MINISTERE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI
ET DE LA POPULATION

DIRECTION DE LA POPULATION
ET DES MIGRATIONS

Sous-Direction des Programmes
Sociaux en faveur des Migrants

NL/JA - P.S.M. 2/N° 436

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PARIS, LE 11 JUIL. 1969

BILAN DE L'ACTION MENEE EN FAVEUR DES POPULATIONS D'ORIGINE NOMADE

I - PROBLEMES REGLEMENTAIRES

I - L'état civil et la nationalité des tsiganes

Les problèmes rencontrés dans ce domaine tiennent à l'incertitude qui règne quant à l'état-civil exact de nombreux tsiganes.

Après une analyse complète de la situation, grâce à l'examen, effectué en liaison avec le ministère de la justice, d'un certain nombre de dossiers individuels reflétant assez exactement l'ensemble des difficultés habituelles, il est apparu qu'une solution pouvait et devait être trouvée pour chaque cas, en appliquant la législation en vigueur.

Toutefois, afin de faciliter la mise en oeuvre de cette solution, et conformément aux suggestions du rapport de mai 1966, un magistrat de la Chancellerie a été désigné pour suivre plus particulièrement ces questions, cependant qu'un fonctionnaire de la Direction de la Population et des Migrations était chargé d'aider à la constitution des dossiers et à l'accomplissement des démarches nécessaires.

Malheureusement, peu de résultats concrets ont été obtenus à ce jour, en raison de l'attitude des tsiganes, qui se désintéressent de la question, ne fournissent pas les documents réclamés, ne laissent pas d'adresse où l'on puisse les joindre; quand ils ne cherchent pas délibérement à rester dans une situation irrégulière dont ils tirent certains avantages.

../..

On peut toutefois noter un signe encourageant : les difficultés relatives à la détermination de l'état-civil et de la nationalité, très nombreuses pour les personnes nées avant la guerre, sont beaucoup moins importantes pour les jeunes générations, grâce sans doute à l'intervention des services sociaux et des associations et à la disparition progressive des voyages à l'étranger.

II - Les problèmes des voyageurs

A - Le statut des voyageurs et la loi de 1912

Le programme d'action établi en 1966 a pu être suivi point par point.

Dans une première étape, un avis du Conseil d'Etat rendu le 19 janvier 1967 a permis de considérer comme forains - à l'instar des industriels et commerçants - les artisans sans domicile fixe, lesquels étaient antérieurement dotés du carnet anthropométrique de nomades.

Puis, les efforts conjugués des ministères des Affaires Sociales et de l'Intérieur ont permis de substituer à la loi de 1912 - qui imposait à une partie des "voyageurs" : les nomades, un statut particulièrement rigoureux et dont l'abrogation était réclamée depuis 20 ans par les défenseurs des tsiganes - par la loi nouvelle du 3 janvier 1969.

Celle-ci répond aux principaux objectifs que s'était fixés la Direction de la Population et des Migrations, puisqu'elle contient les dispositions suivantes:

- confirmation de la possibilité offerte aux artisans d'accèder au même statut que les commerçants et industriels,

- disparition du caractère anthropométrique du titre de circulation remis aux ex-nomades,

- report de 13 à 16 ans de l'âge auquel une personne sans domicile fixe doit détenir un titre de circulation,

- remplacement du visa obligatoire du carnet nomade dans chaque commune par un visa mensuel,

- disparition de la plaque spéciale apposée sur les véhicules des nomades.

Il est à noter par ailleurs que la loi nouvelle supprime les dénominations de forains et nomades et distingue trois catégories de personnes sans domicile fixe :

a) les industriels, commerçants et artisans, qui seront désormais titulaires d'un livret spécial de circulation (sans obligation de visa).

b) les salariés, retraités ou personnes disposant de ressources régulières, qui seront titulaires d'un livret de circulation (visa obligatoire, probablement tous les 6 mois).

c) les personnes ne pouvant justifier de ressources régulières, qui seront titulaires d'un carnet de circulation (visa mensuel).

../..

Si l'ensemble de ces dispositions constitue une indiscutable amélioration de la situation des nomades, en revanche un contrôle plus sérieux - et qui était véritablement nécessaire - sera exercé à l'égard de "tous les" sans domicile fixe" dont les titres de circulation devront être périodiquement validés, alors que les carnets forains étaient antérieurement valables sans limitation de durée, ce qui donnait lieu à de nombreux abus.

Etant donné les délais indispensables pour l'élaboration, l'impression et la distribution des nouveaux titres de circulation , la loi du 3 janvier I969 - en vertu de son article I4 - ne devait être applicable que le Ier janvier I970. Il est à craindre que cette date ne doivent être reportée de quelques mois. Mais, d'ores et déjà, et dès le 3 janvier I969, la sujétion la plus intolérable de la loi de I9I2 (le visa du carnet nomade dans chaque commune) a disparu. Un premier décret d'application de la loi devrait être soumis très prochainement au Conseil d'Etat.

B - La domiciliation des "voyageurs" et l'ordonnance de I958

Le problème posé par l'application de l'ordonnance de I958 - qui prévoyait une "domiciliation" des personnes sans domicile fixe - a été également résolu depuis le rapport de I966.

A l'occasion de l'élaboration de la loi du 3 janvier I969, les représentants des ministères intéressés ont examiné dans quelles conditions cette ordonnance pourrait être appliquée. Ils ont conclu que les difficultés évoquées dans le rapport de I966 étaient à peu près insurmontables, et que notamment il paraissait impossible de déterminer les conséquences de cette domiciliation tant en ce qui comerne les intéressés eux-mêmes que les personnes acceptant de les domicilier chez elles.

Dans ces conditions, le titre II de la loi du 3 janvier I969 a abrogé l'ordonnance de I958 et a substitué à la notion de domiciliation celle de "rattachement administratif".

Désormais les "sans-domcile fixe" devront choisir une commune de France à laquelle ils seront rattachés pour une durée minimale de 2 ans. Le choix de cette commune permettra de déterminer la compétence des services administratifs locaux qui auront à connaître de leur cas, notamment en matière sociale et fiscale. Ils pourront se marier dans cette commune - sans conditions de résidence - et y exercer leur droit de vote (après 3 ans de rattachement). Enfin, le rattachement est possible dans n'importe quelle commune, sous réserve que le nombre des "voyageurs" n'excède pas 3 % de la population sédentaire de la commune.

Les textes d'application de la loi du 3 janvier en ce qui concerne le rattachement sont également en cours d'élaboration. La Direction de la Population et des Migrations doit suivre de près, dans les mois et les années à venir, les conditions dans lesquelles cette mesure devra permettre peu à peu aux populations nomades de régulariser leur situation à l'égard de la législation sociale.

C - La règlementation du stationnement

La loi de I969 a laissé intacts les pouvoirs de police des maires pour ce qui est du stationnement des caravanes. C'était la condition sine qua non de son adoption par le Parlement.

../..

Toutefois, dans la ligne des suggestions contenues dans le rapport de I966 trois faits importants doivent être signalés :

- quatre nouvelles circulaires du ministère de l'Intérieur (en date des 25 octobre I966 - I3 avril I967 - 4 août I967 - 5 février I969) ont rappelé aux maires les limites dans lesquelles doivent s'exercer leurs pouvoirs en matière de stationnement, et insisté sur la nécessité de favoriser celui-ci.

- une importante circulaire du 20 février I968, signée par les ministres des affaires sociales, de l'Intérieur et de l'Equipement a définitles modalités de création et de financement des aires de stationnement.Ce texte, reprend la plupart des propositions contenues dans le rapport de I966, notamment sur les points suivants :

a) il établit une distinction entre les terrains "de séjours" équipés comme des terrains de camping, dotés d'un encadrement social, et qui doivent offrir aux voyageurs la possibilité d'un hivernage prolongé, et lesterrains "de passage" sommairement équipés pour des stationnements de courte durée dans chaque commune

b) il ouvre de nouvelles possibilités de financement pour la création de terrains de séjour : le concours de l'Etat pouvant être obtenu non seulement par la procédure assez lourde d'une inscription au Plan d'Equipement social, mais également par une intervention du Fonds d'Action Sociale pour les Travailleurs Migrants

c) il recommande aux Préfets et aux directeurs départementaux de l'Equipement de favoriser l'installation de caravanes sur des terrains privés par une interprétation libérale du décret du 13 avril 1962 et des arrêtés du 25 avril I963 "relatifs à divers modes d'utilisation du sol"

- enfin un avis très récent du Conseil d'Etat rendu le 6 mai I969 précise que les Préfets peuvent à toute époque, suspendre ou abroger pour des motifs d'illégalité ou d'opportunité les arrêtés de police municipaux règlementant le stationnement des nomades. Cet avis doit permettre d'obtenir que soit modifiée la teneur de certains arrêtés particulièrement rigoureux.

D'une manière générale, si le stationnement demeure pour les voyageurs un problème crucial, il semble qu'à la suite des circulaires ci-dessus citées - et peut être aussi d'articles de presse, d'émissions de télévision ou de radio suscité par le vote de la loi de 3 janvier - la situation se soient plutôt un peu améliorée

o

o o

II - PROBLEMES LIES A L'HABITAT

A) La sédentarisation

On constate ces dernières années, une évolution assez nette vers une demi-sédentarisation des voyageurs : soit qu'ils restent plusieurs mois de l'année sans voyager, soit que leurs voyages ne les amènent guère au-delà des frontières d'une région ou d'un département.

La création de terrains de stationnement, l'application des textes ...

relatifs à l'obligation scolaire (dont il sera question ci-dessous) et le "rattachement communal" instauré par la loi du 3 janvier 1969 sont évidemment de nature à accélérer cette évolution, sans toutefois qu'on puisse en inférer qu'elle aboutira à une sédentarisation complète.

B) Le relogement

L'entrée en vigueur, dans le courant de 1966, du programme spécial triennal de résorption des bidonvilles a effectivement permis - ainsi que le voeu en était exprimé dans le rapport de 1966 et grâce à une collaboration très étroite avec le Ministère de l'Equipement - de reloger en cités de transit bon nombre de gitans sédentaires (ou de gitans installés en caravanes dans des bidonvilles mais candidats à un logement)? Ceux-ci ont bénéficié de l' "action socio-éducative liée à la résorption des bidonvilles" financée par le Fonds d'Action Sociale pour les Travailleurs Migrants.

Des précisions sur ces opérations seront données ci-dessous (paragraphe VI). Mais on peut ici souligner que c'est dans le cadre général de la lutte contre les bidonvilles que devrait être poursuivie et intensifiée à l'avenir la politique de relogement des tsiganes et gitans.

o

o o

III - PROBLEMES ECONOMIQUES

Bien qu'il soit quasi-impossible de dresser un bilan dans ce domaine, il est à craindre que la situation économique des tsiganes ne demeure précaire.

En fait, pour beaucoup d'entre eux, elle risque même d'être aggravée par les charges sociales nouvelles qui pèsent sur eux. Commerçants et artisans, ils voient en effet s'ajouter à l'obligation de cotiser aux caisses d'allocations familiales et de retraites-vieillesse, celle de s'affilier -en vertu de la loi du 12 juillet 1966- à des caisses d'assurances-maladie.

Or, s'il est effectivement indispensable que les "sans domicile fixe" cessent de se soustraire à leurs obligations en la matière comme ils le font depuis quelque 20 ans - et telle doit être une des conséquences de l'application de la loi du 3 janvier 1969 et du rattachement communal - encore faut-il qu'ils ne voient pas parallèlement leurs ressources disparaitre du fait d'une règlementation trop stricte de la vente en porte à porte qui constitue leur activité la plus rentable.

Or, il semble que le Ministère des Finances veuille reprendre prochainement son projet de loi, qui n'avait pu être mis au point en 1966. Si cela se confirme, il conviendrait que la Direction de la Population et des Migrations soit associée à ses travaux. Sans défendre la vente en "porte à porte" - source de nombreux abus - il faudrait tenter à nouveau d'obtenir que celle-ci soit autorisée jusqu'à un certain prix plafond (par exemple 200 F) lorsqu'elle est effectuée au comptant, avec remise immédiate de la marchandise. Cette mesure, qui pourrait n'être que provisoire, éviterait que des commerçant aisés, brusquement privés de leur gagne-pain, ne deviennent des a-sociaux.

../..

Comme en I966, il reste vrai qu'en raison de l'analphabétisme des adolescents et des adultes, et de leur refus de tout internat dans des centres spécialisés, du type de ceux qui ont été créés pour les étrangers ou les Français musulmans, les réalisations en matière de formation ou reconversion professionnelle sont nécessairement limitées, des expériences intéressantes ayant cependant été réalisées dans les Alpes-Maritimes. La scolarisation demeure l'objectif prioritaire pour une évolution économique future du milieu.

o

IV - LUTTE CONTRE L'INADAPTATION : SCOLARISATION

Le texte permettant de lier le versement des prestations familiales aux "sans domicile fixe" à la justification de l'assiduité scolaire de leurs enfants est un arrêté du 8 août I966, accompagné d'une circulaire portant la même date.

Comme cela était prévu dans le rapport de mai I966, ce texte définit les manquements à l'assiduité scolaire des enfants du "voyage" de façon plus libérale que ne l'avait fait le décret du I8 février I966 pour les jeunes sédentarisés. Mais chacun de ces enfants est désormais muni d'un livret de fréquentation scolaire, et une attestation mensuelle, détachable, doit être envoyée à la caisse d'allocations familiales pour obtenir le versement des prestations.

Sur le plan de l'assiduité, ce système de contrôle a donné des résultats incontestables. Au minimum, de 80 à 90 % des enfants vivant en caravanes se présentent désormais dans les écoles des communes où ils séjournenet.

Mais on ne peut se dissimuler que sur le plan de l'acquisition des connaissances, le bilan est plus décevant pour la majorité d'entre eux. Outre les difficultés inhérentes à l'alphabétisation de jeunes nomades, on peut déceler à cet état de choses plusieurs raisons : un certain nombre d'instituteurs signent des attestations de complaisance, ou se désintéressent d'un élève de passage placé au fond de la classe, trop d'enfants ont été scolarisés pour la Ière fois à I0, I2 ou I4 ans (en raison de l'entrée en vigueur de l'arrêté) et ne peuvent être intégrés dans des classes normales.

Ce décalage de niveau scolaire devrait aller en s'atténuant, au fur et à mesure que l'on aura affaire à des enfants scolarisés à 6 ans.

Mais il est important de noter que devant cet afflux d'enfants du voyage, le Ministère de l'Education Nationale s'est préoccupé sérieusement du problème, La Sous-Direction de l'Enfance Inadaptée s'est vu chargée de rechercher des solutions. Elle a organisé en mai I969 des journées d'études - auxquelles a participé la Direction de la Population et des Migrations - et à l'issue desquelles les décisions suivantes ont été prises :

- une circulaire rappellera prochainement aux instituteurs la nécessité impérieuse d'accueillir les jeunes voyageurs et de les instruire

- un fascicule d'alphabétisation spécialement conçu pour les enfants sera mis au point et diffusé à la rentrée scolaire I970.

../..

- des classes de perfectionnement et d'adaptation rattachées aux écoles de quartiers, seront ouvertes dans les villes où se rassemblent traditionnellement les caravanes.

D'ores et déjà d'ailleurs, de telles classes fonctionnent à Toulouse, Grenoble, Bordeaux, Laval, Villebenier (où de nombreux voyageurs sont embauchés pour les travaux agricoles saisonniers), Cependant que les jeunes gitans sédentaires sont regroupés dans des classes de perfectionnement à Argenteuil, Carcassonne, Nîmes, Avignon, entre autres.

o

o o

V - PROBLEMES CULTURELS

L'Association des Etudes tsiganes a reçu du "Fonds d'Action Sociale pour les Travailleurs Migrants" des subventions de fonctionnement pour les années I967,I968 et I969 qui lui ont permis notamment de continuer ses travaux sur la culture tsigane (langue, tradition orale, musique...) en assurant l'équilibre très menacé de son budget.

o

o o

VI - BILAN DU PROGRAMME EXPERIMENTAL D'ACTION SOCIALE

A) Terrains de stationnement

En I966, les réalisations en ce domaine étaient toutes au stade des projets :

Actuellement :

- 4 terrains de séjour, bien équipés, et dotés d'un encadrement social, sont ouverts et leur succès va croissant : Laval (pour 40 voitures environ), Loos-lès-Lille (20 voitures), Bobigny (I0 voitures), Nantes (40 voitures). Leurs promoteurs ont bénéficié du concours financier du ministère des affaires sociales, soit au titre du Plan, soit au titre du Fonds d'Action Sociale.

- des terrains de séjour sont en projet dans les villes suivantes : Grenoble et Bordeaux (aménagement de terrains existants), Reims, Dijon, Toulon, Toulouse, Chambéry. Malgré de trop longs délais, la réalisation de ces projets - dont certains figuraient déjà dans le rapport de I966 - parait à peu près certaine, leur financement étant pour la plupart assuré

- des terrains plus ou moins somairement aménagés, mais dont quelques-uns pourraient peut-être être transformés ultérieurement en terrains de séjour, ont été affectés aux caravanes à Compiègne, St Brieuc, Lisieux, Pithiviers, Carentan, Bourges, Pau Lons-le-Saunier, Brest, Chartres, Thouars et Chef Boutonne (Deux Sèvres), Rouillé (Vienne). Presque toutes ces initiatives sont postérieures à la circulaire de février I968.

- enfin le problème est à l'ordre du jour, et étudié actuellement par des municipalités comme celles de Rennes, Caen, Lyon, Besançon, Rodez.

../..

On doit remarquer qu'à côté d'incontestables progrès en province, la situation reste très sombre dans la région parisienne.

B) Cités de transit.

Depuis I966, deux nouvelles cités de relogement pour gitans sédentaires ont été créées à Plan de Grasse (Alpes-Maritimes) - Pour I5 familles - et Berriac (près de Carcassonne) pour 20 familles.

Mais, bien que le nombre des familles gitanes concernées ne puisse être déterminé avec précision (cette distinction ethnique étant souvent, et fort heureusement, ignorée des services compétents) on peut affirmer que de nombreuses personnes d'origine nomade ont été, ou vont être prochainement relogées dans le cadre de la résorption des bidonvilles, à Marseille, Toulon, Reims, la Courneuve, Narbonne, Besançon, Lyon.

C) Par ailleurs, et toujours en I966, le Comité National d'Information pour les Nomades et 11 des associations départementales qui lui sont fédérées ont obtenu des subventions du Fonds d'Action Sociale afin de mener une action socio-éducative auprès des tsiganes, sédentaires ou nomades.

En outre, des associations comme l' "Aide aux Travailleurs d'Outre Mer" (à Marseille et Toulon), l' "Aide à Toute Détresse" (à La Courneuve et à Toulouse) "Notre Dame des Sans Abri" (dans la région lyonnaise), "Logement et Promotion Sociale" (à Reims) qui reçoivent d'important concours du Fonds d'Action Sociale ont étendu leurs activités aux populations tsiganes.

o

o o

VII - ASSOCIATIONS

A) La commission interministérielle pour les populations d'origine nomade a été dissoute par arrêté des ministres de l'Intérieur et des Affaires Sociales en date du 8 janvier I969, après la démission de son président M. JOIN-LAMBERT. Il est apparu, en effet, que cette commission formait un organisme trop lourd et trop structuré : en près de 20 ans, elle ne s'était réunie que 4 fois. La mise au point, en moins de I8 mois, de la loi du 3 janvier I969 a prouvé qu'une coordination très étroite s'était établie entre les différents ministères intéressés, et rendait inutile le maintien de la commission.

B) Le Comité National d'Information pour les Nomades qui regroupait une quinzaine d'associations départementales en I966 en compte actuellement plus de 30.

C) Les organismes de caractère international issus de "l'ex-communauté mondiale gitane", sans être pour autant plus représentatifs des tsiganes semblent avoir obtenu une certaine audience auprès du Conseil de l'Europe, auquel le ministère des Affaires Sociales a dû faire connaître son point de vue en la matière.

o

o o

../..

La plupart des projets <u>de caractère réglementaire</u> exposés dans le rapport de I966 ayant abouti (abrogation de la loi de I9I2 et de l'ordonnance de I958 , vote de la loi du 3 janvier I969, circulaire du 20 février I968 sur les terrains de stationnement, arrêté et circulaire du 8 août I966 sur l'ob ligation scolaire), il reste dans ce domaine :

- à appliquer la loi du 3 janvier I969
- à envisager ultérieurement l'application d'un décret du 22 septembre I953, tendant à assurer un contrôle annuel de la situation fiscale et sociale des commerçants non sédentaires
- à intervenir pour amènager le projet de loi réglement la vente "en porte à porte"
- à demander au ministère de l'Equipement que la Direction de la Population et des Migrations soit associée à l'élaboration d'un texte relatif aux lieux d'implantation des caravanes, dont la presse a fait état récemment, et qui, bien que visant les campeurs pourrait entraîner des répercussions pour les "sans domicile fixe".

En matière de <u>réalisations et d'action sociales</u>, les efforts entrepris devraient être poursuivis et étendus à l'ensemble du territoire, à la lumière des renseignements très précieux apportés par la vaste enquête sociologique en cours, surles populations d'origine nomade, dont le Ministère a confiè la responsabilité à M. SERVIER, Professeur à la Faculté des Lettres et Sciences Humaines de Montpellier .