **diversité des positionnements des communes** à ce sujet. D'une part, étant donné la différence des services porteurs sur cette thématique, les modes de traitement et les réponses qui peuvent être apportées ne sont pas les mêmes. Chacun, en fonction de sa propre culture professionnelle, a une interprétation de la situation et de la manière d'intervenir. De même, les communes adoptent des stratégies distinctes. Comme le précise M. Carballo<sup>174</sup>, « *on peut collaborer mais on est sur des champs d'action différents donc c'est difficile d'avoir une politique commune. Chacun vient chercher ce dont il a besoin* ». Selon lui, pour que cela puisse fonctionner, il faudrait que les communes se mettent d'accord et trouvent le plus petit dénominateur commun.

Des clivages politiques rentrent également en ligne de compte dans le sens où, comme cela a été développé précédemment, un jeu d'acteur s'instaure sur l'agglomération. Certains acteurs identifient dans les stratégies qui sont prises, un rapport de force entre certaines collectivités qui souhaitent garder le leadership. Par exemple un des acteurs rencontrés me confiait « *la ville de Grenoble n'a pas associé les autres communes aux réflexions. Je pense qu'il y a des petites jalousies* ». Des situations de rivalité entre collectivités semblent donc se mettre en place sur cette question. Cette résistance à la collaboration semble d'autant plus forte que le problème à partager et à traiter ensemble est complexe et peut apparaître, pour certains élus, plus comme source de désagrément sur leur territoire que bénéfique. Par exemple le fait que la lettre écrite suite à la première rencontre entre collectivités n'ait pas été signée par tous s'inscrit probablement dans la logique de leadership dans laquelle les communes souhaitent

---

<sup>173</sup>CCAS de Grenoble

<sup>174</sup>Directeur police municipale d'Echirolles

garder la main. En effet, le fait que la lettre n'ait pas été rédigée collectivement a pu entraîner des réticences de la part des élus des autres villes.

La coordination au niveau de l'agglomération sur la question Rom n'est donc pas encore acquise mais comme me le précisait un responsable de service « *Il faut avoir de la patience et de la persévérance pour que les choses bougent. Ça ne se fera pas tout de suite* ».

A l'analyse des politiques ou actions mises en œuvre au niveau local en direction de cette population, on a pu constater que la prise en charge de cette population par les différentes communes semblent de prime abord relever d'une logique de la « débrouille ». Il est vrai que cette question éminemment politique, peine à trouver un consensus et une action volontariste des différents pouvoirs locaux. Dans la logique des différents décideurs politiques locaux, la stratégie fréquemment utilisée consiste à renvoyer la responsabilité de cette population à d'autres acteurs (Etat, Conseil Général, autres communes de l'agglomération, intercommunalité...). Néanmoins, pour faire face à l'occupation de la population Rom sur leur territoire les différentes communes sont dans une logique de maîtrise de cette installation. Ainsi en fonction du nombre de Roms présents sur leur territoire, certains s'en débrouillent (gestion des campements). Des prises en charges au cas par cas, tel que la mise à l'abri pendant la période hivernale, sont également proposées de manière exceptionnelle pour certaines familles. Mais avec l'accroissement de cette population, la médiatisation qui entoure leur installation et les situations de tension avec les riverains, des mesures d'expulsion sont fréquemment engagées et précarisent encore plus les solutions ébauchées. Ces solutions, bien que présentant un premier pas dans la prise en charge de ces populations ne suffisent pas et ne sont pas souvent adaptées. Elles restent des propositions temporaires qui s'inscrivent dans une vision à court terme. Or l'arrivée de ces populations sur le territoire français semble s'inscrire dans un mouvement durable qui nécessite de sortir d'une logique de réaction aux situations d'urgence et de mettre dans une perspective plus globale les dynamiques d'accueil et d'intégration dédiées à cette population. Certains pouvoirs locaux l'ont bien compris et ils tentent de lancer des expérimentations pour permettre une véritable intégration de cette population.

## PARTIE III : PERSPECTIVES D'INTEGRATION POUR CETTE POPULATION ?

### 1. Des tentatives d'intégration

#### a) *Immigration et intégration : retour sur des notions théoriques*

Le terme « intégration », est utilisé de manière fréquente dans les discours sans jamais être véritablement défini. Il est souvent associé à d'autres termes tels que l'assimilation (qui n'est plus considérée comme politiquement correct du fait de l'image du colonialisme à laquelle il renvoie), l'adaptation ou encore l'insertion... ces termes utilisés de manière indifférenciée dans le langage commun présentent pourtant des différences de signification. Pour Jacqueline Costa-Lascoux<sup>175</sup> « *l'assimilation souligne l'unité de la communauté nationale, l'intégration, le choix et la participation des nouveaux membres, l'insertion, les conditions d'accueil de l'étranger avec le maintien du particularisme d'origine* »<sup>176</sup>. Depuis quelques années, l'Union Européenne lui préfère le terme inclusion qui évoque plus le fait que la société lui accorde une véritable place en mettant tout en œuvre pour lui permettre d'en bénéficier effectivement.

Le concept d'intégration a été abordé par Emile Durkheim comme une « intégration sociale » qui s'établit à travers trois registres ; le partage d'une « conscience collective » avec les autres membres de la société, les interactions sociales existant entre les individus et l'existence de buts communs. Dans le cadre de la sociologie classique, qu'il a fortement inspiré, le concept d'intégration est décrit comme un « *processus par lequel un groupe social ou national s'approprie les individus pour assurer sa propre cohésion* »<sup>177</sup>. En effet la société pour fonctionner doit unifier les membres qui la composent en les faisant adhérer au modèle qu'elle propose. A l'heure actuelle, le terme d'intégration est la plupart du temps mobilisé pour faire référence aux personnes immigrées ou issues de l'immigration dans une société dite d'accueil. Selon Jacques Barou « *il semble qu'il n'y ait jamais besoin de préciser qui on veut intégrer et à quoi on veut l'intégrer tant il va de soi que l'évocation de ce terme renvoie aux*

<sup>175</sup> Sociologue qui dirige depuis 2004 l'observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration

<sup>176</sup> Haut Conseil à l'intégration, Pour un modèle français d'intégration, Premier rapport annuel, la documentation française, Paris, 1991, p18

<sup>177</sup> Wieviorka Michel, « L'intégration : un concept en difficulté », *Cahiers internationaux de sociologie* « Identifier, intégrer », n° 125, Juillet/ Décembre 2008, pp 224

*immigrés et à leurs descendances perçus en référence à un ensemble national français uniforme*»<sup>178</sup>.

Au concept d'intégration s'affilie souvent celui de socialisation. Cette dernière implique que « ceux qui en bénéficient -classiquement les enfants, plus récemment les immigrés- trouvent leur place dans la société, dans la nation, dans les institutions dont ils acceptent et acquièrent les règles, les normes ou les valeurs »<sup>179</sup>. Dans ce cadre l'immigré lorsqu'il arrive dans une société d'accueil, ne parle pas forcément la langue et ne partage pas, comme cela a été décrit dans les parties précédentes, les valeurs et modèles sociaux qui font sens au sein de celle-ci. Il est donc considéré comme une personne qui doit être accompagnée afin d'acquérir les différents codes culturels.

Dans les années 1990 en France, les pouvoirs publics, face au constat d'une installation durable des immigrés et de leur famille sur le territoire national et de certains comportements perçus comme un rejet des valeurs républicaines (exemple du port de foulard qui semble heurter le modèle laïc français), s'interrogent sur les politiques à mettre en œuvre pour répondre à ces nouveaux enjeux<sup>180</sup>. Des instances sont donc créées afin de réfléchir à ces questions, comme par exemple le Haut Conseil à l'Intégration qui est composé de chercheurs et hommes politiques. Dans son premier rapport annuel « pour un modèle français d'intégration », ils ont souhaité « dissiper les fantasmes qui entourent la présence des étrangers en France »<sup>181</sup> et mieux cerner les enjeux et défis que pose l'intégration dans la société actuelle. Ils conçoivent l'intégration comme un processus spécifique par lequel il faut « susciter la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents, tout en acceptant la subsistance de spécificités culturelles, sociales et morales et en tenant pour vrai que l'ensemble s'enrichit de cette variété, de cette complexité. Sans nier les différences, en sachant les prendre en compte sans les exalter, c'est sur les ressemblances et les convergences qu'une politique d'intégration met l'accent afin, dans l'égalité des droits et des obligations, de rendre solidaires les différentes composantes ethniques et culturelles de notre

---

<sup>178</sup> Barou Jacques, « Les paradoxes de l'intégration : De l'infortune des mots à la vertu des concepts », *Ethnologie française*, vol 23 n°2, 1993, p169

<sup>179</sup> Wieviorka Michel, « L'intégration : un concept en difficulté », *Cahiers internationaux de sociologie* « Identifier, intégrer », n° 125, Juillet/ Décembre 2008, p225

<sup>180</sup> Barou Jacques, « Les paradoxes de l'intégration : De l'infortune des mots à la vertu des concepts », *Ethnologie française*, vol 23 n°2, 1993, p172

<sup>181</sup> Haut Conseil à l'intégration, Pour un modèle français d'intégration, Premier rapport annuel, la documentation française, Paris, 1991, p7



*société et de donner à chacun, quelle que soit son origine, la possibilité de vivre dans cette société dont il a accepté les règles et dont il devient un élément constituant »*<sup>182</sup>.

Cette définition rappelle à certains égards le modèle anglo-saxon qui s'attache à la construction d'une société multiculturelle. Dans ce cadre, chaque individu, quelle que soit son origine ethnique, participe à la construction de la société et en fait pleinement partie. A chaque vision de l'intégration correspond un traitement particulier des immigrés avec le recours à des « structures à capacité intégrative »<sup>183</sup>. Pour permettre une intégration sociale de ces nouveaux arrivants, des politiques sectorielles ont été mobilisées comme par exemple les politiques éducatives, de l'emploi... Cependant comme le constate Jacques Barou, au vu des situations actuelles, en terme de « *surreprésentation des immigrés et de leurs descendants parmi les non diplômés, les chômeurs et les habitants des quartiers repoussoirs* »<sup>184</sup>, ces différentes politiques n'ont pas permis d'atteindre les objectifs ainsi fixés pour l'intégration de ces populations.

Pour autant, le recours à certaines actions ou dispositions spécifiques permet de compenser la crise que connaissent les différentes structures intégratives telles que le système éducatif ou le monde du travail. L'existence d'organisation communautaire dans les sociétés d'accueil permet par exemple une adaptation en douceur dans le sens où elle protège les individus du risque de marginalisation sociale. En appartenant à un groupe, les personnes se sentent reconnues et plus en confiance pour s'insérer dans une société qui leur est parfois inconnue. En dehors de l'existence de ce sas, il est important pour permettre une véritable intégration que la société dite d'accueil mette en place des actions spécifiques permettant aux immigrés de comprendre le fonctionnement des sociétés dans lesquels ils s'installent afin de « *leur ouvrir rapidement l'accès à toutes les possibilités de s'y inscrire dans une quête de réussite sociale et économique* »<sup>185</sup>. Pour Serge Weber, l'intégration sociale des migrants doit être envisagée au même titre que pour tout autre citoyen. Il pointe donc la nécessité d'une égalité

---

<sup>182</sup> Haut Conseil à l'intégration, Pour un modèle français d'intégration, Premier rapport annuel, la documentation française, Paris, 1991, p18

<sup>183</sup> Barou Jacques, « Les paradoxes de l'intégration : De l'infortune des mots à la vertu des concepts », *Ethnologie française*, vol 23 n°2, 1993, p173

<sup>184</sup> Barou Jacques, *Europe, terre d'immigration, Flux migratoires et intégration*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2006, p 177

<sup>185</sup> Ibid, p 178

de traitement, de la suppression de toute forme de discrimination à leur encontre et l'ouverture à tous des instruments de citoyenneté<sup>186</sup>.

### ***b) Mise en place de certaines actions spécifiques***

Dans l'optique d'intégrer les Roms sur le territoire, des actions spécifiques ont été aménagées par les pouvoirs publics. Des « villages d'insertion de Roms » ont ainsi été créés, depuis 2006, dans plusieurs agglomérations de France (Lilles, Bordeaux, Paris, etc.). Ces dispositifs qui contribuent à éliminer les grands bidonvilles dans lesquels s'étaient installés des Roms, ont vocation à proposer un accompagnement social et administratif, un accès au logement, à l'insertion professionnelle, à la protection sociale... Dans ce cadre des terrains sont aménagés pour accueillir un nombre limité de Roms ressortissants européens pendant une période temporaire qui s'étend de un à trois ans.

Le CCAS de Grenoble, en se basant sur les retours d'expérience de ces différents dispositifs, souhaite expérimenter un lieu d'insertion pour une dizaine de familles Rom ressortissants européens, à travers notamment l'accès au logement et à l'emploi. Ce projet est encore à l'état de réflexion et d'élaboration. Il serait mené avec l'association Roms Actions, le Secours Catholique et Médecins du Monde, en partenariat également avec l'agglomération Grenoble Alpes Métropole, le Conseil Général de l'Isère et différents services de l'Etat (préfecture, la DIRRECTE<sup>187</sup>, la Direction Départementale de la Cohésion Sociale et l'Education Nationale). Le partenariat avec les différentes institutions est indispensable pour que cette expérimentation puisse être lancée. D'une part comme le constatait Mme Baron, ce projet ne se fera pas sans les financements du Conseil Général, or « *c'est vrai qu'on est très prudent avec ce projet parce que qu'on se dit que ça va être un projet très lourd et très coûteux* ». D'autre part la faisabilité de cette entreprise dépend de la bienveillance des différents services de l'Etat puisque les personnes ont besoin d'autorisation de travail et de séjour. Un comité de pilotage rassemblant les différents acteurs impliqués aura lieu fin Septembre pour décider du lancement du projet ou non. Or comme le remarquait Mme Baron, lors de la dernière réunion, le directeur de la DIRRECTE n'était pas forcément enclin à proposer des exceptions relatives

---

<sup>186</sup> Weber Serge, *Nouvelle Europe, nouvelles migrations : Frontières, intégration, Mondialisation*, le félin, Paris, 2007, p79

<sup>187</sup> Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation du Travail et de l'Emploi

à l'autorisation de travailler pour ces personnes, ce qui remet en cause la participation du Conseil Général qui ne peut pas intervenir si la situation de l'emploi n'est pas dénouée. Le projet est donc encore à l'état de réflexion et dépend des négociations qui vont s'effectuer entre les différents acteurs.

Comme le précisait M. Clappier<sup>188</sup>, ce projet s'inscrit dans une volonté de proposer un modèle d'intégration à cette population à travers la logique classique de l'insertion en Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS). Un accompagnement est donc proposé aux familles avec la volonté de mettre en place des aménagements spécifiques favorisant leur insertion comme par exemple des actions liées à l'apprentissage de la langue française ou encore à l'intégration des modes de vie. Les principes de ce lieu d'insertion sont présentés ci-dessous<sup>189</sup>.

Il s'agit d'un lieu d'insertion et d'hébergement temporaire permettant aux familles Rom:

- de bénéficier de bonnes conditions matérielles d'hébergement
- d'être soutenues dans leur vie quotidienne
- d'être accompagnées dans la prise en charge de leurs difficultés et dans leurs démarches

Les familles seraient donc logées dans des appartements indépendants au sein d'une même bâtisse pour permettre un gardiennage. Une équipe, composée de professionnels (un conseiller en économie sociale et familiale et un agent de développement local) et des membres des associations prenant part au projet, accompagnera au quotidien ces familles. Cet hébergement qui est censé être temporaire est prévu pour une période d'un an, renouvelable trois fois et a priori il serait payant.

Une commission d'admission partenariale, regroupant les acteurs impliqués, étudiera les demandes pour sélectionner les dix familles bénéficiaires de ce projet. La sélection se fera en fonction de différents critères permettant d'apprécier la situation et les projets des prétendants. Les conditions qui ont déjà été pointées pourront être la maîtrise de la langue, la scolarisation des enfants, un casier judiciaire vierge, l'inscription des personnes dans un processus d'insertion, la capacité à l'autonomie, l'adhésion au règlement... Comme M. Clappier me le

---

<sup>188</sup> CCAS de Grenoble

<sup>189</sup> Tiré du power point récapitulatif de l'expérimentation qui a été présenté par le CCAS de Grenoble au comité de pilotage



précisait durant l'entretien « *on espère être en capacité de mesurer leurs vrais désirs et leurs vrais envies* ».

Bien qu'ayant fait ses preuves dans certaines villes, comme en témoignent responsables en charge de la gestion des villages, « *sur les dix-huit familles installées à Aubervilliers, quatorze ont trouvé un emploi en CDI et deux en CDD de six mois ce qui permet l'obtention de titre de séjour* »<sup>190</sup>, ce type d'actions spécifiques reste critiqué par de nombreuses associations. Olivier Legros, dans un article sur les villages d'insertion<sup>191</sup> s'interroge sur leurs finalités. Constituent-ils un nouveau mode de gestion des bidonvilles et des populations qui y sont installées ou s'agit-il d'une « *opération de communication qui autoriserait les autorités locales à préserver une apparence humanitaire tout en pratiquant une politique d'évacuation des terrains et d'expulsion des personnes* » ? De nombreuses critiques similaires sont émises sur le fait que, la plupart du temps, ces dispositifs s'adressent à un nombre limité de personnes Rom. Cela pose la question de la sélection de certaines familles qui semblent les plus « méritantes » et les plus aptes à s'insérer. Par exemple à Saint-Denis « *21 familles (soit 90 personnes) ont été choisies pour entrer dans le village d'insertion sur un total de 600 candidatures* »<sup>192</sup>. La sélection des familles nécessite donc, pour être comprise de tous, que les différents critères de choix, les objectifs priorisés et l'échelle donnée à l'action puissent être explicités par les responsables du projet.

Les conditions d'accueil de ces familles sont aussi la cible de critiques puisque les villages sont en permanence surveillés par des gardiens. Les allers et venues au sein de ces lieux sont par exemple réglementés avec l'instauration de jours et horaires de visite... Ces lieux fermés par des palissades ou autres clôtures, sont donc perçus par certains acteurs comme des camps de semi-internement. Enfin, le fait que ce dispositif soit destiné uniquement à des personnes Rom fait débat. Comme me le confiait une membre du collectif la Patate Chaude, proposer une action uniquement aux Roms ne peut pas favoriser leur intégration dans la société. Ils restent en effet dans un système clos. Or ce type d'actions ne contribue pas à rendre la population locale plus encline à accepter la présence de Roms et peut donc accentuer la stigmatisation dont ils font les frais. L'ethnicisation des politiques renforce une vision d'une

---

<sup>190</sup> « Villages d'insertion, un début de solution ? », *L'Humanité*, 29 Décembre 2009

<sup>191</sup> Legros Olivier, « les 'villages d'insertion' : un tournant dans les politiques en direction des migrants roms dans la région parisienne ? », *Revue Asylon(s)*, n°8, Juillet 2010

<sup>192</sup> « Intégrer, aider, isoler, surveiller : l'ambivalence des villages de Roms », 19 Aout 2010- [www.mediapart.fr](http://www.mediapart.fr)

population assistée et peut accroître le ressentiment du reste de la population à l'égard de ce groupe.

Ainsi, s'il semble important de proposer des actions pour accompagner spécifiquement un public désavantagé, comme le précise Mme Moser, « *les dispositifs d'insertion comme celui qui se crée avec le CCAS doivent rester des lieux d'hébergement transitoire avec l'objectif que ces personnes rentrent dans le droit commun* ».

## 2. Sortir d'un régime transitoire d'exception

---

### a) Une nécessaire inscription dans le temps

Selon M. Motte, actuellement on est dans une politique du coup par coup, mais la question Rom doit être prise à bras le corps, puisque il semblerait que les flux migratoires de cette population en Europe occidentale constituent un mouvement durable. La logique de la débrouille pour l'instant appliquée au niveau local ne peut donc pas être viable, il faut à terme envisager la question de l'intégration de cette population.

Le Haut Conseil à l'Intégration pointe bien dans son rapport<sup>193</sup> le fait que l'intégration ne peut se réussir que dans la durée. La prise en charge des Roms ne peut donc pas se gérer par à coup en fonction des flux et de l'accroissement de l'installation de cette population sur le territoire. Les actions à mener doivent s'opérer selon d'autres méthodes et organisation. D'une part elles requièrent un engagement dans la durée des différents acteurs institutionnels, avec notamment l'octroi de moyens et financements pérennes.

De même leur prise en charge doit sortir d'un mode de traitement spécifique. En effet leur intégration, comme le réclament les différentes associations et certains responsables de service et élus rencontrés, ne peut se faire qu'à travers une inscription dans le droit commun afin qu'ils puissent accéder à un logement, un travail, aux soins... Pour M. Biancardini, la porte d'entrée pour faire sortir les Roms des conditions « déplorables » dans lesquelles ils vivent, est celle de l'hébergement. Cependant comme le souligne l'association Romeurope, les villages d'insertion qui témoignent quand même d'une volonté d'agir, restent de l'habitat

---

<sup>193</sup> Haut Conseil à l'intégration, *Pour un modèle français d'intégration, Premier rapport annuel*, la documentation française, Paris, 1991, p53

précaire et il faudrait aller vers un parcours résidentiel classique<sup>194</sup>. C'est en effet un combat que mène le collectif « la patate chaude » qui ne comprend pas les freins qui empêchent les Roms de bénéficier de la loi DALO (droit au logement opposable). Cette loi identifie en effet en termes de public prioritaire, « *les occupants de locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux* »<sup>195</sup>.

Pour M. Queiros<sup>196</sup>, le gros problème qui se pose c'est la question de leur droit à l'emploi. Il est nécessaire, puisqu'il faut qu'ils aient « *des moyens pour envisager une émancipation traditionnelle* ». Plusieurs des acteurs rencontrés abondent dans son sens puisque l'accès à l'emploi, en leur dispensant des ressources, leur permettrait selon eux de régler de nombreuses choses. De même, au sein de notre société, le travail est perçu comme la pierre angulaire qui permet d'être reconnu par ses pairs, intégré et émancipé.

L'entrée des Roms dans le droit commun ne peut se faire sans le concours d'un travail partenarial entre les différents acteurs institutionnels. En effet, comme le précisait M. Clappier dans les faits, les textes régissant l'ouverture aux différents dispositifs ou prestations ne restreignent pas l'accès des Roms, cependant la possibilité de les leur octroyer est toujours, à un moment donné, laissée à la libre appréciation des services ou agents. Or, comme le constate Vincent Dubois<sup>197</sup>, les agents subalternes des différentes institutions apprennent « *des routines bureaucratique favorisant le durcissement des attitudes et décisions à l'égard des étrangers* ». Ainsi pour sortir de cette logique, les différents acteurs, doivent travailler de concert, pour que chacun lève les freins existants dans sa structure. Les projets pour pouvoir s'inscrire dans la durée, nécessitent d'être soutenus par tous les acteurs puisque la restriction d'un droit peut avoir un impact sur l'obtention d'un autre du fait par exemple des pièces justificatives à fournir. Pour Mme Baron il n'est pas possible que chacun fasse dans son coin. Il faut avoir une action concertée qui soit cohérente. Certaines communes ont donc déjà programmé des temps de travail communs. Par exemple, la ville de la Tronche, a initié plusieurs réunions avec les partenaires, sur le dossier des Roms, afin de réfléchir aux solutions pouvant être proposées, concernant par exemple la problématique de l'enfance ou encore de l'intégration.

---

<sup>194</sup> Rapport Romeurope, sur *la situation des Roms migrants en France*, Septembre 2010, p85

<sup>195</sup> Ibid

<sup>196</sup> Elu à Saint-Martin d'Hères

<sup>197</sup> Dubois Vincent, « Politiques au guichet, politique du guichet », in (dir) Borraz Olivier et Guiraudon Virginie, *Politiques publiques 2, Changer la société*, Les Presses SciencePo, 2010, p 278



Cependant comme le soulignait Mme Moser, sur la question de l'intégration des Roms qui reste encore un sujet un peu tabou, « *il faut avoir de la patience et de la persévérance pour que les choses bougent. Ça ne se fera pas tout de suite* ».

### **b) Prendre plus globalement les Roms en considération**

Si l'intégration de cette population nécessite la mise en place de dispositifs ou actions spécifiques permettant de compenser temporairement les « *handicaps particuliers propres aux populations nouvellement immigrées* »<sup>198</sup>, elle doit également passer par une prise en compte plus globale de celle-ci. En effet, la mise en place de dispositifs leviers, comme l'apprentissage de la langue et la compréhension des modalités de fonctionnement de la société d'accueil est nécessaire, mais ils ne peuvent se suffire à eux-mêmes. La conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe<sup>199</sup>, dans une résolution en 1993, invitait les différentes collectivités à « *prendre des mesures nécessaires à travers une approche globale pour faciliter l'intégration des Tsiganes dans la communauté locale, à développer la concertation et la participation des Tsiganes eux-mêmes, à combattre les préjugés, à participer au développement d'un réseau de communes* »<sup>200</sup>.

Pourtant, à l'heure actuelle sur le territoire grenoblois, leur prise en charge continue d'être sectorisée dans le sens où chaque acteur impliqué met en place un mode de traitement qui lui est propre. Or les Roms comme tout autre public doivent être pris de manière globale afin de pouvoir proposer un accompagnement qui soit pertinent. Dans ce cadre, leur prise en charge exige un décloisonnement des différentes actions pour proposer une intervention qui soit coordonnée, concertée et donc plus à même de répondre aux différentes problématiques qui les touchent. Les différents protagonistes, que ce soient les services de l'Etat, les collectivités territoriales ou la société civile, doivent se coordonner afin de mobiliser un ensemble de politiques sectorielles. Outre l'action transversale qui peut se mettre en place en leur direction, comme le précise Mme Didier<sup>201</sup>, pour que cette population s'intègre à la vie du quartier, « *il y aurait également quelque chose à faire du côté de la population locale pour qu'elle accepte leur présence* ». Cet engagement qui doit prendre en compte l'ensemble des difficultés

---

<sup>198</sup> Haut Conseil à l'intégration, *Pour un modèle français d'intégration*, Premier rapport annuel, la documentation française, Paris, 1991, p54

<sup>199</sup> Institution qui représente les collectivités locales et régionales au sein du Conseil de l'Europe

<sup>200</sup> Liégeois Jean-Pierre, *Roms en Europe*, Conseil de l'Europe, janvier 2007, Strasbourg, p244

<sup>201</sup> Elue à Fontaine

auxquelles peuvent être confrontées les Roms ne peut se faire sans l'implication de tous les acteurs.

De même, la question de la participation de ces populations à la réflexion me semble primordiale. Comment penser en effet proposer des modalités d'interventions pertinentes sans les consulter et les associer ? Comme le souligne Jean-Michel Belorgey, dans l'élaboration de l'action sociale entendue comme la démarche permettant d'éviter l'anomie et l'exclusion sociale, « *c'est assurément une question clef que celle de la place des usagers tout à la fois dans la détermination des stratégies retenues et dans la gestion des interventions qui en découlent* »<sup>202</sup>. Cet enjeu relatif à la participation des usagers dans l'élaboration des politiques publiques est de plus en plus prégnant sur la scène publique. Les bénéficiaires ne sont plus vus comme des assistés mais plutôt comme des experts de leur propre situation qui ont pleinement un rôle à jouer dans l'élaboration des dispositifs qui vont les concerner.

Depuis les années 1960, des organisations Roms émergent sur la scène publique, que ce soit au niveau régional, national ou encore international. Avec pour objectifs la volonté de faire entendre leurs voix pour revendiquer une reconnaissance sociale et identitaire, elles ont progressivement développé leur influence en assurant un rôle de sensibilisation et de pression auprès des différentes instances internationales (Conseil de l'Europe, Parlement Européen, UNESCO, les Nations Unies...). Ces différents groupes se structurent et se fédèrent entre eux pour disposer de plus de poids et être reconnus en tant qu'interlocuteurs représentant les intérêts des Roms. Par exemple en 1967, est créé le comité international Tzigane (devenu en 1971, le Comité International Rom) qui prend la forme d'une fédération internationale regroupant divers groupes nationaux. En 1971, le premier congrès mondial Tsigane est organisé avec la volonté d'unifier les Roms et de « *susciter leur action dans le monde entier ; d'amener une émancipation en accord avec nos propres ambitions et idéaux* »<sup>203</sup>. Au cours de ce congrès est adopté la terminologie « Rom » ainsi que l'hymne officiel et le drapeau commun (Annexe 11). Cinq commissions thématiques (affaires sociales, éducation, crimes de guerre, linguistique et culturelle) sont établies afin de travailler de manière plus approfondie sur ces domaines et d'interpeller les différentes instances avec des propositions. En 1977, est créée l'Union Internationale des Roms qui obtient en 1979, un statut consultatif qui lui permet d'apporter sa contribution au Conseil économique et social. A partir des années 1990, le

---

<sup>202</sup> Belorgey Jean-Michel, « La part des usagers », sous la dir. de Borgetto Michel et Chauvière Michel, *Qui gouverne le social ?*, Ed. Dalloz, Octobre 2007, p121

<sup>203</sup> Allocation du président du congrès, in Jean-Pierre Liégeois, *Roms en Europe*, Conseil de l'Europe, janvier 2007, Strasbourg, p217

nombre d'organisations politiques ou culturelles Rom explose et elles tentent de se faire reconnaître par les différents partenaires institutionnels et de s'instituer comme des acteurs incontournables dans la définition des politiques en direction des Roms.

Leur participation directe à l'élaboration d'actions constitue un élément fondamental pour que ces dernières puissent être adaptées à leurs besoins. Cela rejoint les interrogations des différents acteurs institutionnels à propos de leurs « choix de vie ». Or pour le moment sur le territoire grenoblois, bien que certains Roms aient interpellé directement les élus, comme par exemple lors d'un conseil municipal à Saint-Martin d'Hères<sup>204</sup>, il semble que ce sont plutôt les différentes associations ou collectifs qui les représentent et font remonter leurs paroles. Pourtant, les associer aux différentes réflexions aurait un grand intérêt. Par exemple concernant la scolarisation des enfants Rom, selon Jean-Pierre Liégeois, l'école « *ne peut être vécue le plus souvent que comme une obligation* »<sup>205</sup> du fait du caractère coercitif qui peut lui être associé. Or la participation de personnes Rom à une réflexion commune sur la manière de proposer la scolarisation à leurs enfants, pourrait contribuer à faire tomber leurs réticences et éventuelles barrières.

### **c) La fin de la période transitoire, vers un changement radical ?**

La période transitoire, en œuvre actuellement en France et qui restreint l'accès à l'emploi pour les nouveaux ressortissants européen, prendra fin le 31 Décembre 2013. On peut donc penser d'une manière naïve qu'avec l'accès à l'emploi, la situation des Roms ressortissants européens s'améliorera de fait, puisqu'en obtenant un travail, ils disposeront de revenus et que cela leur ouvrira l'accès à d'autres droits. Cependant, au travers des différents discours des acteurs rencontrés, j'ai pu me rendre compte que l'amélioration de leur situation ne semble pas si évidente. En effet, comme le précisait M. Queiros<sup>206</sup>, les possibilités d'intégration sont intrinsèquement liées à la conjoncture économique qui n'est pour l'heure pas des plus favorables. Pour lui, « *c'est surtout le contexte économique et social en Europe qui pourra donner des perspectives au peuple européen* ». Ainsi, bien qu'ils aient théoriquement accès à l'emploi, cela ne garantit pas qu'ils arrivent à se faire embaucher. Comme le constate Michel Wieviorka, les perspectives d'intégration dans le monde actuel sont affaiblies et « *le travail*

---

<sup>204</sup> « Camp des Glairons, les Roms investissent la salle du conseil », *Dauphiné Libéré*, 9 Juillet 2011

<sup>205</sup> Liégeois Jean-Pierre, *Roms en Europe*, Conseil de l'Europe, janvier 2007, Strasbourg, p174

<sup>206</sup> Elu Saint-Martin d'Hères

cesse d'être le mode d'intégration sociale par excellence, puisque l'emploi est de plus en plus instable ou incertain »<sup>207</sup>. Or dans ce contexte, les Roms ne seront surement pas privilégiés, d'autant plus que, comme le faisait remarquer Mme Moser, l'absence de formation initiale constitue un obstacle majeur dans le cadre de leur insertion professionnelle, surtout qu'un certain nombre de Roms sont analphabètes. Ainsi s'il paraît logique que l'ouverture du marché de l'emploi permettra d'améliorer la situation de certaines personnes, notamment dans des secteurs souffrant de manque de mains d'œuvre, elle ne changera pas fondamentalement les choses. Il est cependant difficile de faire des projections sur les conséquences que pourra avoir la fin de cette période transitoire sur les populations Rom, car il est possible que des économies communautaires se mettent en place comme cela a été le cas pour d'autres populations immigrées. Par exemple, il se peut que certains Roms développent des entreprises dans des domaines traditionnels comme par exemple la chaudronnerie, dans lesquelles ils embaucheront éventuellement d'autres ressortissants. De même on ne peut pas anticiper, au vu des difficultés que rencontreront sûrement ces populations pour accéder effectivement à un emploi, les effets que cela peut engendrer sur un éventuel développement du travail au noir.

Pour Mme Bolze<sup>208</sup>, la sortie de ce système transitoire ne changera pas tout et l'intégration de cette population ne pourra se faire qu'à petite dose. Or comme le remarquait Mme Baron, « le risque c'est plutôt l'appel d'air. Les gens vont penser qu'en France on peut trouver du boulot alors qu'au final, il ne faut pas se leurrer, on ne va pas vers une réduction drastique du chômage ». Certains acteurs ont donc peur que l'afflux de cette population devienne plus massif alors qu'on n'a pas les moyens de les intégrer, donc ils ne voient pas la fin de la période transitoire comme pouvant apporter un changement radical. De plus, selon certains responsables et élus, les activités marginales comme la mendicité, le vol et la prostitution ne s'arrêteront probablement pas, donc il faudra continuer à réprimer et à sévir. Mme Didier reconnaissait cependant que « ça ne peut que s'arranger mais ça va vraiment se faire petit à petit et à mon avis on n'a pas fini ! ».

L'intégration de cette population ne se produira pas simplement du fait de la sortie du régime d'exception temporaire qui concerne actuellement les Roms ressortissants européens en France. Il est d'ailleurs difficile d'anticiper les perspectives d'intégration qui s'offriront à eux, car il est difficile d'écarter certaines hypothèses telles que des politiques bilatérales entre

---

<sup>207</sup> Wiewiorka Michel, « L'intégration : un concept en difficulté », *Cahiers internationaux de sociologie* « Identifier, intégrer », n° 125, Juillet/ Décembre 2008, p229

<sup>208</sup> Elue à la Tronche

différents pays ou encore l'impact des élections présidentielles françaises de 2012. Peut-être en effet que, selon les majorités politiques qui se dessineront, les tendances concernant cette population pourront évoluer.

### 3. Repenser le modèle européen d'intégration

---

#### *a) Une réflexion au niveau européen sur l'inclusion de cette population*

La réflexion sur l'intégration des Roms ne peut se faire que dans un cadre plus global c'est-à-dire au niveau européen puisqu'ils constituent une minorité ethnique transnationale importante au sein de l'UE. Cette dernière semble donc avoir un rôle central à jouer que ce soit en termes de coordination des mesures prises par les Etats membres mais aussi en termes de soutien financier qu'elle peut leur apporter.

Depuis de nombreuses années, les différentes instances européennes se montrent sensibles à la situation difficile que rencontrent les communautés Rom en Europe. Dès 1975, le Parlement Européen sollicite la commission et les différents Etats membres sur cette question et a adopté des résolutions visant à davantage prendre en compte cette population. Son engagement s'illustre véritablement en 1984 à travers les deux recommandations qu'il adopte, l'une sur l'éducation des enfants dont les parents n'ont pas de domicile fixe et l'autre sur la situation des Tsiganes dans la Communauté Européenne. Dans cette dernière, il insiste sur la nécessité que les Etats membres se coordonnent entre eux et que la Commission Européenne mette en œuvre des financements permettant d'améliorer leur situation. La Commission s'empare de la question de la scolarisation des enfants Rom et fait réaliser un rapport qui est publié en 1986. Trois années plus tard, le conseil et les ministres de l'éducation adoptent une résolution concernant la scolarisation des enfants de Tziganes et de Voyageurs<sup>209</sup>. Selon Jean-Pierre Liégeois, « *il s'agit d'un texte important, que l'on peut qualifier d'historique* » puisqu'il présente « *un caractère symbolique, de reconnaissance de la culture et de la nécessité de la respecter* »<sup>210</sup>. En 1990, le Parlement Européen propose l'ouverture d'une ligne budgétaire dédiée à des actions relatives à la scolarisation des enfants Rom et plus largement à

---

<sup>209</sup> Résolution 89/C 153/3 du 22 mai 1989

<sup>210</sup> Liégeois Jean-Pierre, *Roms en Europe*, Conseil de l'Europe, janvier 2007, Strasbourg, p234



l'éducation interculturelle. Les axes de travail définis au cours de ces années s'inscrivent dans une volonté de développer une démarche globale et structurelle. Outre la préoccupation dans un premier temps, des instances européennes sur les questions relatives à l'éducation, elles se sont impliquées et ont apporté un soutien significatif à d'autres projets visant à lutter contre l'exclusion de cette population. Des actions ponctuelles en direction des Roms sont menées dans le cadre de certains programmes ou dispositifs plus généraux. Par exemple, le Fond Social Européen a investi entre 2000 et 2006 environ 275 millions d'euros dans les projets destinés aux Roms<sup>211</sup>. Il contribue à améliorer les conditions de vie et d'emploi des Roms en investissant dans l'éducation et la formation. Le programme PROGRESS a permis également de financer des activités de sensibilisation visant à combattre la discrimination envers les Roms. D'autres programmes ont été mobilisés ponctuellement comme par exemple ceux présentés ci-dessous<sup>212</sup> :

- *Programme « Horizon »* : soutien des associations travaillant avec cette population afin qu'elles développent des projets
- *Programme « ECOS »* : aide pour la mise en réseau des collectivités régionales, locales et structures universitaires visant à lutter contre l'exclusion des Roms.
- *Programme « PHARE »* : aide communautaire aux pays d'Europe centrale et orientale notamment dans la logique de pré-adhésion à l'UE

Ces dernières années, l'Union Européenne, s'est particulièrement investie dans la promotion de l'intégration de la population Rom dans les sociétés européennes. Dans une communication sur « l'intégration sociale et économique des Roms en Europe », la Commission Européenne précisait que « *les mesures de lutte contre l'exclusion des Roms doivent s'inscrire dans le cadre plus large des politiques européennes en matière d'égalité, d'inclusion et de croissance, et exploiter pleinement les instruments juridiques et financiers à la disposition de la société dans son ensemble* ». Ce texte fait suite au premier sommet européen sur les Roms, organisé en Septembre 2008 qui a rassemblé pour la première fois au plus haut niveau les gouvernements nationaux de l'UE, les pays candidats et les organisations de la société civile. Au cours de celui-ci, les différents acteurs ont reconnu la situation de ces communautés et la nécessité de s'engager activement en faveur de leur intégration. En Avril 2010 est organisé un deuxième sommet avec la présentation des avancées réalisées au cours des deux dernières années et le renouvellement de leur engagement sur cette problématique.

<sup>211</sup> <http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=fr>

<sup>212</sup> Liégeois Jean-Pierre, *Roms en Europe*, Conseil de l'Europe, janvier 2007, Strasbourg, p238



Lors de ce dernier sommet, la Commission Européenne a publié deux documents politiques importants que sont « la communication sur l'intégration sociale et économique des Roms en Europe » et un rapport reprenant les instruments et politiques qui ont été mis en place pendant la période 2008-2010. Dans le premier document, elle définit les enjeux à venir pour renforcer l'inclusion de cette population (voir ci-dessous<sup>213</sup>).

Les enjeux pour favoriser l'inclusion des Roms :

- Mobiliser les fonds structurels et résoudre les difficultés liées à leur utilisation pour soutenir l'inclusion des Roms
- Prendre en compte les questions relatives aux Roms dans tous les domaines des politiques concernées, tant au plan national qu'au niveau européen : emploi, développement urbain, santé publique et expansion de l'UE
- Soutenir une coordination plus étroite et plus efficace et concentrer les forces des parties prenantes
- Elaborer des modèles d'approche politique à partir de bonnes pratiques et proposer ces outils aux décideurs politiques des Etats membres

Sous la demande de certains pays de l'UE, une plateforme européenne pour l'inclusion des Roms a été mise en place afin de stimuler la coopération et les échanges d'expériences. Lors de la première réunion qui a eu lieu en 2009, un ensemble de 10 principes de bases communs visant à intégrer efficacement ces communautés a été énoncé (voir ci-dessous).

Les 10 principes de base communs pour l'inclusion des Roms :

- 1- Des politiques constructives, pragmatiques et non-discriminatoires
- 2- Une focalisation explicite mais pas exclusive
- 3- Une approche interculturelle
- 4- Une orientation visant l'intégration dans la société ordinaire
- 5- Une prise en compte du genre
- 6- Le transfert de mesures fondées sur des constatations
- 7- L'utilisation des instruments communautaires
- 8- L'implication des autorités régionales et locales
- 9- L'implication de la société civile
- 10- La participation active des Roms

Toutefois, ces principes constituent une ligne politique qui n'est pas forcément appliquée par les Etats membres. On remarque cependant que la Commission Européenne, à travers l'adoption en Avril 2011 de la « stratégie nationale d'intégration des Roms jusqu'en 2020 »,

<sup>213</sup> « Promouvoir l'intégration des Roms : comment progresser ? », *Agenda Social*, magazine de la commission Européenne sur l'emploi et les affaires sociales, n°24, Juillet 2010, p18

tente d'harmoniser les engagements des Etats, avec une ferme volonté de faire avancer et aboutir leurs différentes politiques en direction de cette population notamment en les invitant à développer des politiques d'inclusion. Dans son plan d'action, elle incite les Etats à proposer d'ici fin 2011, des programmes pour l'intégration des Roms. Plusieurs objectifs ont été fixés dans différents domaines d'actions :

- *Education* : la scolarisation en primaire de tous les enfants Roms
- *Emploi* : Réduire l'écart en matière d'emploi entre les Roms et le reste de la population
- *Santé* : réduire les difficultés d'accès à la santé
- *Logement* : s'attaquer aux inégalités en matière d'accès au logement et aux réseaux de services public, tels que l'eau et l'électricité

Dans ce texte cadre, il est également précisé que l'intégration de ces populations nécessite de mettre en œuvre des mesures explicitement ciblées sur eux. Ces mesures spécifiques ne sont donc pas vues comme incompatibles avec l'idéal de la non-discrimination puisqu'il ne suffit pas à ces populations d'accéder à une égalité de traitement pour que tout s'arrange. De même l'accent est porté sur la nécessité que les différentes orientations définies au niveau national puissent trouver leur application au niveau local. Le rôle des acteurs des collectivités locales et des différentes associations, en direction des Roms, est renforcé et légitimé. Ainsi comme le constatait M. Clappier<sup>214</sup>, l'adoption de ce plan d'action permet véritablement de disposer d'un « *parapluie administratif* » et de s'inscrire dans une logique à plus long terme. Pour lui, ce cadre permet d'avoir quelque chose de plus constant qui dépasse les volontés nationales. Cela permet d'avoir une lisibilité à plus long terme qui est indispensable pour engager des actions de fond relatives à l'intégration de cette population.

### ***b) Une responsabilité et une solidarité européenne qui se cherche***

Un certain nombre d'élus rencontrés affirmaient que si l'intégration d'une partie des Roms peut être envisageable sur le territoire, c'est avant tout aux pays d'origine que revient le devoir de prendre en charge cette population. Selon Mme Bolze, « *la Roumanie se décharge sur l'Europe, aujourd'hui de 5 millions de personnes qu'elle ne cherche pas vraiment à*

---

<sup>214</sup> CCAS de Grenoble

*intégrer elle-même* ». Or comme le faisait remarquer d'autres interlocuteurs, leur vie est dans leur pays d'origine. Les décideurs politiques nationaux sont dans cette même optique comme l'illustre les propos de Pierre Lellouche, dans une tribune du Figaro, « *Nous comptons sur la Roumanie et la Bulgarie pour qu'ils prennent leurs responsabilités à l'égard de leurs propres citoyens, car, avant la liberté de circuler d'un pays à l'autre de l'Union européenne, il y a le devoir pour chaque État membre d'assurer la protection et l'intégration de ses propres ressortissants* »<sup>215</sup>.

Un « jeu », de renvoi des responsabilités, se met ainsi en place entre les Etats occidentaux et ceux nouvellement intégrés. Par exemple, en Août 2010, lors d'une déclaration, le président roumain accusait certains Etats de faire de la résistance concernant l'intégration de cette population<sup>216</sup>. Selon lui, « *ce qui se passe à Paris prouve que nous devons avoir un programme d'intégration au niveau européen des citoyens d'ethnie Rom* ». Le ministre roumain des Affaires étrangères estimait quelques jours plus tard que le rapatriement des Roms à travers le dispositif du retour humanitaire n'était pas une bonne solution<sup>217</sup>. De même, il poursuivait avec les propos suivants, « *Nous comptons sur la coopération honnête de Paris. Il faut des logements, améliorer l'accès à l'éducation, au système sanitaire. Cela ne pourra pas se faire en 48 heures. C'est un problème multiséculaire et transnational* ». Ainsi aucun pays ne semble vouloir prendre seul la responsabilité de l'intégration de la population Rom.

Pour autant, de nombreux efforts ont été faits par les pays nouvellement entrés dans l'UE puisque, lors de la période de négociation pour l'adhésion à l'UE, la question de l'intégration des Roms a fait l'objet d'une attention particulière de la part des institutions européennes. La Roumanie et la Bulgarie ont donc investi dans des campagnes publiques visant à améliorer les conditions de cette population. En 2002, par exemple, la Roumanie a adopté un « plan national anti-pauvreté et pour la promotion de l'inclusion sociale » et la Bulgarie en 2003, une « stratégie pour la lutte contre la pauvreté et l'isolement social ». De même d'autres stratégies ont été rédigées spécifiquement en direction de cette population, telles que la « stratégie pour l'amélioration de la situation des Roms » en 2001<sup>218</sup>. Certains pays d'Europe de l'Est<sup>219</sup> ont

---

<sup>215</sup> Lellouche Pierre, « Roms : la liberté de circuler, le devoir d'intégrer », *Figaro*, 24 août 2010

<sup>216</sup> Vampouille Thomas, « Roms : l'UE peine à se doter d'une politique d'intégration », *Le Figaro*, 19.08.2010

<sup>217</sup> « Roms, la France calmera-t-elle la grogne de la commission européenne ? », *Le Nouvel Observateur*, 31 Aout 2010

<sup>218</sup> Nacu Alexandra, « L'émergence de la « question rom » en Roumanie et en Bulgarie » Du consensus au stigmatisme ?, *Tumultes*, 2009/1 n° 32-33, p. 199



également lancé, avec le concours de plusieurs organisations internationales<sup>220</sup>, une initiative visant à s'inscrire dans une approche d'intégration de cette population ; la « Décennie des Roms ». Durant cette période qui s'étend de 2005 à 2015, les différents Etats se sont engagés à « *travailler pour éliminer la discrimination et combler les écarts inacceptables entre les Roms et le reste de la société* »<sup>221</sup>.

Cependant malgré les nombreux programmes et financements qui ont été mis en œuvre dans ces pays, l'ostracisme à l'égard de ces populations continue d'être prégnant et très vivace. Du fait du contexte historique qui induit des représentations négatives de ces communautés, n'est-il pas trop compliqué de laisser la responsabilité de résoudre le processus de l'intégration de cette population à ces seuls Etats qui, eux-mêmes pris dans cette histoire, ne sont pas forcément convaincus du bien fondé de leur inclusion ? Il serait instructif de regarder la façon dont, jusque là, ont été mis en place les dispositifs et projets allant dans ce sens, pour vérifier leur effectivité et leur efficacité en se concentrant notamment sur les obstacles qu'ils ont rencontrés. En effet, certains responsables ou élus rencontrés dénoncent un problème d'utilisation des crédits européens puisqu'ils doutent qu'en Roumanie, ceux destinés aux Roms soient réellement affectés à cette population.

En Décembre 2010, la Commission Européenne présentait les conclusions d'une enquête sur l'utilisation des fonds européens en faveur de l'inclusion européenne dans 18 pays européens. Or le groupe de travail a souligné que les Etats membres n'utilisaient pas correctement ces crédits. Il estime que « *la mise en œuvre au niveau national est problématique en raison du manque, à la fois de savoir faire, mais également de capacités administratives pour absorber les fonds* »<sup>222</sup>. Il semble donc qu'un accompagnement ou coordination au niveau européen soit de rigueur pour soutenir les démarches d'intégration vis-à-vis de ces populations.

---

<sup>219</sup> Bulgarie, Croatie, Hongrie, Monténégro, République tchèque, Roumanie, Serbie, Slovaquie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine

<sup>220</sup> la Banque mondiale, l'Open Society Institute (OSI), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ainsi que plusieurs organisations rom

<sup>221</sup> <http://www.romadecade.org/index.php?content=77>

<sup>222</sup> <http://www.euractiv.fr/fonds-europeens-roms-mal-utilises-article>

### **c) Les Roms, catalyseur de la construction d'une nouvelle Europe ?**

Dans sa communication sur la mise en place de stratégies nationales pour l'intégration des Roms, la commission européenne met en avant le fait que l'intégration doit être considérée comme un « *avantage considérable sur le plan économique. Les Roms représentent une part croissante de la population en âge de travailler. Les recherches effectuées par la banque mondiale semblent indiquer que la pleine intégration des Roms pourrait générer une plus-value d'un demi-milliard d'euros par an pour les économies de certains pays, et ce, via des gains de productivité, une réduction des factures dues aux allocations sociales et une augmentation des recettes fiscales* »<sup>223</sup>. Or actuellement l'intégration des Roms est vue à travers un prisme négatif et l'inclusion dans la société de cette altérité ne semble pas véritablement recherchée.

D'après certains acteurs que j'ai pu rencontrer, c'est le système même de nos sociétés qui est à remettre en cause. Pour M. Clappier<sup>224</sup>, actuellement on est plus dans un système de rejet, « *l'accroissement du sentiment d'insécurité fait que l'Etranger est plus difficile à accepter* ». M. Motte<sup>225</sup> considère que c'est davantage une problématique structurelle, l'intégration des Roms repose la question des capacités et modalités d'accueil de nos sociétés. Selon lui, il faudrait « *changer un peu nos équilibres pour qu'on fasse plus de place aux gens venant d'ailleurs. Or pour l'instant on n'est pas bâti pour ça, bien que les Français ne soient pas des gens xénophobes, mais c'est surtout en termes d'institutions* ». Les modèles d'intégration peuvent donc être questionnés. De plus selon Olivier Legros<sup>226</sup>, la question Rom permet à travers les solutions mises en place par les différentes institutions et collectivités de décomposer le fonctionnement des sociétés européennes notamment en termes de politique de régulation de la pauvreté urbaine. En effet, il a réalisé différentes études pour analyser le processus de marginalisation d'une population non désirée. C'est donc les capacités d'accueil et de gestion de populations défavorisées par notre société qui sont questionnées. Les réticences quant à l'intégration des Roms ressortissants européens dans certains pays membres interrogent sur le modèle d'intégration européenne. En effet il est difficilement concevable que l'UE puisse être viable si tous les citoyens ne bénéficient pas des mêmes

---

<sup>223</sup> Communication de la Commission Européenne, « Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 »

<sup>224</sup> CCAS de Grenoble

<sup>225</sup> Elu à Grenoble et au conseil communautaire

<sup>226</sup> Legros Olivier, « les pouvoirs publics et la 'question Rom' en Europe aujourd'hui, perspectives de recherches pour une approche comparative », *Etudes tsiganes* n°39-40, 2009, p52

droits notamment de leur liberté de s'installer sur le territoire d'un autre Etat membre. Le fait que les nouveaux ressortissants ne disposent pas pleinement d'une citoyenneté européenne et continuent d'être rejetés peut contribuer à affaiblir le développement d'une Europe communautaire qui ne réussit pas à prévoir « de places » à tous ses citoyens. Cette situation questionne également sur l'Europe politique qui semble impuissante pour infléchir les intérêts « nationaux » contraires aux orientations de l'Union.

De plus, la nature même des Roms pose question sur la manière dont nos sociétés se représentent les groupes ethniques. Comme s'interroge Morgan Garo, « *doit-on parler des Roms comme d'une 'communauté', d'une 'ethnie', d'une 'minorité', d'un 'peuple', voire d'une 'nation' ?* »<sup>227</sup>. Cette idée de « nation Rom » à caractère transnational, développée par les mouvements Roms à partir des années 2000, transcende les concepts classiques définis par les sociétés occidentales. Max Weber caractérise la nation comme « *un groupe ethnique doté d'une volonté d'existence politique* »<sup>228</sup>. Or comme le constate Morgan Garo, les revendications des mouvements Rom relatives à la reconnaissance d'une nation Rom peut illustrer le fait qu'elle est une « *nation en émergence* »<sup>229</sup>. Une nation est en effet le « *fruit d'un consensus social qui permet de sublimer en une communauté soudée l'agrégat d'individus qui la composent* »<sup>230</sup>, elle nécessite donc l'adhésion de ses membres. Elle repose sur le partage de fondements identitaires. Or les Roms à travers leur histoire se sont forgés une identité culturelle (langue, culture commune, art musical ou littéraire, etc.). Cette identité est d'autant plus renforcée par le rejet qu'ils subissent de la part de leurs concitoyens qui les considèrent en premier lieu comme des Roms plutôt que des citoyens actifs du pays dans lequel ils résident. Comme le constate Morgan Garo, « *les Roms n'ayant pas d'Etat de référence sont considérés comme une minorité ethnique mais ils n'ont pas le statut de minorité nationale* »<sup>231</sup>. Cette reconnaissance du peuple Rom pose donc plus largement la question de la prise en compte et des droits d'une nation sans territoire compact. En effet en souhaitant se positionner dans les instances internationales, sans pour autant se revendiquer en tant qu'Etat-nation, ils bouleversent l'ordre établi et les logiques de fonctionnement de l'Union Européenne. Comme le précise Morgan Garo<sup>232</sup>, les reconnaître en tant que nation nécessiterait des modifications de la conception politique actuelle de l'Europe et du

---

<sup>227</sup> Garo Morgan, *Les Roms une nation en devenir ?*, Syllepses, Paris, Avril 2009, p201

<sup>228</sup> Cit. in Garo Morgan, *Les Roms une nation en devenir ?*, Syllepses, Paris, Avril 2009, p209

<sup>229</sup> Ibid

<sup>230</sup> Ibid, p205

<sup>231</sup> Ibid, p6

<sup>232</sup> Ibid, p216



fonctionnement de ses instances puisque à l'heure actuelle ce sont les Etats et non les nations qui gouvernent l'UE. Cependant l'existence juridique et politique d'une nation requiert une reconnaissance de celle-ci par les différentes instances internationales. Dans le cas des Roms, elle semble difficile à obtenir tant elle bouleverserait le fonctionnement de l'UE.

Jean-Pierre Liégeois dans un de ses ouvrages tente de renverser les perspectives en montrant en quoi les Roms peuvent être source de dynamisme et inspirateur de changement en Europe. « *Les Roms anticipent le mouvement qui s'amorce et lancent un défi à la gestion de ces nouveaux espaces juridiques, sociaux, migratoires. Ils aident à la définition de nouveaux concepts et à l'ouverture de réflexions nouvelles* »<sup>233</sup>. Ils contribuent donc à définir un nouveau modèle d'intégration européenne. Par leur situation ils aident les nations européennes à prendre conscience de ce qui fait obstacle à la construction d'une Europe des peuples vraiment communautaire et solidaire. « *Leur situation est caractéristique de ce que l'Europe a de plus négatif, en termes de discrimination exacerbée, de rejet, de racisme, d'impuissance à accepter et à gérer la diversité. Mais par leur présence européenne et leurs liens transnationaux, ils sont les pionniers d'une Europe future* »<sup>234</sup>.

Pour l'instant ce sont essentiellement les acteurs locaux sur les territoires desquels les populations Roms s'installent qui sont les plus impactés, car il leur revient la gestion concrète de leur accueil et de leur prise charge. Cependant, il paraît évident que la question est vraiment du ressort des instances politiques européennes et nationales par répercussion. Cet éclairage plus global donne à voir que la question Rom ne peut faire l'économie d'une mise en perspective de leur intégration durable sur tout le territoire européen.

Même si un certain nombre de réponses et d'actions semblent pertinentes localement elles ne peuvent pleinement l'être que si elles s'intègrent dans un plan global où chaque acteur aura, sur le sol européen, sa part à jouer dans la dynamique complexe de leur intégration. Les obstacles sont nombreux qui vont des préjugés aux complexités administratives. Ces obstacles sont d'autant plus favorisés que les différents niveaux d'autorité manquent de cohérence. Il semble essentiel de pouvoir penser globalement cette question pour pouvoir la mettre en œuvre localement. C'est par une mise en cohérence des volontés politiques et des moyens que

---

<sup>233</sup> Liégeois Jean-Pierre, *Roms en Europe*, Conseil de l'Europe, janvier 2007, Strasbourg, p287

<sup>234</sup>Ibid

des solutions pourront s'élaborer sur le long terme. En développant une telle dynamique c'est à la construction de l'Europe communautaire et politique que l'on participe concrètement.

## CONCLUSION

---

Pour conclure sur ce travail de recherche, il s'avère que la prise en compte de la situation des Roms revêt une réelle complexité. En déconstruisant cette question, on peut se rendre compte que le traitement de cette problématique est intimement lié à la complexité de ses composants. De nombreux obstacles viennent porter préjudice à une mise en place de réponses satisfaisantes à destination de cette population. J'ai pu constater qu'il y avait une réelle méconnaissance de leurs réalités et de ce qui caractérise et définit les Roms. Ceci laisse libre cours aux distorsions et à la diffusion, au sein de la population, de représentations négatives, ce qui altère l'accueil qui peut leur être réservé. Ces opinions négatives ont des répercussions sur la façon d'agir des élus qui sont soucieux de la paix sociale. L'installation de populations Rom sur leur territoire est considérée comme un problème nécessitant un traitement délicat.

Par ailleurs, ces élus ne sont aidés ni par une législation claire qui pourrait les guider sur les orientations à prendre, ni par des dispositifs leur donnant les moyens de mettre en œuvre un accueil et une prise en charge de qualité. Ce flou est accentué par l'instauration en France d'une période transitoire pour les nouveaux ressortissants européens, qui empêche leur prise en compte immédiate dans les politiques de droit commun. Il est également aggravé par un enchevêtrement des compétences des différentes collectivités et institutions sur la question de leur prise en charge, ce qui incite parfois à l'immobilisme. Dans ce contexte peu lisible et parsemé d'obstacles, les personnes qui se préoccupent de leur accueil, se retrouvent démunies pour mettre en place des solutions pérennes pour ces nouveaux arrivants.

Au sein de l'agglomération grenobloise, comme c'est le cas dans d'autres agglomérations, un certain nombre de communes, ont déjà une bonne expérience en la matière car elles ont toujours été en première ligne pour faire face à la gestion concrète de ce type de populations (gens du voyage) qui arrivent sur leur territoire sans qu'elles y soient préparées. Elles se trouvent contraintes de prendre en compte ces nouveaux « résidents » dont la situation est souvent très précaire et dont l'implantation inquiète et fait réagir le voisinage. Les élus sont alors forcés de se positionner politiquement et d'assumer leurs choix et leur responsabilité auprès de leurs électeurs. Or en s'engageant auprès des populations Roms installées sur leur territoire, beaucoup appréhendent que cela soit pris comme un signal d'ouverture qui peut provoquer l'afflux d'autres membres de cette « communauté » et de ce fait compromettre la

mise en place de solutions à une échelle gérable avec les moyens de la commune. De même, le fait d'intervenir auprès de cette population n'est pas aisé du fait de la concurrence qu'elle engendre avec d'autres publics, ce qui peut être extrêmement décrié dans certains domaines d'actions publiques tels que le logement. Enfin, les modes de vie de cette population ne rendent pas forcément pertinentes les réponses classiques habituellement proposées et les ajustements sont d'autant plus difficiles avec la barrière de la langue.

Au regard de ces nombreux freins, la majorité des collectivités s'inscrit dans une logique de la débrouille. Dans un premier temps, elles tentent de maîtriser l'installation de ces populations Rom sur leur territoire en assurant une veille et une gestion minimale des différents campements et en engageant des procédures d'expulsion lorsque le nombre et les situations de tension deviennent trop prégnants. Des prises en charge temporaire sont également mises en œuvre dans des contextes particuliers. Ces modes d'actions semblent relever majoritairement d'une logique de réponse à un problème ponctuel et ne participent pas d'une volonté de traitement à long terme de cette population.

Certaines collectivités souhaitent s'inscrire dans une dynamique d'intervention plus aboutie en proposant un accompagnement dans le temps pour des personnes ciblées. Outre, des prises en charge au cas par cas de certaines familles, des collectivités engagent, grâce à l'aide d'associations locales militantes, des projets expérimentaux pour tenter d'apporter une réponse sur mesure à cette population spécifique. Ces associations de citoyens engagés peuvent constituer une véritable ressource pour jouer un rôle de médiation et pour être porteuses de réponses originales.

Cependant, il semble qu'accueillir ces populations ne peut s'envisager en se limitant aux seuls territoires et capacités des communes. L'échelle territoriale et les moyens mutualisés dont disposent les structures intercommunales s'avèrent plus pertinents pour élaborer une réponse cohérente et efficace face à cette question. En outre, celles-ci revêtent un poids et une influence politique supérieure aux communes pour solliciter l'adhésion de ses membres et des acteurs institutionnels dans des réponses concertées et efficaces. Or il apparaît qu'il ne sera possible de pérenniser les actions engagées que dans la mesure où tous les acteurs concernés par cette mission s'inscriront dans une dynamique de coopération (UE, Etat, Conseil Général, collectivités territoriales, associations militantes, etc.).

Au-delà de la diversité des responsables territoriaux, il semble fondamental de pouvoir réunir les multiples compétences sectorielles qui permettront de prendre en compte tous les domaines de la vie des Roms qui nécessitent un soutien (famille, travail, santé, logement, etc.). Ceci permettra d'éviter les phénomènes de segmentation des réponses qui sont préjudiciables à une véritable intégration. Si des actions spécifiques et adaptées sont nécessaires au démarrage de leur prise en charge, elles doivent peu à peu laisser la place aux dispositifs ordinaires pour leur offrir le maximum d'opportunités d'ouverture et d'échanges afin d'intégrer pleinement la société d'accueil. Ceci passera inévitablement par une phase de participation active de leur part à leur processus d'intégration. Le but visé étant qu'une fois cette intégration réalisée, ils puissent accéder et jouir pleinement de leur citoyenneté.

L'Union Européenne s'investit dans la promotion de leur intégration en tentant par ses directives d'harmoniser les pratiques des différentes régions et pays d'accueil. Sur la base de son document cadre sur les stratégies nationales relatives à l'inclusion des Roms, la commission européenne devrait s'engager à suivre et soutenir la mise en œuvre de son plan d'actions au fil du calendrier prévu. Elle pourrait prendre particulièrement soin de mettre en valeur les initiatives et expérimentations qui concourent à cet objectif collectivement poursuivi. La question de la prise en charge des Roms pour pouvoir aboutir, nécessite en effet d'être pensée globalement puis mise en œuvre localement.

L'intégration des Roms ne pourra se faire sans un accompagnement et une sensibilisation de la population locale pour dépasser leurs préjugés et éventuellement leurs craintes à l'encontre de ces groupes de population. Il aurait d'ailleurs été dans ce cadre, intéressant d'engager un travail d'enquête plus poussé sur ce qui caractérise les différentes représentations existantes à propos des Roms afin de mettre davantage en lumière les différents freins à leur acceptation et pouvoir par là même, engager une démarche visant à favoriser une meilleure compréhension mutuelle.

De même, une investigation pour approfondir nos connaissances relatives à leurs choix de vie et à leur perception des solutions qui leur sont proposées par les responsables territoriaux aurait un grand intérêt. Les consulter directement aurait ainsi pu mettre en exergue les éventuels décalages existants entre les réponses apportées et leurs véritables besoins et attentes. Le processus d'intégration n'a que très peu de chances d'être effectif et d'aboutir si les solutions sont élaborées à partir du prisme des représentations des intervenants extérieurs à

cette population. Ces intervenants en projetant leur modèle de vie et de comportements comme référence à acquérir pour faire partie intégrante de la société n'ont que peu de chance de les faire adhérer à des actions dans lesquelles il n'est tenu aucunement compte des leurs choix de vie et de leurs caractéristiques culturelles.

Des expérimentations pour l'intégration des Roms ont été lancées dans divers contextes et selon différents objectifs (scolarisation, hébergement, villages d'insertion...). Il serait riche d'enseignement de pouvoir mutualiser ces différentes expériences afin d'en extraire les composantes sur les raisons qui ont permis à ces projets soit d'être efficaces soit, au contraire, qui les ont fait échouer. La capitalisation de ces différentes expériences contribuerait en premier lieu à développer des modalités de réponses reconnues comme pertinentes et efficaces. Elle aurait également l'avantage de rassurer les décideurs dans la mise en place de nouvelles actions en direction de ces populations, car elles seraient référencées au regard des constats et évaluations tirés à ces expérimentations. Forts de ces retours d'expérience, il sera probablement plus aisé de parvenir à un consensus entre les différents élus sur les démarches à engager.

Selon Jean-Pierre Liégeois, nous sommes actuellement dans une période d'indécisions. *« L'indécision entraîne l'incertitude et l'interrogation. C'est une ouverture pour tenter de poser des questions nouvelles, et tenter de glisser des nouvelles réponses »*<sup>235</sup>. Elle constitue peut-être une opportunité favorable à un changement de perspectives et de paradigme concernant l'intégration des Roms. Des démarches globales et structurelles doivent être engagées de manière collective et concertée pour aller dans ce sens.

Les Roms, par leurs particularités culturelles et leur façon de se positionner en décalage avec certains systèmes institués, par exemple en revendiquant une reconnaissance en tant que nation Rom, interpellent la société européenne dans son ensemble. Leur histoire ne s'appréhende pas à l'échelle d'un pays, mais plutôt de celle de l'Europe. En cela, ils pourraient avoir une contribution originale à jouer dans la construction d'une Europe communautaire plus aboutie. Cette population transfrontalière par les questions qu'elle pose constitue une opportunité et une chance pour l'Europe d'approfondir son organisation et le modèle qu'elle propose pour que ceux-ci soit encore un peu plus en adéquation avec les valeurs qui ont été promues à sa création par ses fondateurs.

---

<sup>235</sup> Liégeois Jean-Pierre, *Roms en Europe*, Conseil de l'Europe, janvier 2007, Strasbourg, p270



## BIBLIOGRAPHIE

---

### OUVRAGES CONSULTÉS

#### **Politiques publiques :**

- Belorgey Jean-Michel, « La part des usagers », in Borgetto Michel et Chauvière Michel, *Qui gouverne le social ?*, Ed. Dalloz, Octobre 2007, pp121-126
- Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie & Ravinet Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 2010, p771
- Dubois Vincent, « Politiques au guichet, politique du guichet », in Borraz Olivier et Guiraudon Virginie, *Politiques publiques 2, Changer la société*, Les Presses SciencePo, 2010, pp. 265-285
- Kübler Daniel & Maillard Jacques, *Analyser les politiques publiques*, Presse universitaire de Grenoble, 2009, Grenoble, p221
- Muller Pierre, *Les Politiques Publiques, Que sais-je ?*, Presses universitaires de France, 1990, Paris, p127
- Rateau Patrick et Rouquette Michel-Louis, *Introduction à l'étude des représentations sociales*, Presses Universitaires de Grenoble, 1998.

#### **Les Roms en Europe :**

- Asséo Henriette, *les Tziganes, une destinée européenne*, Gallimard Histoire, 1994, p160
- Dacheux Jean-Pierre & Delemotte Bernard, *Roms de France, Roms en France, Le peuple du voyage*, Cédis, Montreuil, 2010, p105
- Garo Morgan, *Les Roms une nation en devenir ?*, Syllepses, Paris, Avril 2009, p235
- Liégeois Jean-Pierre, *Roms en Europe*, Conseil de l'Europe, janvier 2007, Strasbourg, p311
- Liégeois Jean-Pierre, *Roms et Tsiganes*, La Découverte, Collection Repère, Paris, 2009, p125
- Marchand Anna, *la protection des droits des tsiganes dans l'Europe d'aujourd'hui*, L'Harmattan, Paris, 2001, p320
- Pons Emmanuelle, *Les tsiganes en Roumanie : Des citoyens à part entière ?*, L'Harmattan, 1995, Langres, p142

### **Immigration et étrangers :**

- Aubin Emmanuel, *Droits des étrangers*, Gualino éditeur, Lextenso éditions, Paris, 2009, p359
- Barou Jacques, *Europe, terre d'immigration, Flux migratoires et intégration*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2006, p 222
- Gotman Anne, *Villes et hospitalité : les municipalités et leurs « étrangers »*, Maison des sciences de l'homme, Paris, 2004, p492
- Haut Conseil à l'intégration, *Pour un modèle français d'intégration, Premier rapport annuel*, la documentation française, Paris, 1991, p185
- Millet Devalle Anne-Sophie, *L'union européenne, la protection des migrants et des réfugiés*, colloque Nice, 17-18 Juin 2010, ed A. Pedone, UFR Institut de droit de la paix et de développement, université de Nice-Sophia Antipolis, Paris, 2010, p 290
- Weber Serge, *Nouvelle Europe, nouvelles migrations : Frontières, intégration, Mondialisation*, le félin, Paris, 2007, p118

### **Discrimination :**

- Keslassy Eric, Veron Martine, - *Tous égaux ! sauf ...*- éd. Le cavalier bleu, Paris, 2006, p155

### **RAPPORTS CONSULTÉS**

- Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne, EU-MEDIS, Données en bref- 1<sup>er</sup> rapport, « Les Roms », 2009, p16
- Commission européenne, direction générale de l'emploi et des affaires sociales, *La situation des Roms dans une Union européenne élargie*, Avril 2005
- Commission Européenne, Eurobaromètre spécial 263, *La discrimination dans l'Union Européenne*, Janvier 2007, p87
- Commission nationale consultative des droits de l'homme, « *Etude et propositions sur la situation des Roms et des gens du voyage en France* », texte adopté en assemblée plénière le 7 Février 2008

- Parlement Européen, *Une approche coordonnée de l'accueil réservé aux tziganes séjournant dans la communauté, document de séance 1980-1981*, Document 1-902/80, PE 71.309, 12 février 1981
- Parlement européen, résolution sur *la situation des Roms dans l'Union Européenne*, 28 Avril 2005
- Parlement européen, résolution *sur le deuxième sommet européen sur les Roms*, 25 mars 2010
- Pierre Herisson, rapport au premier ministre : « le stationnement des gens du voyage », Mai 2008, p35
- Médecins du Monde, Dossier de Presse, « Parias, les Roms en France », Juillet 2011,
- Romeurope, rapport sur *la situation des Roms migrants en France*, Septembre 2010, p154

## ARTICLES CONSULTÉS

### **Revue Scientifiques :**

#### *Les représentations sociales des Roms :*

- Délépine Samuel, Yannick Lucas, « Les Roms migrants en France ou comment faire d'une population en danger une population dangereuse », *La fabrique de populations problématiques par les politiques publiques, colloque international*, Nantes 13, 14 et 15 Juin 2007
- Le Quéau Pierre, « Enquête sur une catégorie », *cahier de recherche, CREDOC*, Janvier 2003, p7-14
- Liégeois Jean-Pierre, « Les Roms au cœur de l'Europe », *Le courrier des pays de l'Est*, 2005/6, n°1052, p19-29
- Nacu Alexandra, « L'émergence de la « question rom » en Roumanie et en Bulgarie » Du consensus au stigmaté ?, *Tumultes*, 2009/1 n° 32-33, p. 195-216.
- Nantes Damien, Entretien, « des citoyens de seconde zone », *Politis*, n° 1163-1165, 28 Juillet 2011
- Olivera Martin, « Introduction aux formes et aux raisons de la diversité des Roms Roumains, *Etude tsiganes*, n° 38, p10-40
- UrbaRom, « Enjeux et modalités de la construction de problèmes publics émergent : atelier I », *Colloque sur la « question rom » en Europe aujourd'hui*, Juin 2011

- Courthiade Marcel, « Vous êtes le centre du monde », *Etudes Tsiganes*, n°1, 1993, p86
- Crickley Anastasia, « editorial », *Equal Voice*, n°16, Juin 2005

#### *La prise en charge des Roms :*

- Legros Olivier, « les pouvoirs publics et la 'question Rom' en Europe aujourd'hui, perspectives de recherches pour une approche comparative », *Etudes tsiganes* n°39-40, 2009, pp 42-55
- Legros Olivier, « les 'villages d'insertion' : un tournant dans les politiques en direction des migrants roms dans la région parisienne ? », *Revue Asylon(s)*, n°8, Juillet 2010
- Nicolae Gheorghe, Du Puch Bertrand, Clark Alan et Wolfe Murray Rupert, « Le mythe du Rom 'nomade' : comment se défausser de la question rom sur l'Europe », *Projet*, 2010/6 n° 319, p77-108

#### *Intégration :*

- Barou Jacques, « Les paradoxes de l'intégration : De l'infortune des mots à la vertu des concepts », *Ethnologie française*, vol 23 n°2, 1993, pp. 169-176
- Servantie Alain, « élargissement de l'union européenne et conditions touchant au traitement des minorités », *Confluences Méditerranée*, 2010/2 N°73, p. 51-66
- Wiewiorka Michel, « L'intégration : un concept en difficulté », *Cahiers internationaux de sociologie* « Identifier, intégrer », n° 125, Juillet/ Décembre 2008, pp 221-240
- « Promouvoir l'intégration des Roms : comment progresser ? », *Agenda Social*, magazine de la commission Européenne sur l'emploi et les affaires sociales, n°24, Juillet 2010, p18

#### **Articles de Presse :**

##### *Le Figaro :*

- Lellouche Pierre, « Roms : la liberté de circuler, le devoir d'intégrer », *Le Figaro*, 24 août 2010
- Vampouille Thomas, « Roms : l'UE peine à se doter d'une politique d'intégration », *Le Figaro*, 19.08.2010

*L'Humanité :*

- « Villages d'insertion, un début de solution ? », *l'Humanité*, 29 Décembre 2009

*Le Monde :*

- Asséo Henriette, « le nomadisme sans frontières est un mythe politique », *Le monde magazine*, 4 Septembre 2010.
- Olivera Martin, "Roms: la liberté d'en parler, le devoir de s'informer, *Le Monde*, 20 Septembre 2010
- Laurent Samuel, « Immigration : malgré un recul symbolique, le "cœur" de la loi demeure », *Le Monde*, 17 Mars 2011

*Le Nouvel Observateur :*

- « Roms, la France calmera t'elle la grogne de la commission européenne ? », *Le Nouvel Observateur*, 31 Aout 2010

*Le Dauphiné Libéré :*

- « Environ soixante-dix Roms ont été relogés à Grenoble », *Dauphiné Libéré*, 2 décembre 2010
- Beziau Gwendoline « Sept mois après, quelles conditions de vie pour les Roms ? », *Dauphiné libérée*, 6 Mars 2011
- Gwendoline Beziau, « Hébergement d'urgence : le dispositif hivernal est prolongé d'un mois », *Dauphiné libérée*, 1 Avril 2011
- « Camp des Glairons, les Roms investissent la salle du conseil », *Dauphiné Libéré*, 9 Juillet 2011

*Le 20 minutes :*

- Pavard Manuel, "Des sans-abris en sursis précaire", *20 Minutes*, 4 Avril 2011, p3
- Pavard Manuel, « Un combat pour le droit au logement », *20 Minutes*, 31 Mai 2011, p3



## **TRAVAUX UNIVERSITAIRES**

- Chaix Camille, *Les associations de solidarité avec les Roms migrants en France : des représentations collectives à l'action associative*, Mémoire de fin d'études, 2008, IEP de Grenoble, p130

## **SITES INTERNET**

- <http://mjp.univ-perp.fr/europe/1957romep11.htm> (Traité de Rome 1957)
- [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/amsterdam\\_treaty/index\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/index_fr.htm) (Traité d'Amsterdam)
- <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006075926&dateTexte=20100518> (loi Besson de 1990 sur les gens du voyage)
- [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/combating\\_discrimination/133114\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/133114_fr.htm) (Directive 2000 sur la discrimination au niveau européen)
- <http://www.france-info.com/france-politique-2010-07-30-discours-extremement-muscle-de-sarkozy-a-grenoble-471346-9-10.html> (discours du président Sarkozy à Grenoble)
- [www.mediapart.fr](http://www.mediapart.fr) (« Intégrer, aider, isoler, surveiller : l'ambivalence des villages de Roms », 19 Aout 2010)
- <http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=fr> (UE commission emploi et affaires sociales)

## ANNEXES

---

ANNEXE 1 : Répartition de la population Rom au sein de l'Union Européenne.....	1
ANNEXE 2 : Schéma sur la demande d'asile.....	2
ANNEXE 3 : Entretiens réalisés.....	3
ANNEXE 4 : Grille d'entretien.....	4
ANNEXE 5 : Etat des lieux des Roms sur le territoire.....	5
ANNEXE 6 : Les métiers en tension.....	6
ANNEXE 7 : Actions engagées sur chaque commune.....	10
ANNEXE 8 : Historique des projets de l'association Roms Action.....	11
ANNEXE 9 : Les voeux du conseil de communauté du 8 juillet 2011.....	12
ANNEXE 10 : Hymne et drapeau Rom.....	16