

N° 199

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 décembre 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) sur l'intégration des Roms : un défi pour l'Union européenne et ses États membres,

Par M. Michel BILLOUT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, *président* ; MM. Alain Bertrand, Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, *vice-présidents* ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Louis Lorrain, Jean-Jacques Lozach, François Marc, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES ROMS : DES POPULATIONS PARTICULIÈREMENT DISCRIMINÉES SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE EUROPÉEN	7
A. UNE VÉRITABLE MÉCONNAISSANCE DES ROMS ET BEAUCOUP DE CONFUSIONS ENTRETENUES	7
1. <i>Quelques repères historiques et géographiques</i>	7
2. <i>Une difficulté de dénomination</i>	9
3. <i>Les Roms ne constituent pas une population homogène</i>	10
4. <i>Le discours politique dominant a contribué à créer des amalgames et à renforcer l'anti-tsiganisme</i>	12
B. DES POPULATIONS VICTIMES DE NOMBREUSES DISCRIMINATIONS DANS TOUTE L'EUROPE	17
1. <i>Un haut niveau de discriminations dans tous les domaines de la vie socio- économique</i>	17
2. <i>Un manque de représentation au niveau européen et national</i>	19
II. LE RÔLE MOTEUR DU CONSEIL DE L'EUROPE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS À L'ENCONTRE DES ROMS SUR LE TERRITOIRE EUROPÉEN	23
A. LA SITUATION DES ROMS : UNE PRÉOCCUPATION ANCIENNE DU CONSEIL DE L'EUROPE	23
1. <i>Une question qui s'inscrit pleinement dans les valeurs du Conseil de l'Europe</i>	23
2. <i>Une problématique dont se sont saisis tous les organes du Conseil de l'Europe</i>	25
B. UNE ACTION SPÉCIFIQUE QUI S'EST CONSIDÉRABLEMENT ÉTOFFÉE AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES	29
1. <i>La création, à partir des années 1990, d'organes dédiés à la promotion de l'intégration des Roms</i>	29
2. <i>La mise en place d'instances représentatives des Roms au niveau paneuropéen</i>	30
3. <i>La relance de l'action du Conseil de l'Europe depuis l'été 2010</i>	30
III. LA CONSTRUCTION PROGRESSIVE D'UNE RÉPONSE DE L'UNION EUROPÉENNE AU DÉFI DE L'INTÉGRATION DES ROMS	35
A. UNE INTERVENTION ENCORE RELATIVEMENT RÉCENTE	35
1. <i>Le cadre général de l'Union européenne pouvant s'appliquer aux Roms</i>	35
2. <i>Le développement d'actions spécifiques en faveur des Roms</i>	37
B. UNE INTERVENTION QUI S'APPUIE SUR LES DIFFÉRENTES STRATÉGIES NATIONALES D'INTÉGRATION DES ROMS	40
1. <i>Le bilan de l'évaluation des stratégies nationales conduite par la Commission européenne</i>	40
2. <i>La stratégie nationale française</i>	47

IV. QUELQUES PROPOSITIONS POUR MIEUX RELEVER LE DÉFI DE L'INTÉGRATION DES ROMS EN EUROPE.....	57
A. CONFORTER LE RÔLE DES ORGANISATIONS EUROPÉENNES ET ENCOURAGER LES RÉPONSES COORDONNÉES.....	59
1. <i>Soutenir le Conseil de l'Europe dans son combat contre l'anti-tsiganisme en Europe.....</i>	59
2. <i>Encourager l'Union européenne à accroître sa capacité d'action.....</i>	61
a) Raffermer le rôle de l'Union européenne.....	61
b) Améliorer l'utilisation des fonds européens.....	63
3. <i>Améliorer la coordination entre les pays dits « d'accueil » et les pays dits « d'origine ».....</i>	66
B. ÉLABORER DES POLITIQUES AU NIVEAU NATIONAL QUI PERMETTENT À CES POPULATIONS D'INTÉGRER LE DROIT COMMUN.....	68
1. <i>Promouvoir au niveau national des approches fondées sur l'intégration des populations roms au droit commun.....</i>	68
2. <i>Mieux associer l'échelon local à la définition et à la mise en œuvre des politiques à l'égard des Roms : quelques exemples d'actions menées au niveau local.....</i>	70
a) En Hongrie :.....	70
b) En Roumanie.....	72
c) en Bulgarie.....	74
d) Quelques expériences d'intégrations réussies en France dans le département de Seine-et-Marne.....	74
3. <i>Remarques concernant la stratégie de la France à l'égard des Roms.....</i>	76
CONCLUSION.....	81
ANNEXES.....	83
Liste des personnes auditionnées.....	85
Extrait du discours prononcé par Nicolas Sarkozy à Grenoble le 30 juillet 2010.....	89
Circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.....	91

*« La conduite à l'égard des Roms sera
le test décisif de la démocratie »*

Vaclav Havel

INTRODUCTION

La migration économique de familles roms n'est pas un phénomène nouveau. Elle existe depuis des siècles au niveau européen et jusqu'en Amérique et en Australie. Dès le début des années 1990, les mouvements de population ont augmenté des pays d'Europe centrale et de l'Est vers des pays d'Europe de l'Ouest et du Sud, principalement l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, la Grèce, l'Espagne.

Quinze mille à quarante mille Roms, selon les sources, venant principalement de Roumanie, de Bulgarie et des Balkans se sont installés en France. Ce nombre est resté stable depuis plus de 10 ans, même s'il s'accompagne de mouvements de populations divers.

Si le Conseil de l'Europe a depuis longtemps alerté sur la situation particulièrement difficile de ces populations et créé, notamment, dès 1995 un Comité d'experts sur les Roms et Gens du voyage, c'est pendant l'été 2010 que le « problème rom » a pris une dimension politique et médiatique considérable tant en France qu'au sein de l'Union européenne.

En effet, le discours de Grenoble¹, prononcé par Nicolas Sarkozy, alors Président de la République, le 30 juillet 2010 sur le thème de l'insécurité et de l'immigration, au cours duquel était annoncé le démantèlement dans les trois mois de la moitié des campements sauvages occupés par des Roms, comme la circulaire datée du 5 août 2010 et signée par Michel Bart, directeur de cabinet du ministre de l'intérieur, qui assigne aux préfets des objectifs précis – « 300 campements ou implantations illicites devront avoir été évacués d'ici trois mois, en priorité ceux des Roms » – ont suscité une importante vague de réprobation au niveau européen.

¹ Un extrait de ce discours est reproduit en annexe au rapport.

Ainsi le pape Benoît XVI a exhorté le 22 août 2010 des pèlerins français à accueillir « *des légitimes diversités humaines* ».

Le Parlement européen a voté le 6 septembre 2010, par 337 voix contre 245, une résolution demandant « *de suspendre immédiatement toutes les expulsions de Roms* ». Les élus européens de Strasbourg se sont inquiétés en particulier « *de la rhétorique provocatrice et ouvertement discriminatoire qui a marqué le discours politique au cours des opérations de renvoi des Roms dans leur pays, ce qui donne de la crédibilité à des propos racistes et aux agissements de groupes d'extrême-droite* ».

Puis la Commission européenne a rappelé, dans un communiqué daté du lundi 13 septembre 2010, qu'« *aucune catégorie de population ne pouvait être visée en Europe du fait de son origine ethnique* », confirmant ainsi ce que la Commissaire européenne pour les questions de justice et de droits des citoyens, Viviane Reding, avait déclaré à la presse peu auparavant : « *Dans notre Union européenne, aucun citoyen ne doit devenir la cible de l'action répressive seulement parce qu'il appartient à une minorité ethnique ou à une certaine nationalité. (...) Il ne doit pas y avoir de punition collective en Europe et pas de stigmatisation d'aucun groupe ethnique* ».

Enfin, avec la présentation par la Commission européenne devant le Parlement, le 5 avril 2011, du « *Cadre de l'Union Européenne pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020* », le « *problème rom* » a pris une véritable dimension au sein de l'Union européenne.

Cependant, si les objectifs sont définis, les stratégies élaborées, la situation des populations roms n'a pas connu d'amélioration notable jusqu'à présent.

Ce rapport a pour but d'apporter des informations concernant les populations roms, leur situation actuelle au sein des États de l'Union européenne, la discrimination qui les frappe, de présenter un état des lieux des stratégies en cours pour l'intégration des Roms et de formuler des recommandations pouvant permettre d'accélérer ce processus.

I. LES ROMS : DES POPULATIONS PARTICULIÈREMENT DISCRIMINÉES SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE EUROPÉEN

A. UNE VÉRITABLE MÉCONNAISSANCE DES ROMS ET BEAUCOUP DE CONFUSIONS ENTRETENUES

1. Quelques repères historiques et géographiques

Les Roms et les Gens du voyage forment en Europe un groupe qu'on estime de 10 à 12 millions de personnes. Ils sont présents dans la quasi totalité des États membres de l'Union européenne, particulièrement en Bulgarie (10,33 % de la population), en Slovaquie (9,17 %), en Roumanie (8,32 %), en Hongrie (7,5 %), en Grèce (2,47 %), en Espagne (1,52 %), mais également dans les Balkans, où ils représentent 8,18 % de la population en Serbie, 9,59 % en Macédoine, 3,18 % en Albanie, et enfin en Turquie (3,83 %)¹.

L'importance de ces chiffres atteste que, contrairement à des idées reçues, les populations roms ne sont pas nomades mais ancrées à des territoires nationaux.

Ainsi selon Henriette Asséo² : « *Quatre-vingts pour cent des Tsiganes européens n'ont pas bougé de leurs pays respectifs depuis deux ou trois siècles. A l'Est, et dans l'empire austro-hongrois, il n'y avait pas de nomadisme. S'il y en avait eu, vous n'auriez pas de communautés qui constituent 8 à 10 % des populations nationales. Cette histoire de nomadisme n'a aucun sens.* »

En effet le nomadisme, n'a jamais été une spécificité rom. Ce sont les persécutions, les mesures d'expulsions, les grandes déportations et, de nos jours, les reconduites à la frontière qui ont obligé les Roms à sans cesse se déplacer.

Le voyage procède pour eux plus de la mobilité que du nomadisme ; il permet de s'adapter aux conditions d'emploi, comme les travaux saisonniers qui assurent leur survie. C'est aussi une manière de rassembler les familles à l'occasion d'un événement important de leur vie. Une minorité de Roms

¹ Les chiffres sont issus des travaux du Conseil de l'Europe.

² Henriette Asséo est professeur agrégée à l'École des Hautes Études en Sciences sociales (EHESS).

européens a choisi un mode de vie itinérant ; la majorité d'entre eux sont sédentarisés.

Depuis leur départ de l'Inde entre le XI^e et le XIV^e siècle, les populations roms ont effectivement connu une longue série de persécutions et de grandes vagues migratoires.

A l'époque de l'Empire byzantin, les populations roms migrent de l'Inde vers l'Europe, en passant par la Perse, l'Arménie et l'Asie mineure. Les branches orientales des populations roms sont encore présentes dans les pays du Caucase, en Turquie et au Moyen-Orient sous le nom de « Loms » ou « Doms ».

Du XV^e au XVII^e siècle, les Roms installés en Europe connaissent leurs premières expériences de discrimination dans l'Empire ottoman et en Europe centrale, notamment le servage et l'esclavage en Valachie et en Moldavie, ou encore la marginalisation et la persécution en Europe de l'Ouest.

Au XVIII^e siècle – l'« *Âge des Lumières* » dans l'histoire européenne – les Roms sont exposés à de « nouvelles méthodes » de discrimination, telles que l'internement en Espagne ou les lois ordonnant l'assimilation forcée dans l'empire austro-hongrois. Ces méthodes contrastent avec celle qui leur est généralement réservée en Russie où ils sont considérés comme des sujets égaux du Tsar jouissant de tous les droits civils.

Pendant la deuxième moitié du XIX^e siècle, un deuxième mouvement migratoire se produit : des groupes roms d'Europe centrale et du Sud-Est partent pour toutes les autres régions d'Europe sans hésiter, dans certains cas, à traverser des mers. En 1860, l'esclavage des Roms est aboli dans les principautés roumaines. Les processus et les changements politiques survenus à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle affectent aussi les Roms. Ces changements se reflètent dans l'intensification de la discrimination dans une région ayant jadis fait partie de l'empire austro-hongrois et par le traitement des Roms comme un peuple à part (mais faisant partie intégrante de la société) dans la jeune Union soviétique.

La discrimination atteint son paroxysme durant la Seconde Guerre mondiale, avec le génocide orchestré par les nazis. On estime que 400 000 à 500 000 Roms et Sintés ont été exterminés par le régime hitlérien. Lors du procès de Nuremberg, aucune mention n'est pourtant faite de ce génocide et aucune aide et réparation n'est accordée aux Roms qui ont survécu aux camps d'extermination.

Ainsi, il aura fallu attendre le 26 octobre 2012 pour que, en Allemagne, le premier mémorial dédié aux Roms victimes du nazisme soit

inauguré à Berlin. Il aura fallu 18 ans et la persévérance du sculpteur israélien Dani Karavan pour franchir tous les obstacles financiers et administratifs. Rappelons qu'en 1954, un arrêt de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe avait affirmé que les Tsiganes (*Zigeuner*) avaient été déportés comme « asociaux », et non pour des raisons raciales : une idée partagée par l'écrasante majorité de l'opinion internationale dans l'après-guerre.

La migration des Roms d'Europe de l'Est vers l'Europe de l'Ouest, puis vers les États-Unis, le Canada et l'Australie, débute dans le cadre des mouvements migratoires des travailleurs. Elle s'intensifie après l'effondrement de l'Union soviétique et de ses satellites et la désintégration de l'ex-Yougoslavie. Les guerres balkaniques des années 1990 frappent en effet les Roms à plusieurs titres : victimes de guerre, expulsés (notamment du Kosovo en 1999), ils n'obtiennent au mieux qu'un statut de « réfugiés économiques » dans leur pays de destination.

2. Une difficulté de dénomination

La dénomination « Roms », qui signifie « hommes » en langue romani, retenue lors du premier Congrès mondial rom en 1971, recouvre une multiplicité de populations. Les noms qu'elles se donnent diffèrent la plupart du temps de la terminologie utilisée par les non-Roms et les pouvoirs publics; la discrimination ancestrale à l'égard des Roms a également été à l'origine de dénominations parfois péjoratives, comme l'est le terme « tzigane » en Europe orientale qu'on continue néanmoins d'utiliser. Celui-ci vient du grec *athinganoi* qu'on peut traduire par « intouchables ».

Il importe de distinguer les Roms, les Sintés et les Kalés, dont les ancêtres sont issus du nord de l'Inde, des communautés autochtones telles que les Travellers en Irlande et au Royaume-Uni, ou bien les Yeniches en Suisse et en France, même si ces deux catégories se rejoignent sur le mode de vie, les difficultés sociales et les discriminations.

Les Roms proprement dits forment, avec les Sintés et les Kalés, une des trois grandes branches des Roms. Les Sintés sont présents surtout dans les régions germanophones, le Benelux et certains pays nordiques, dans le nord de l'Italie et en France où ils s'appellent « Manouches ». Dans les régions de la péninsule ibérique vivent les Kalés, plus communément appelés « Gitans ». Ils résident aussi dans le nord du Pays de Galles. Le terme de « Gens du voyage », utilisé en France, et le terme de « Voyageurs », employé en Suisse et en Belgique, recouvrent aussi des groupes non-roms ayant un mode de vie itinérant.

Il existe également un débat linguistique sur l'orthographe entre Rom ou Rrom.

Sans vouloir s'immiscer dans ce débat et puisqu'il faut choisir l'une ou l'autre, dans ce rapport est utilisée la graphie Rom avec un seul « R » plutôt qu'avec deux, même si les deux phonèmes sont distincts dans certains parlers romani, car elle est utilisée dans plusieurs publications universitaires, un dictionnaire et une encyclopédie de référence francophones Larousse et Encyclopediae Universalis.

3. Les Roms ne constituent pas une population homogène

Le romani, la langue parlée par les Roms, est dérivée d'une langue parlée au nord de l'Inde, proche du sanscrit. Le Romani a de nombreuses variantes qui ont fait des emprunts lexicaux aux langues autochtones : le persan, l'arménien et le grec avant le XIV^e siècle ; l'allemand, le roumain, les langues des Balkans du sud-est ainsi que le turc depuis. C'est dans les Balkans que la langue romani est la plus parlée. Elle ne l'est presque plus en Hongrie. Elle figure sur la liste des langues protégées par la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du Conseil de l'Europe.

Chez les populations roms, la famille est traditionnellement le fondement de l'organisation sociale, de l'activité économique et de l'éducation. Mais les difficultés de logement actuelles tendent à réduire la taille des groupes familiaux, de même que l'évolution du rôle de la femme et des jeunes.

Les cultes pratiqués par les populations roms sont variés et se rattachent à la religion dominante du territoire sur lequel ces peuples se sont implantés. Ainsi, en Italie ou en Irlande, les Roms se disent plutôt catholiques, en Bulgarie orthodoxes ou musulmans. Dans certains pays, la religion revendiquée et les fêtes religieuses pratiquées peuvent puiser dans plusieurs confessions, comme en Bulgarie où certains groupes sont baptisés par un prêtre orthodoxe et enterrés par le hodja musulman. Les rituels tournent principalement autour de la naissance et de la mort et les pèlerinages sont l'occasion de rencontres entre les groupes familiaux. Depuis le milieu du XX^e siècle, le mouvement pentecôtiste connaît un grand essor et joue également un rôle politique comme force revendicatrice.

Certains groupes sont également organisés en tribu. Ainsi, selon Bernard Houliat¹, en Roumanie, « *la tribu la plus connue est celle des*

¹ Bernard Houliat, *Tsiganes en Roumanie*, Editions du Rouergue, 1999.

Caldarari - ou Kalderash – les chaudronniers. Traditionnellement, ils fabriquent et réparent les chaudrons et les alambics. Depuis 1990 sont apparues parmi eux quelques-unes des plus grandes fortunes de Roumanie bâties sur le commerce de l'or et des autres métaux. (...) Les Caldarari ont fourni les gros bataillons de l'émigration du XIXe siècle à travers l'Europe puis vers l'Amérique et l'Australie. (...) Les mystérieux Gabori vivent surtout dans de région de population magyare, au cœur de la Transylvanie. (...) Ils s'occupent de zinguerie et vont de village en village pour installer les gouttières et autres décorations sur les toits. (...) Les Spoitori gravitent autour du Danube, dans les grandes plaines désolées, sédentarisées à Bucarest (...). Ils réparent la quincaillerie et se sont lancés dans le commerce et la récupération. (...) Les Lautari exercent la profession de musiciens. (...) Les Rudari, confondus avec les Aurari et les Zlatari, étaient des chercheurs d'or qui ont dû se reconvertir dans la fabrication d'objets en bois (...) Les Caramidari font les briques de terre cuite dans la Roumanie entière. Les Boldari et les Florari monopolisent la vente des fleurs dans les villes. Les Argîntari travaillent l'argent. Les Xoraxani – ceux qui lisent le Coran – sont les Roms musulmans des rives de la mer Noire, qui parfois se disent Turcs. Et l'on dénombre bien d'autres petits groupes dont l'identité tient à si peu de choses. »

Les populations roms sont donc très diverses : elles se sont nourries au fil des migrations d'influences culturelles multiples. C'est une nouvelle fois la démonstration de leur importante capacité d'intégration, contrairement aux idées reçues et largement répandues. Les Roms sont ainsi parmi les populations les plus européennes qui soient. Depuis le Moyen-Âge, elles entretiennent en effet des relations familiales transnationales, par delà les frontières du continent.

Difficile donc de parler d'une culture rom unifiée tant les populations sont diverses. Mais elles ont en partage l'importance de la famille en tant que fondement de l'organisation économique et sociale, la fierté d'être différent, l'indépendance dans l'exercice d'un métier et l'éducation au sein de la famille.

Les particularismes forts que sont la vie communautaire, une économie marginale, la vie dans l'instant, la mobilité, la dispersion, la diversité dialectale, la solidarité peuvent devenir des obstacles dans des sociétés caractérisées de plus en plus par l'individualisme, l'accumulation du capital, la sédentarité, l'uniformité et la compétitivité. L'uniformisation culturelle due à la mondialisation a un impact sur l'identité rom qui se dilue avec les emprunts faits à la culture locale.

Le durcissement des réglementations dans les différents États, les mesures répressives contre les campements et des conditions de logement

particulièrement difficiles pèsent aussi directement sur l'épanouissement culturel des Roms et donc sur leur identité.

Pour toutes ces raisons l'expression « populations roms » sera utilisée dans ce rapport de préférence à celle de « population rom » ou « peuple rom ».

4. Le discours politique dominant a contribué à créer des amalgames et à renforcer l'anti-tsiganisme

Le discours politique dominant ne fait nullement référence à cette grande diversité, à la richesse culturelle qu'elle représente. C'est au contraire l'amalgame qui prévaut. En France, c'est la confusion délibérément entretenue avec les Gens du voyage ou avec les migrants extra-communautaires, dont le discours de Grenoble de Nicolas Sarkozy constitue d'ailleurs un bon exemple. Dans la plupart des pays européens, c'est l'amalgame avec la criminalité.

Cette stigmatisation n'est pas récente. Par exemple, déjà en France, le 4 mars 1907, un long article du quotidien « Le Matin » consacré aux « *Bohémiens et Romanichels* » énumérait sans honte les maux nombreux impliqués par le nomadisme des Tsiganes, ce « *péril errant* ». Pillards, propagateurs d'épidémies, meurtriers, empoisonneurs, insaisissables, hors-la-loi, ainsi sont-ils présentés. Redoutés comme des espions en période de guerre, comme des voleurs le reste du temps – voleurs de poules, ou d'enfants...

Au XXI^e siècle, force est de constater que le discours n'a guère évolué.

Ainsi, en septembre 2010, dans une interview accordé au journal bulgare « 24 tchassa » à l'occasion d'un déplacement à Bruxelles, le Ministre de l'intérieur bulgare Tsvetan Tsvetanov a appelé à « *faire une analyse très sérieuse des problèmes avec les Roms car ces milieux sont un incubateur qui génère de la criminalité* ».

Interrogé par une journaliste¹, Oszkar Juhasz, membre du parti d'extrême-droite Jobbik, élu maire de Gyöngyöspata en juillet 2011, déclare :

« Attention à ce que vous allez dire de moi. Je ne suis pas raciste. Mais il y a des faits. Ces vingt dernières années, les tsiganes ont montré qu'ils étaient criminels. La criminalité tzigane est une notion scientifique, qui a notamment été utilisée en 1996 à l'école supérieure, pour désigner les

¹ Anaëlle Verzaux, Hongrie : sur la route des Roms, milices et extrême droite, 14 février 2012, Bakchich.info

tsiganes. La criminalité tsigane, c'est l'utilisation de la violence sans raison. Par exemple, si les tsiganes élèvent des chevaux, ce n'est pas par amour des bêtes, mais pour dissoudre les corps des personnes qu'ils ont tuées. Le crottin dissout le calcium. Le pire, c'est que le plus souvent, ils se tuent entre eux. Voyez, je préfère m'en tenir à la définition (...). Il y a des tsiganes qui ne rentrent pas dans cette catégorie là. Mais pour ceux qui ne respectent pas les lois, avec moi, c'est tolérance zéro, ils doivent retourner dans leur jungle ! ».

La France n'est guère en reste.

Ainsi, le 10 juin 2010, quelques temps avant le discours de Grenoble, le quotidien « Le Figaro » publiait sur son site un article de Christophe Cornevin, intitulé : « *Mobilisation contre la délinquance rom* ». En voici quelques extraits :

« Nicolas Sarkozy veut s'attaquer à ces groupes qui viennent en majorité de Roumanie.

« L'impulsion, très ferme, est venue du plus haut sommet de l'État. Mardi dernier, à l'occasion d'une réunion sur la sécurité intérieure, Nicolas Sarkozy évoque l'épineuse question des délinquants itinérants originaires d'Europe de l'Est, et de Roumanie en particulier. Placés sous la férule de groupes mafieux les obligeant à vivre dans des conditions de vie délétères, nombre de ressortissants notamment issus de la communauté des Roms sont contraints de mendier, voler et cambrioler pour le compte de donneurs d'ordre retranchés dans les Carpates. Mercredi, à la fin du Conseil des ministres, le chef de l'État enfonçait le clou et demandait au ministre de l'Intérieur, Brice Hortefeux, d'accélérer la mise en œuvre d'un plan d'action spécifique. (...)

« Arrivée en France depuis la chute du mur de Berlin, cette population est considérée par les autorités comme étant à l'origine d'une «recrudescence de la petite et moyenne délinquance». En 2009, les actions ciblées contre les voleurs multirécidivistes originaires de Roumanie ont donné lieu à 1 800 mesures de gardes à vue. «Soit plus du double de l'activité répressive de l'année 2008», remarque un responsable policier. (...)

« Le plan de bataille du gouvernement prévoit de faciliter la reconduite à la frontière de toute personne impliquée dans des troubles à l'ordre public ou n'étant pas en mesure de justifier de ressources depuis plus de trois mois.

« Par ailleurs, à l'initiative de Brice Hortefeux, un fichier d'empreintes digitales recensant toutes les personnes bénéficiant de l'aide au retour sera mis en œuvre à la rentrée afin d'éviter que certains individus ne reviennent clandestinement en France pour percevoir une seconde fois une

aide financière. Enfin, une circulaire sera adressée dans les prochains jours par le ministre de l'Intérieur aux préfets afin de leur expliquer la possibilité qu'ils auront, dès l'automne prochain, d'évacuer les occupations illicites de terrains, qu'ils soient publics ou privés. Ces mesures inédites pourront être prises par une simple décision administrative, sans passer par l'actuelle phase judiciaire, plus longue et fastidieuse. »

Autre illustration en France, l'hebdomadaire « Marianne » a publié le 6 août 2012, sur son site, un article intitulé : « *Les Roms divisent les internautes de Marianne* ». A la suite de cette introduction : « *Après les déclarations de Manuel Valls sur la nécessité de démanteler certains camps de Roms, le silence des socialistes a été assourdissant. Existe-t-il un problème Rom ? Ou les Gens de voyage sont ils une cible pour les racistes ? Le débat enflamme nos fidèles internautes.* », on pouvait trouver ce florilège :

« J'habite une commune, dirigée par les socialistes, qui a ouvert une zone aménagée, et de belle façon, pour accueillir les "gens du voyage", il y a de cela peut-être un an et demi ou deux. Et bien devinez ! Le maire a été contraint de la fermer il y a peu, car toutes les installations, neuves et fonctionnelles, ont été dégradées, détériorées, saccagées... Cherchez l'erreur ! »

« J'ai observé pas loin de chez moi un de ces camps se créer sur des parcelles cultivées. C'est devenu assez rapidement assez immonde. »

« Force de constater que dans le métro ou ailleurs, je parle de Paris et région, les vols à la tire, les piratages de distributeurs de billets, et autres larcins sont l'œuvre d'une partie de cette population. Il suffit d'interroger les syndicats de police pour avoir une approche assez objective de cette situation. »

« Un certain pourcentage de ces Roms sont sous l'emprise de réseaux mafieux auxquels ils doivent ramener de l'argent et les vrais responsables se trouvent dans ces pays de l'Est. A la frontière Belge/France un réseau a été démantelé et la Police est remontée jusqu'aux vrais responsables et est allée jusque dans leur pays. Ces pauvres gens vivaient de rien et dans des conditions inhumaines. Si cette Police n'avait pas eu la présence d'esprit de comprendre qu'ils avaient peur de parler, le réseau n'aurait jamais été démantelé. »

« Sans parler criminalité, il y a beaucoup de chapardages : une manière de vivre de la débrouille. »

« L'UE devra penser à créer un véritable statut de nomade européen qui tienne compte des contingences de leur mode de vie, tout en se montrant,

au niveau européen, très ferme à l'égard des abus et de la criminalité. Il est absurde de renvoyer des nomades à l'autre bout d'une frontière, même si la Roumanie n'est qu'un simple signataire de l'espace Schengen ; il est tout aussi absurde de réduire la communauté des Roms à l'image poétique du paisible orpailleur musicien quand elle conduit aussi des réseaux mafieux. »

Ou encore, comme le rapporte, le quotidien « Le Parisien » dans son édition du 26 août 2012 :

« Une note confirme l'explosion de la délinquance roumaine.

« Selon un document de la police judiciaire, le nombre de ressortissants roumains mis en cause dans les crimes et délits a bondi de près de 70%.

« Les chiffres sont sans appel. Depuis trois ans, la délinquance commise par les ressortissants roumains explose en France. C'est le constat d'une note de sept pages rédigée le 8 juin dernier par la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) que nous nous sommes procurée et qui brasse les statistiques de criminalité de 2009 à 2011 relatives « à la délinquance commise par les ressortissants bulgares et roumains », un suivi statistique lié à la délicate question de la présence de Roms en France. »

Votre rapporteur n'entend pas nier, ni masquer les problèmes de délinquance auxquels les populations roms sont associées. Mais il est nécessaire de constater qu'il y a très peu de données existantes permettant de conclure à une plus forte criminalité parmi les Roms que chez les non-Roms. En France, par exemple, il n'existe aucune donnée à caractère ethnique. Pourtant les médias n'hésitent pas à faire l'amalgame sans jamais être contredits par les pouvoirs publics ou les responsables politiques.

En revanche, différentes études conduites au niveau européen montrent combien les populations roms, de par leur situation sociale extrêmement précaire, sont des proies faciles pour les réseaux de traite des êtres humains.

Ainsi, un rapport de 2011 du Centre européen des droits des Roms et de l'ONG *People in need*, intitulé « *Breaking the silence* », affirme que s'agissant des migrants roms, les politiques d'expulsion sont contraires au but de prévention et de réduction de la traite et accentuent plutôt la vulnérabilité des Roms à de telles pratiques. La traite des êtres humains n'explique pas les migrations des Roms qui sont dues en grande partie à la pauvreté structurelle, à la marginalisation et à la discrimination. Le rapport révèle que la traite des Roms est réellement un sujet de préoccupation, mais qu'il y a une absence

presque totale de données et de politiques efficaces pour prévenir la traite dans les communautés roms¹.

Compte tenu de leur situation vulnérable en termes d'exclusion, de discrimination et de pauvreté, les Roms sont touchés de manière disproportionnée par la traite des êtres humains. Une autre étude menée en 2010² indique que les Roms constituent 50 % à 80 % des personnes victimes de la traite en Bulgarie, jusqu'à 70 % dans certaines régions de la République tchèque, 40 % au moins en Hongrie, près de 50 % en Roumanie et au moins 60 % en Slovaquie. 68 % des Roms victimes de la traite interrogés au cours de l'étude avaient été emmenés dans un autre pays de l'Union européenne, tandis que 32 % avaient été emmenés dans un autre lieu du territoire national. 20 % des personnes interrogées étaient mineures au moment où elles ont été victimes de la traite.

Les Roms sont soumis à la traite pour diverses raisons, dont l'exploitation sexuelle, l'exploitation de leur force de travail, l'esclavage domestique, le trafic d'organes, l'adoption illégale et la mendicité. Les femmes et les enfants roms sont les plus représentés, quel que soit l'objet de la traite. Les facteurs de vulnérabilité recensés dans l'étude sont étroitement liés à ceux qui sont généralement associés aux victimes non roms de la traite, ce qui, selon le rapport, montre qu'il n'y a pas de « *facteur de vulnérabilité* » propre aux Roms et que la traite n'est pas une « *pratique culturelle* » chez les Roms.³

C'est pourquoi dans son rapport sur « *Les migrants roms en Europe* », adopté le 8 juin 2012 par la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la députée allemande Mme Annette Groth écrit :

« A propos des préjugés, je voudrais souligner que le rôle des responsables politiques et des médias est capital pour l'amélioration de l'image des Roms et des migrants roms dans l'opinion publique. Une connaissance exacte et une bonne compréhension des faits sont essentielles pour lutter contre les préjugés à l'égard des Roms en général et des migrants roms en particulier. Trop souvent dans les États membres du Conseil de l'Europe, les personnalités publiques dans leurs déclarations ou les médias dans leurs reportages tiennent des propos dangereux et établissent un lien généralisateur entre les Roms, les migrants et la criminalité, aggravant ainsi les idées fausses, les stéréotypes et les préjugés qui existent déjà concernant les migrants roms. »

¹ Sources : Conseil de l'Europe

² Source : Conseil de l'Europe.

³ Source : Conseil de l'Europe.

B. DES POPULATIONS VICTIMES DE NOMBREUSES DISCRIMINATIONS DANS TOUTE L'EUROPE

1. Un haut niveau de discriminations dans tous les domaines de la vie socio-économique

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a publié, en mai 2012, un rapport¹ présentant les résultats de deux enquêtes conduites respectivement par elle et par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) concernant la situation des Roms en Europe.

L'enquête de la FRA a été réalisée auprès de onze États membres de l'Union européenne : la Bulgarie, l'Espagne, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie et la Slovaquie.

L'enquête régionale du PNUD, de la Banque mondiale et de la Commission européenne couvrait également cinq de ces pays (la Bulgarie, la Hongrie, la République tchèque, la Roumanie et la Slovaquie), ainsi que six pays tiers situés dans les Balkans occidentaux et la République de Moldavie.

Dans les onze États membres de l'Union européenne, 22 203 Roms et non-Roms ont été interrogés dans le cadre des deux enquêtes et des informations sur 84 284 membres de ménages ont été collectées. Les entretiens ont eu lieu en face à face chez les répondants roms et non-roms. En France, les Roms interrogés correspondent à des personnes s'identifiant comme des Gens du voyage, vivant dans des caravanes sur des sites d'accueil. Les non-Roms interrogés représentent la population générale vivant dans la même zone ou à proximité immédiate des Roms interrogés.

Les résultats présentent un tableau sombre de la situation des Roms interrogés. La comparaison avec les non-Roms qui vivent à proximité immédiate met en exergue des différences significatives en termes de situation socio-économique. Néanmoins la situation des répondants non-roms est souvent aussi préoccupante.

Les indicateurs présentés montrent que, dans les onze États membres de l'Union couverts par l'enquête, la situation socio-économique des Roms dans les quatre domaines clés que sont l'emploi, l'éducation, le logement et la santé, n'est pas satisfaisante et est, en moyenne, pire que la situation des non-

¹ Le rapport complet de la FRA peut être consulté à l'adresse suivante : http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2099-FRA-2012-Roma-at-a-glance_EN.pdf

Roms vivant à proximité immédiate. Ils montrent également que les Roms continuent à faire l'objet de discriminations et ne sont pas suffisamment conscients des droits qui leur sont garantis par la législation de l'Union européenne, par exemple la directive 2000/43/CE relative à l'égalité raciale.

Résultats de l'enquête sur la situation des Roms dans onze Etats membres

Les principales conclusions de l'enquête sont les suivantes :

En matière d'éducation :

- en moyenne, parmi les répondants, seul un enfant rom sur deux fréquente une école maternelle ou un établissement préscolaire ;
- durant la période de scolarité obligatoire, à l'exception de la Bulgarie, de la Grèce et de la Roumanie, neuf enfants roms sur dix âgés de 7 à 15 ans seraient scolarisés ;
- la scolarisation chute sensiblement après la période de scolarité obligatoire : seuls 15 % des jeunes adultes roms interrogés ont achevé un enseignement secondaire, supérieur général ou professionnel.

En matière d'emploi :

- en moyenne, moins d'un Rom sur trois est salarié ;
- un répondant rom sur trois déclare être au chômage.

En matière de santé :

- un répondant rom sur trois, âgé de 35 à 54 ans, fait état de problèmes de santé limitant son activité quotidienne ;
- environ 20 % des répondants roms ne sont pas couverts par une assurance médicale ou ne savent pas s'ils sont couverts.

En matière de logement :

- dans les ménages interrogés, plus de deux personnes vivent dans une seule pièce ;
- environ 45 % des Roms vivent dans une habitation ne disposant pas au moins d'un des éléments de confort de base suivants : cuisine intérieure, réfrigérateur, toilettes intérieures, douche intérieure ou baignoire, électricité.

En matière de pauvreté :

- en moyenne, près de 90 % des Roms interrogés vivent dans un ménage ayant un revenu se situant en dessous du seuil national de pauvreté ;
- en moyenne, près de 40 % des Roms vivent dans un ménage dont l'un des membres, au moins une fois au cours du dernier mois, s'est couché en ayant faim, par manque de moyens pour l'achat de nourriture.

En matière de discrimination et de sensibilisation aux droits :

- près de la moitié des Roms interrogés ont déclaré avoir fait l'objet de discrimination au cours des 12 derniers mois en raison de leur origine ethnique ;
- près de 40 % des Roms interrogés connaissent les lois interdisant la discrimination à l'égard de personnes issues de minorités ethniques lorsqu'ils se présentent à un emploi.

2. Un manque de représentation au niveau européen et national

Le mouvement politique rom est d'affirmation relativement récente. Il faut attendre les années 1960 pour voir se créer des organisations roms, lancer des campagnes de mobilisation mondiale.

Selon Emmanuelle Pons, dans son ouvrage intitulé Les tsiganes en Roumanie, des citoyens à part entière ?, « *La dynamique politique s'affirme un peu partout mais le processus n'avance que très lentement. La majorité des Roms demeurent passifs politiquement et restent en dehors des élections, persuadés qu'ils ne peuvent influencer sur les décisions politiques. Le faible taux de participation à la vie politique est également dû au manque d'éducation de la population tzigane et à son importante marginalisation (...).*

« La fragmentation de la population rom ne facilite pas non plus l'émergence d'une conscience politique rom indépendante et organisée. Les Roms ne forment pas un groupe homogène et se trouvent souvent opposés les uns aux autres. Certains sont nomades, la plupart sédentaires. (...) Il ya en a qui s'identifient comme « Tsiganes », d'autres qui cachent leur origine. Certains perpétuent la tradition, d'autres ont été assimilés. Il y a ceux qui vivent regroupés et les autres qui sont au contraire mélangés avec les non-Tsiganes (surtout dans les grandes villes industrielles).

« La solidarité rom n'est pas toujours de mise. (...) En règle générale les Roms parvenus à une certain réussite matérielle ne font pas preuve d'un grand dévouement pour le reste du groupe. Au contraire, ils restent avant tout intéressés par l'appât du gain, cherchent parfois à accroître leur pouvoir en se lançant dans la politique, et se laissant volontiers manipulés par les partis des non-Tsiganes lorsque cela peut servir leurs intérêts. Compte-tenu de leur manque d'expérience en politique et surtout des raisons peu avouables à leur engagement, ils ne sont pas toujours le plus efficaces et les mieux placés pour défendre la cause de leur communauté. Comme le souligne Marcel Courthiade¹ dans son article :

« Certes l'envie, la déviance, la malveillance et d'autres sentiments destructeurs sont largement partagés par les non-Tsiganes, notamment dans l'actuel désastre des pays de l'Est, mais ce qui est une plaie pour une population majoritairement structurée devient une calamité pour un peuple dispersé et persécuté. »

¹ Marcel Courthiade, « Vous êtes le centre du monde » in *Études tsiganes* n°1993

Le premier Congrès international des Roms qui s'est tenu à Londres en 1971 a revendiqué le droit des Roms à être reconnu comme un peuple à part entière. Il adopte :

- le terme « Rom » comme terme générique pour désigner son peuple,
- un drapeau :

*« Bleu, comme le ciel et la mer,
Vert, comme les forêts et les prairies
Rouge comme le sang versé
Lors des persécutions que nous avons subies au cours des siècles. »*

Vania de Gila-Kachanowski, Huguette Tanguy

- un hymne : « *Gelem, Gelem* » sur une musique traditionnelle rom et des paroles composées par Jarko Jovanovic, poète rom d'origine de l'ex-Yougoslavie et dont la majeure partie de sa famille a été exterminée à Auschwitz ;

- et une Journée internationale des Roms, le 8 avril. Les Roms commémorent également le Samudaripen le 2 août, en mémoire du génocide perpétré par les nazis, date à laquelle 3000 d'entre eux ont été assassinés à Auschwitz-Birkenau en 1945.

En 1978, le Congrès mondial rom réuni à Genève crée l'Union romani internationale.

En 1979, celle-ci obtient un statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations Unies.

En 1994, Juan de Dios Ramirez-Heredia devient le premier membre rom au Parlement européen après avoir été le premier et, à ce jour, le seul membre rom de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe entre 1983 et 1985.

En 2000, est revendiquée, lors du 5e Congrès mondial rom, à Prague, l'idée d'une nation rom, une nation « *sans territoire compact et sans prétention à un tel territoire* ».

En 2003 est créé le Réseau international des femmes roms (IRWN), en partenariat avec l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) et l'EUMC (Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes). Ce réseau qui, au départ, avait son action sur l'accès des femmes roms aux soins s'est depuis étendu à d'autres domaines tels que l'accès à l'emploi, à la lutte contre les préjugés et les discriminations. L'IRWN est aussi un moteur de changement pour faire évoluer la communauté rom sur des sujets

longtemps tabous tels que les mariages précoces, l'éducation des filles et l'homosexualité.

En 2004 est créé le Forum européen des Roms et des Gens du voyage (Ferv). Il a pour objectif de faire entendre la voix des Roms, de permettre aux communautés de faire valoir leurs espoirs et leurs préoccupations au niveau européen, de participer aux décisions les concernant. Le Ferv, dont le siège est à Strasbourg, est une instance autonome indépendante des gouvernements. Il réunit des représentants des fédérations nationales et d'organisations internationales roms afin de défendre les droits des Roms.

Il n'en demeure pas moins qu'en 2012, la représentation politique des Roms, tant au sein du Parlement européen, que des parlements nationaux et des autres formes de représentation au sein des pays membres de l'Union européenne, reste excessivement limitée.

En Roumanie, un député représente la minorité nationale rom, comme 16 autres minorités qui sont représentées au parlement. Son influence reste, malgré tout, confidentielle.

En Hongrie, il existe un Conseil National des Roms, décliné au niveau départemental et local. Composé de membres élus, sa majorité évolue en suivant celle du parti politique dominant. Son activité est vivement contestée par les ONG locales.

Par ailleurs, deux Roms hongroises, Lívia Járóka (Fidez, PPE) et Viktória Mohácsi (ADLE), ont été élues, en 2004, au Parlement européen.

En 2008, Viktória Mohácsi a obtenu, à Rome, le « Premio Minerva » pour son activité de défense des droits de l'homme des Roms. Elle a été particulièrement active contre les attaques que connaît la communauté rom en Hongrie entre janvier 2008 et juin 2010, période pendant laquelle 68 attaques ont été recensées, qui ont provoqué la mort de 12 personnes et de nombreux blessés. En 2009, Viktória Mohácsi a demandé une protection policière en raison des graves menaces qu'elle avait reçues. Elle n'a pas été réélue au Parlement européen lors des dernières élections européennes. Selon le journal Nepszabadsag, elle aurait demandé l'asile politique au Canada en février 2012.

De son côté, Lívia Járóka, dont le mandat de député européen a été renouvelé en 2009, a indiqué, dans une interview publiée dans le magazine européen d'actualité cafebabel.com le 20 avril 2009, que « *La situation des Roms dans les pays de l'Est n'a cessé d'empirer depuis la chute du bloc communiste. En Europe occidentale, le cas de l'Italie est seulement la partie visible de l'iceberg. Ce qui m'attriste particulièrement est le sentiment anti-Rom grandissant en ces temps de crise économique. Je ne vois pas non plus de*

partis politiques disposés à lutter contre les stéréotypes ou en faveur du vote des Roms. Certes, beaucoup de promesses sont faites mais je ne vois l'argent arriver de nulle part. Bruxelles se dit enchantée par les magnifiques programmes d'intégration présentés par chacun des États membres, mais elle ne cherche jamais à vérifier leur mise en application. ». Elle regrettait alors la force des préjugés, qui faisaient obstacle au rapprochement des Roms et des non-Roms et dénonçait l'absence d'espaces de travail communs, précisant à ce titre que « *pendant le régime communiste, chaque citoyen rom se rendait tous les matins à son travail avec les gadjos (non-Roms). Il existait aussi beaucoup de mariages mixtes (moi-même en suis issue), alors qu'aujourd'hui, on n'en compte quasiment plus car les Roms n'ont pas de travail. 90 % des Tsiganes hongrois sont au chômage ou travaillent dans un marché noir* ». Elle dénonçait la responsabilité des médias dans la méconnaissance actuelle des Roms, qui « *préfèrent jeter de l'huile sur le feu* » et regrettait l'absence « *de chiffres officiels sur les gitans* » qui empêchent de disposer de données et, par conséquent d'analyses fiables. Afin de rapprocher les non-Roms des Roms, la priorité des politiques actuelles devait viser la déségrégation, en particulier dans l'éducation et dans l'emploi.

II. LE RÔLE MOTEUR DU CONSEIL DE L'EUROPE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS À L'ENCONTRE DES ROMS SUR LE TERRITOIRE EUROPÉEN

A. LA SITUATION DES ROMS : UNE PRÉOCCUPATION ANCIENNE DU CONSEIL DE L'EUROPE

1. Une question qui s'inscrit pleinement dans les valeurs du Conseil de l'Europe

La création du Conseil de l'Europe en 1949 répond à la volonté des dix États fondateurs¹ de réconcilier les peuples au sortir de la Seconde Guerre mondiale et de les protéger de l'oppression. Cette organisation, qui réunit aujourd'hui 47 États, vise donc à créer un espace démocratique et juridique commun, fondé autour de la promotion de trois valeurs centrales : la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit. Robert Schuman disait, à son propos, qu'elle est « *le laboratoire où s'écrit et s'expérimente la coopération européenne* ».

La signature de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales le 4 novembre 1950 a doté le Conseil de l'Europe d'un instrument de référence pour garantir le respect des droits de l'homme et de la prééminence du droit.

D'une part, cette Convention réaffirme l'attachement des États parties à un certain nombre de droits et de libertés fondamentales contenus dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948.

Elle proclame le droit à la vie, le droit à la liberté et à la sécurité, le droit à un procès équitable, le principe de la légalité des peines, le droit au respect de la vie privée et familiale, la liberté de pensée, de conscience et de religion, la liberté d'expression ou encore la liberté de réunion et d'association. Elle interdit également la torture, l'esclavage ou le travail forcé, la détention arbitraire et illégale et toutes les formes de discriminations.

D'autre part, elle institue une Cour – la Cour européenne des droits de l'homme, également connue sous le nom de Cour de Strasbourg – chargée de

¹ *Le Conseil de l'Europe a été créé le 5 mai 1949 par dix États : la Belgique, le Danemark, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.*

veiller à la mise en œuvre et au respect effectif, par les États parties, des droits et libertés ainsi proclamés. Par la suite, la Convention de 1950 a été complétée par quatorze protocoles additionnels, plusieurs d'entre eux ayant pour objet la reconnaissance de nouveaux droits.

Au regard de son domaine d'action, c'est donc tout naturellement que le Conseil de l'Europe a été amené à protéger les droits des Roms. Plusieurs articles de la Convention peuvent être invoqués pour condamner les pratiques discriminatoires à l'encontre des Roms. C'est en particulier le cas de **l'article 14 de la Convention**, qui prohibe les discriminations puisqu'il garantit la jouissance des droits et libertés énoncés dans la Convention, sans distinction aucune, citant ceux fondés « *sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation* ». C'est également le cas du **protocole additionnel n° 12** du 4 novembre 2000 qui est venu confirmer ce principe général d'interdiction de la discrimination et en préciser les contours. Il rappelle notamment que « *la jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune* », reprenant la liste des motifs de discrimination déjà présente à l'article 14 de la Convention. Il ajoute également que « *nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit* ». Globalement, ce principe général d'interdiction de la discrimination est interprété par le Conseil de l'Europe de manière large. Il signifie, d'une part, qu'il ne faut pas traiter différemment des personnes dans une situation identique, mais, d'autre part, qu'il faut traiter différemment des personnes qui sont dans une situation différente.

Deux autres protocoles additionnels à la Convention encadrent également la pratique des expulsions et peuvent donc s'appliquer à la question des Roms. Il s'agit du **protocole n° 4 du 16 septembre 1963**, qui interdit, dans son article 4, les expulsions collectives d'étrangers, mais aussi le **protocole n° 7 du 22 novembre 1984** qui fixe, dans son article 1^{er}, les garanties procédurales applicables en cas d'expulsion d'étrangers.

Il convient également de citer plusieurs autres textes élaborés dans le cadre du Conseil de l'Europe :

– d'une part, la **Charte sociale européenne** qui date de 1961 et a été révisée en 1996, et fixe une série de droits fondamentaux relatifs au logement, à la santé, à l'éducation, à l'emploi, à la protection sociale et juridique et à la non-discrimination ;

– d'autre part, la **Charte européenne des langues régionales ou minoritaires** et la **Convention-cadre pour la protection des minorités nationales**. Aucun de ces deux derniers textes n'a été ratifié par la France.

2. Une problématique dont se sont saisis tous les organes du Conseil de l'Europe

Sur le fondement de la Convention et de ses protocoles additionnels, **la Cour européenne des droits de l'homme a été saisie, à partir de 1996, d'une vingtaine de requêtes considérées comme recevables concernant spécifiquement les Roms.** Elle a pu élaborer, à cette occasion, une jurisprudence protectrice des droits des Roms, à l'image de celle qu'elle a développée en matière de respect des droits des minorités. La grande majorité des requêtes que la Cour a eu à traiter jusqu'à présent portaient sur le problème des violences policières (article 2 de la Convention relatif au droit à la vie), des traitements inhumains ou dégradants infligés en détention ou de cas de stérilisations forcées de femmes roms (article 3 de la Convention relatif à l'interdiction de la torture), des procédures d'expulsion collective (protocole n° 4, des attaques sur des villages roms ou des destructions de biens leur appartenant (article 8 de la Convention relatif au respect de la vie privée et familiale et du domicile), mais aussi de discriminations manifestes (article 14 de la Convention relatif à l'interdiction de la discrimination et protocole n° 12), telles que le placement d'enfants roms dans des écoles spéciales, le refus d'accorder une pension de réversion pour non-reconnaissance du mariage traditionnel rom, ou encore l'interdiction faite à un Rom de se présenter à des élections.

Ces arrêts ont permis d'enregistrer des progrès significatifs en matière d'intégration des Roms à un double titre. D'une part, ils ont contribué à reconnaître les multiples discriminations dont ces populations sont victimes. D'autre part, ils ont sans doute permis de sensibiliser davantage les Roms à leurs droits et aux instruments dont ils peuvent bénéficier pour s'assurer que ceux-ci soient respectés. Il n'en demeure pas moins que les requêtes déposées en la matière restent encore rares, la nécessité d'épuiser au préalable les voies de recours au niveau interne pouvant apparaître décourageante. Afin de pallier cette difficulté, le Conseil de l'Europe a d'ailleurs mis en place des sessions annuelles de formation pour renforcer les compétences des juristes fournissant une assistance aux communautés roms. Un guide destiné aux avocats a également été publié. Il fait le point sur les articles de la Convention et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Il convient également de souligner que se pose régulièrement le problème de l'exécution des arrêts de la Cour. C'est le Comité des ministres qui a la charge de cette surveillance. Mais la Cour fait observer qu'il n'est pas rare que plusieurs condamnations soient nécessaires avant qu'un État ne remédie aux pratiques sanctionnées dans ses arrêts. C'est pourquoi celle-ci formule désormais de plus en plus régulièrement des recommandations à

l'attention de l'État sur la manière dont il pourrait mettre sa législation en conformité afin de ne plus s'exposer à des condamnations.

La Cour de Strasbourg n'est pas le seul organe du Conseil de l'Europe à être intervenu sur la question des Roms. Dès 1963, **l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe** a reconnu la contribution des Roms à la diversité culturelle en Europe et la nécessité de garantir leurs droits. En 1969, elle est la première institution à adopter un texte officiel concernant les Roms, au travers de sa recommandation n° 563 (1969) relative à la situation des Tsiganes et autres nomades en Europe. En 1993, elle a adopté une nouvelle recommandation¹ afin de faire le point sur la situation des Roms en Europe suite à l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale au Conseil de l'Europe.

Mais c'est surtout depuis le début des années 2000 que l'intervention de l'Assemblée parlementaire sur la question des Roms s'est faite très régulière. En 2002, elle a adopté une recommandation² dans un contexte marqué par d'importants mouvements migratoires des populations Roms en raison des conflits dans les Balkans occidentaux, afin d'améliorer le statut juridique, le niveau d'égalité et les conditions de vie des Roms. Elle invitait en particulier les États membres à « *mettre en œuvre des programmes spécifiques afin d'améliorer l'intégration des Roms dans la société [...] et assurer leur participation au processus de décision* » et à développer des actions positives pour les classes défavorisées dans les domaines de l'enseignement, de l'emploi et du logement, qui pourraient également bénéficier aux Roms. En 2003 et en 2005, l'Assemblée parlementaire a consacré deux recommandations³ aux retours forcés de Roms vers la Serbie-Monténégro et à la situation au Kosovo. En juin 2010, elle a adopté une recommandation et une résolution sur la situation des Roms en Europe et les activités pertinentes du Conseil de l'Europe⁴. Ces deux textes tirent le bilan de l'action menée par le Conseil de l'Europe jusqu'à présent. Ils sont intéressants à un double titre puisqu'ils relèvent, d'une part, l'insuffisante mise en œuvre des précédentes recommandations et, d'autre part, la tendance des États à se dérober à certaines de leurs responsabilités au profit de l'échelon européen, alors même

¹ *Recommandation n° 1203 du 2 février 1993 relative aux Tsiganes en Europe, qui comporte plusieurs propositions à l'attention du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur les questions de culture, d'éducation, d'information, d'égalité des droits, de consultation des parties concernées et de désignation d'un médiateur pour les Tsiganes.*

² *Recommandation n° 1557 du 25 avril 2002 sur la situation juridique des Roms en Europe.*

³ *Recommandation n° 1633 du 25 novembre 2003 sur les retours forcés de Roms originaires de l'ex-République fédérale de Yougoslavie, y compris du Kosovo, en Serbie-Monténégro, en provenance d'États membres du Conseil de l'Europe ; et recommandation n° 1708 du 21 juin 2005 sur la situation actuelle au Kosovo.*

⁴ *Recommandation n° 1924 et Résolution n° 1740 du 22 juin 2010.*

que « *l'éducation, l'emploi, l'intégration sociale, les services de santé et le logement sont presque entièrement du ressort des États* ».

L'action de l'Assemblée parlementaire sur la question des Roms s'est naturellement accélérée après les événements survenus en France pendant l'été 2010. En octobre 2010, l'Assemblée a adopté une résolution¹ s'inquiétant de la montée récente du discours sécuritaire au niveau national en prenant pour exemple le cas des Roms. En novembre 2010, elle a adopté une recommandation et une résolution sur les demandeurs d'asile roms en Europe², qui condamnent notamment le racisme et la xénophobie à l'encontre des Roms et invitent les États membres à repenser leurs politiques de retour à l'égard des demandeurs d'asile roms, en particulier ceux originaires du Kosovo. Plus récemment, en juin 2012, l'Assemblée parlementaire a adopté une recommandation³ sur les migrants Roms en Europe, qui dénonce la double stigmatisation dont ils sont victimes, à la fois en tant que Roms et en tant que migrants.

D'autres organes du Conseil de l'Europe ont également contribué à promouvoir l'intégration des Roms. C'est bien sûr le cas du **Comité des ministres** qui, à partir de 1975, a adopté, sur une base régulière, diverses recommandations⁴ sur la situation des Roms en Europe. Ces textes mettent souvent l'accent sur les difficultés sociales auxquelles ces populations sont confrontées, en insistant sur les améliorations qui pourraient être apportées en matière d'éducation, d'emploi, de logement et d'accès aux soins de santé.

Le **Congrès des pouvoirs locaux et régionaux**, qui assure la représentation de la démocratie locale et régionale au sein du Conseil de l'Europe, est lui aussi intervenu, à partir de 1981, afin de mieux définir le rôle et la responsabilité des autorités locales et régionales en matière d'intégration des Roms.

La **Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)** a, pour sa part, adopté deux recommandations consacrées à la

¹ Résolution n° 1760 du 7 octobre 2010 sur la montée récente en Europe du discours sécuritaire au niveau national : le cas des Roms

² Recommandation n° 1941 et résolution n° 1768 du 12 novembre 2010 sur les demandeurs d'asile roms en Europe.

³ Recommandation n° 2003 du 28 juin 2012 sur les migrants roms en Europe.

⁴ A titre d'exemple, on peut citer la résolution n° 13 (1975) portant recommandation sur la situation sociale des populations nomades en Europe, la recommandation n° R(2000)4 sur l'éducation des enfants roms/tsiganes en Europe, la recommandation Rec(2001)17 sur l'amélioration de la situation économique et de l'emploi des Roms/Tsiganes et des Voyageurs en Europe, la recommandation Rec(2005)4 relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des Gens du voyage en Europe, la recommandation Rec(2006)10 relative à un meilleur accès aux soins de santé pour les Roms et les Gens du voyage en Europe.

question des Roms : l'une en 1998 sur la lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms et les Tsiganes, qui souligne en particulier que l'anti-tsiganisme est une forme particulière de racisme ; et l'autre en 2011 sur la lutte contre l'anti-tsiganisme et les discriminations envers les Roms.

Le **Comité européen des droits sociaux**, qui est chargé de juger la conformité du droit et de la pratique des États parties à la Charte sociale européenne, a également été directement appelé à évaluer la situation des Roms dans différents pays européens. Outre la publication de rapports annuels, cet organe peut être saisi de réclamations collectives, généralement déposées par des associations, à l'encontre des États parties ayant accepté cette procédure¹. C'est en particulier à l'occasion de l'examen de telles réclamations que le Comité européen des droits sociaux a pu constater des violations des droits des Roms au regard de la Charte. Il convient de souligner que le Comité a rendu des conclusions cette année, dans le cadre d'une réclamation présentée par la Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme (FIDH) contre la Belgique, dans lesquelles il indique que « *tout lieu où réside une famille, de façon légale ou non, dans un immeuble ou dans un bien meuble, comme l'est une caravane, doit être considéré comme un logement au regard de la Charte* ».

Surtout, le **Commissaire aux droits de l'homme**, depuis la création de la fonction en 1999, accorde une attention particulière au respect et à la protection des droits des Roms. Il a consacré plusieurs rapports à cette question² et fait quasi systématiquement un point sur ce sujet à l'occasion de ses visites dans l'un des États membres. Son rôle est d'autant plus important que le Commissaire aux droits de l'homme est une personnalité indépendante, désignée par l'Assemblée parlementaire pour un mandat de six ans non renouvelable, ce qui lui confère un caractère impartial. Ses recommandations n'ont pas de force obligatoire, mais elles visent plutôt à nourrir un dialogue constructif avec les gouvernements pour les aider à remédier à leurs difficultés en matière de respect des droits fondamentaux. L'action du Commissaire aux droits de l'homme sur la question des Roms se concentre sur quelques domaines identifiés comme prioritaires, à savoir la lutte contre l'anti-tsiganisme, l'éducation des enfants roms, les atteintes à la liberté de circulation et le problème des expulsions. Le Commissaire est particulièrement attentif à la situation des Roms dans les Balkans et s'inquiète en particulier

¹ Si, aujourd'hui, 43 États sur les 47 que compte le Conseil de l'Europe ont ratifié la Charte sociale européenne, seuls 15 d'entre eux ont accepté la procédure de réclamations collectives, dont la France.

² On peut citer, par exemple, le rapport du 15 février 2006 de M. Alvaro Gil-Robles sur la situation en matière de droits de l'homme des Roms, Sintis et Gens du voyage en Europe ou, dernièrement, le rapport de février 2012 de M. Thomas Hammarberg consacré à cette même question.

des retours forcés vers le Kosovo et des problèmes posés par le statut d'apatride dont souffrent ces populations.

B. UNE ACTION SPÉCIFIQUE QUI S'EST CONSIDÉRABLEMENT ÉTOFFÉE AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

1. La création, à partir des années 1990, d'organes dédiés à la promotion de l'intégration des Roms

A partir des années 1990, la question de la situation des Roms sur le territoire du Conseil de l'Europe s'est posée avec davantage d'acuité, du fait de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale. Face au risque tant d'une duplication des actions menées par les différents organes que d'un manque de suivi régulier, le Conseil de l'Europe a élaboré des programmes destinés spécifiquement aux Roms, afin d'apporter une réponse ciblée au défi de leur intégration.

En 1994, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe a nommé un **Coordonateur pour les Roms et les Gens du voyage**, chargé de coordonner les activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine, de conseiller le Secrétaire général sur ces questions, de tisser des liens avec les organisations roms et de coopérer avec les autres organisations internationales concernées, en particulier l'Union européenne et l'OSCE.

Puis, en septembre 1995, la création d'un **Comité d'experts sur les Roms et les Gens du voyage** (MG-S-ROM) a également été décidée. Ce comité, qui se réunit deux fois par an, rassemble des membres désignés par les États membres, ainsi que des représentants de l'Assemblée parlementaire, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et de l'ECRI. La Commission européenne peut également y siéger en qualité d'observateur. Il joue, en quelque sorte, un rôle de conseil auprès des États membres. Il est chargé de suivre l'évolution de la situation des Roms et des Gens du voyage dans les États membres au regard des différents instruments juridiques conclus dans le cadre du Conseil de l'Europe. Il analyse et évalue également les politiques et les pratiques des États membres à l'égard des Roms et des Gens du voyage. Surtout, il peut élaborer des lignes directrices pour l'élaboration de politiques nationales destinées à promouvoir les droits des Roms et des Gens du voyage.

La création de ces deux nouvelles structures – le Coordonateur et le MG-S-ROM – s'est également traduite, dans les structures administratives internes du Conseil de l'Europe, par la mise en place d'une division dédiée aux Roms et aux Gens du voyage.

2. La mise en place d'instances représentatives des Roms au niveau paneuropéen

L'action du Conseil de l'Europe en faveur des Roms a pris un nouveau tournant au début des années 2000, suite à l'appel lancé par la Présidente de Finlande, Mme Tarja Halonen, « *de créer pour les Roms, sous une forme ou une autre, une instance consultative pour les représenter au niveau paneuropéen* », lors d'une allocution devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 24 janvier 2001. L'idée était de permettre aux Roms de faire entendre leur voix au niveau européen en faisant non seulement part de leurs préoccupations, mais aussi en prenant part aux décisions les concernant.

C'est ainsi qu'en 2004, le **Forum européen des Roms et des Gens du voyage** a vu le jour à Strasbourg. Instance autonome et indépendante des gouvernements, le Forum réunit des représentants de fédérations nationales et d'organisations internationales roms afin de défendre les droits des Roms et de veiller à leur plein respect.

D'autres réseaux ont également été créés afin d'assurer une meilleure représentation politique de ces populations sur la scène européenne. Il s'agit en particulier du Forum des jeunes Roms européens et du Réseau international des femmes roms (IRWN), qui vise à améliorer l'accès des femmes roms aux soins de santé et à l'emploi et à lutter contre les discriminations dont elles sont victimes.

3. La relance de l'action du Conseil de l'Europe depuis l'été 2010

Les évènements de l'été 2010 ont également contribué à renouveler l'approche du Conseil de l'Europe sur la question des Roms. Après la vague d'expulsion de campements Roms en Europe occidentale, le Secrétaire général a organisé une réunion à Strasbourg, en présence des représentants des 47 États membres du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne et de la communauté rom, afin de condamner la discrimination largement répandue à l'encontre des Roms et leur marginalisation sociale et économique. Une « **Déclaration de Strasbourg** » a été adoptée le 20 octobre 2010, au sein de laquelle les acteurs se sont engagés sur trois séries de principes : la non-discrimination, la citoyenneté, les droits des femmes et des enfants ; l'inclusion sociale, notamment en matière d'éducation, de logement et de soins de santé ; et l'autonomisation, comme l'amélioration de l'accès à la justice.

**L'action particulière du Conseil de l'Europe
en matière de lutte contre l'anti-tsiganisme :
l'exemple de la campagne *Dosta !***

Prenant acte du fort sentiment anti-Roms qui règne sur le territoire européen, le Conseil de l'Europe a lancé depuis 2006, avec le soutien financier de la Commission européenne, une campagne de sensibilisation, appelée *Dosta !* – un terme romani qui signifie « ça suffit » – afin de faire tomber les préjugés qui frappent les Roms.

La question de la lutte contre l'anti-tsiganisme est un axe important du travail mené par le Conseil de l'Europe. A de multiples reprises, cette organisation a en effet rappelé que les Roms constituaient la minorité la plus persécutée d'Europe et qu'ils souffraient d'une image négative et erronée au sein de la société, étant associés tour à tour à un nomade ou à un voleur sale et associable. Le Commissaire aux droits de l'homme observe, en effet, dans son rapport de février 2012, « *le profond enracinement de l'anti-tsiganisme* ». Il s'inquiète du fait que des groupes extrémistes prennent, dans plusieurs pays européens, expressément pour cible les Roms. Il déplore également les stéréotypes anti-Roms qui se multiplient dans les médias à travers toute l'Europe. Aussi appelle-t-il les États membres à combattre « *les préjugés et les stéréotypes qui sont le moteur de la discrimination et de la violence à l'égard des Roms et des Gens du voyage en Europe* ». A cet égard, il rappelle à juste titre que « *sans l'éradication de l'anti-tsiganisme, tous les efforts et programmes visant à l'intégration des Roms resteront vains* ». Le Forum européen des Roms et des Gens du voyage fait un constat identique et estime que la lutte contre l'anti-tsiganisme doit être un préalable à toute action.

La campagne *Dosta !* s'attaque à une quinzaine de préjugés profondément enracinés dans l'imaginaire collectif (le nomadisme, la musique et la danse, la criminalité, la propreté et la pureté, les coutumes, les métiers traditionnels, la tenue vestimentaire, la religion, les femmes, les enfants, l'éducation, l'emploi, le logement...) afin de les balayer. L'idée est de véhiculer une image positive des Roms, en mettant en avant le fait qu'ils ont des droits et des aspirations au même titre que les autres citoyens européens, et que la culture rom fait, par ailleurs, partie intégrante du patrimoine culturel européen et contribue à enrichir les sociétés européennes. La campagne s'appuie en particulier sur un site Internet, des spots pour la télévision et la radio, des projets scolaires et des formations pour les médias et les enseignants. Plusieurs conférences et des festivals destinés à promouvoir la culture rom ont également été organisés.

Un prix spécial *Dosta !* a par ailleurs été créé en juin 2007 pour renforcer le rôle des collectivités locales dans le domaine de la protection des droits des Roms et des minorités. Ce prix récompense des initiatives créatives et innovantes susceptibles d'assurer l'intégration sur le long terme des Roms présents sur le territoire, tout en respectant la diversité de ces communautés et en assurant une participation active de ces populations à la vie démocratique.

La campagne *Dosta !* a initialement été lancée en 2006-2007 dans cinq pays des Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Serbie et ex-République yougoslave de Macédoine) puis étendue à la Moldavie et à l'Ukraine en 2008-2009. Depuis, l'Italie, la Roumanie, la Croatie et la Slovénie ont rejoint la campagne en 2008, suivies de la Lettonie en 2009, de la Bulgarie et de la France en 2010.

Dans la foulée de cette déclaration, le Secrétaire général a nommé un **Représentant spécial pour les questions relatives aux Roms**, M. Jeroen Schokkenbroek, afin de piloter la nouvelle approche retenue. La nomination d'un tel représentant témoigne du fort intérêt que porte le Conseil de l'Europe à la situation des Roms, le Secrétaire général ne s'étant adjoint les compétences que de deux représentants spéciaux : l'un pour les questions roms et l'autre chargé de la mise en œuvre de la réforme du Conseil de l'Europe.

Parmi ses missions, M. Jeroen Schokkenbroek a la charge du **programme de formation de médiateurs roms**, intitulé ROMED, prévu par la Déclaration de Strasbourg. Ce programme doit concerner la formation de plus d'un millier de médiateurs, pour la plupart issus de la communauté rom, afin de dispenser, d'une part, des conseils juridiques et administratifs aux communautés roms et, d'autre part, de faciliter la communication entre ces communautés et les autorités publiques sur des questions concrètes comme la scolarisation des enfants, l'accès aux soins, le logement et l'emploi. Quinze États membres du Conseil de l'Europe y participent aujourd'hui, parmi lesquels la France, l'Espagne et l'Italie, mais aussi la Bulgarie, la Hongrie ou la Roumanie.

Une **base de données sur les bonnes pratiques** identifiées en matière d'intégration des Roms a également été élaborée et mise en ligne sur le site Internet du Conseil de l'Europe depuis le 24 octobre dernier. Cet outil, destiné aux autorités nationales et locales comme aux ONG, recense des exemples de politiques ou de bonnes pratiques qui ont fait l'objet d'une évaluation positive par le Conseil de l'Europe. L'idée est de dresser un catalogue de techniques éprouvées qui pourraient être adaptées dans d'autres pays. Les bonnes pratiques ainsi listées portent sur des domaines variés, allant de l'éducation des enfants roms à l'insertion professionnelle en passant par les modalités de consultation politique des communautés roms. Le Représentant spécial a néanmoins indiqué que la plupart de ces bonnes pratiques avaient vocation à être mises en œuvre de manière temporaire, jusqu'à ce que l'intégration soit devenue définitive, faute de quoi elles ne feraient qu'accroître la ségrégation qui existe aujourd'hui entre Roms et non-Roms.

Parallèlement, un groupe d'experts désignés au plus haut niveau par les 47 États membres du Conseil de l'Europe a été mis en place : il s'agit du **Comité ad hoc d'experts sur les questions Roms** (Cahrom). Ce comité se réunit deux fois par an et doit permettre aux États membres d'échanger sur leurs expériences et leurs bonnes pratiques. Il est placé directement sous l'autorité du Comité des ministres et peut lui proposer des avis ou des recommandations pour adoption et l'alerter sur des questions nouvelles nécessitant une attention urgente.

Au final, l'action du Conseil de l'Europe s'articule donc aujourd'hui autour de trois dimensions : l'élaboration de normes favorisant l'intégration des Roms, la surveillance des politiques et des pratiques mises en œuvre au niveau national, mais également l'assistance aux États membres par le biais de divers programmes comme celui destiné à la formation de médiateurs.

Le Représentant spécial a indiqué que le Conseil de l'Europe entendait, dans les prochains mois, s'atteler à **renforcer le rôle de l'échelon local qui lui paraît primordial dans la mise en œuvre des politiques d'intégration des Roms**. A cet égard, la base de données recensant les bonnes pratiques devrait être un outil utile pour le lancement de cette nouvelle phase.

III. LA CONSTRUCTION PROGRESSIVE D'UNE RÉPONSE DE L'UNION EUROPÉENNE AU DÉFI DE L'INTÉGRATION DES ROMS

A. UNE INTERVENTION ENCORE RELATIVEMENT RÉCENTE

L'engagement de l'Union européenne en faveur des Roms est, en comparaison de celui du Conseil de l'Europe, relativement récent. Dans les domaines concernés, l'Union européenne ne dispose, au mieux, que d'une « compétence partagée » avec les États membres, quand il ne s'agit pas d'une « compétence d'appui ».

1. Le cadre général de l'Union européenne pouvant s'appliquer aux Roms

Plusieurs dispositions générales du droit européen peuvent être applicables aux Roms.

Il s'agit en particulier de la **liberté de circulation** et du **droit au séjour**, qui sont reconnus à tous les citoyens de l'Union en vertu du traité sur l'Union européenne et de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004. Pour les séjours de moins de trois mois, le droit de libre circulation et de séjour est ouvert sans autre condition ou formalité que la détention d'une carte nationale d'identité ou d'un passeport en cours de validité, mais sous la réserve du respect de l'ordre public. Ce droit n'est cependant maintenu, conformément à la directive, que s'il ne constitue pas « *une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil* ». Pour les séjours de plus de trois mois, le droit à la libre circulation et au séjour comporte deux limites : le droit au séjour peut cesser si le comportement de la personne concernée constitue une menace pour l'ordre public ; il peut également prendre fin si la personne, n'exerçant aucune activité professionnelle, ne dispose ni des ressources suffisantes ni d'une assurance maladie complète.

Par ailleurs, à l'**exception notable des citoyens bulgares et roumains**, pour lesquels les États membres ont été autorisés à maintenir des dispositions transitoires jusqu'au 31 décembre 2013 afin de restreindre l'accès à leur marché du travail, les autres ressortissants de l'Union européenne jouissent également du **principe de libre circulation des travailleurs**, garanti par l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Aujourd'hui, huit États membres maintiennent encore des restrictions à la libre circulation des travailleurs roumains et bulgares. En outre,

l'Espagne, qui avait initialement levé les mesures transitoires le 1^{er} janvier 2009, les a réintroduites pour les seuls ressortissants roumains le 22 juillet 2011, face à la situation fortement dégradée du marché de l'emploi.

Tableau relatif à l'accès au marché du travail des ressortissants bulgares et roumains dans les vingt-cinq autres États membres de l'Union européenne

État membre	Accès au marché du travail
Allemagne	Restrictions avec des simplifications
Autriche	Restrictions avec des simplifications
Belgique	Restrictions avec des simplifications
Chypre	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2007)
Danemark	Accès libre (depuis le 1 ^{er} mai 2009)
Estonie	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2007)
Irlande	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2012)
Grèce	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2009)
Espagne	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2009) Restrictions pour les travailleurs roumains (depuis le 22 juillet 2011 au titre de la clause de sauvegarde)
Finlande	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2007)
France	Restrictions avec des simplifications
Italie	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2012)
Lettonie	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2007)
Lituanie	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2007)
Luxembourg	Restrictions avec des simplifications
Hongrie	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2009)
Malte	Restrictions
Pays-Bas	Restrictions avec des simplifications
Pologne	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2007)
Portugal	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2009)
République tchèque	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2007)
Royaume-Uni	Restrictions
Slovénie	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2007)
Slovaquie	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2007)
Suède	Accès libre (depuis le 1 ^{er} janvier 2007)

Source : Commission européenne (situation au 30 juillet 2012)

Il convient également d'ajouter à ces règles **le principe de non-discrimination**, aujourd'hui protégé par plusieurs textes au niveau de l'Union européenne et, en premier lieu, par la Charte des droits fondamentaux, proclamée à Nice le 7 décembre 2000. Son article 21 interdit « *toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle* ». Il prohibe également toute discrimination fondée sur la nationalité. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la Charte a acquis une force juridique contraignante, même si le protocole n° 30 annexé au traité de Lisbonne précise qu'elle ne crée pas de nouveaux droits justiciables en Pologne et au Royaume-Uni (le Conseil européen a admis que la République tchèque pourrait également bénéficier de ce protocole). Mais, sans même la Charte, deux directives garantissent, depuis 2000, l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (directive 2000/43/CE du 29 juin 2000), y compris en matière d'emploi et de travail (directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000).

2. Le développement d'actions spécifiques en faveur des Roms

Au-delà de ces principes de portée générale, **la perspective de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale, à la fin des années 1990, a conduit l'Union européenne à accorder une plus grande attention à la question des Roms**, compte tenu de la mobilité de ces populations et du caractère transnational des difficultés qu'elles soulevaient. L'Union a donc, dans la phase de pré-adhésion, invité les pays candidats à faciliter l'intégration économique et sociale des populations roms présentes sur leur territoire. A cette fin, des fonds ont été octroyés dans le cadre du programme PHARE afin de financer plusieurs actions en faveur des Roms. Par la suite, les fonds structurels (Fonds social européen, FEDER) ont également été mobilisés pour financer des projets en direction des populations roms.

Mais **c'est véritablement à partir de 2007 que l'Union européenne s'est engagée dans une réelle démarche en faveur des Roms**. Cette date n'est d'ailleurs probablement pas le fruit du hasard puisque l'année 2007 a non seulement été déclarée « année européenne de l'égalité des chances pour tous », mais elle a coïncidé également avec l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'Union européenne. Le Conseil européen de décembre a reconnu, pour la première fois, que ces populations devaient faire face à une « *situation très particulière* », qui justifiait que l'Union et les États membres mettent tout en œuvre pour améliorer leur inclusion. Or, dans un rapport remis en juin 2008, la Commission européenne a observé qu'en dépit des nombreux

instruments déjà existants, qu'il s'agisse des dispositions juridiques interdisant les discriminations ou du rôle des fonds structurels, leur mise en œuvre restait bien souvent insuffisante.

Aussi, un premier Sommet européen sur l'inclusion des Roms a-t-il été organisé le 16 septembre 2008, à l'issue duquel la Commission européenne a été mandatée pour organiser l'échange de bonnes pratiques entre les États membres et à stimuler la coopération. Un deuxième sommet s'est tenu en avril 2010, aux lendemains de la publication d'une **communication de la Commission européenne sur l'intégration sociale et économique des Roms**.

Cette communication constitue l'un des deux documents de référence de la Commission européenne consacrés à la question des Roms. Elle vise principalement à améliorer l'efficacité des instruments existants afin de faciliter l'intégration sociale et économique des Roms au regard des principaux volets (éducation, emploi, logement, santé). La Commission encourage, à cette fin, les États membre à mieux utiliser les fonds structurels, en particulier le Fonds social européen, en faveur de l'inclusion des Roms. Elle leur suggère également de mettre en place des politiques qui favorisent l'accès à l'emploi et la non-ségrégation dans les domaines de l'enseignement, du logement et des soins de santé. Elle insiste particulièrement sur la nécessité d'une meilleure mise en œuvre des dispositifs à l'échelon local. Dans cette optique, elle confirme la mise en place d'une plateforme pour l'inclusion des Roms destinée à permettre aux États d'échanger sur leurs expériences respectives.

Quelques mois à peine après la publication de cette communication, **les expulsions brutales de campements roms durant l'été 2010** ont mis en lumière la persistance de mesures discriminatoires à l'encontre des Roms et le manque d'implication de certains États membres sur ces questions. L'Union européenne a alors décidé de renforcer son action et de mieux accompagner les États membres dans les responsabilités qui leur incombent.

A cette fin, une *Task Force* a été établie en septembre 2010 pour analyser l'utilisation et l'efficacité des fonds européens et nationaux destinés à l'intégration des Roms. Cette *Task Force* s'est néanmoins heurtée, dans son travail de recherche, à l'absence de chiffres fiables quant à l'importance de la population rom dans les différents États membres.

En avril 2011, **la Commission européenne a surtout obligé les États membres à se saisir de la question en les contraignant à soumettre, d'ici la fin de l'année 2011, une stratégie nationale d'intégration des Roms présents sur leur territoire**, sur la base de lignes directrices définies au niveau européen. Les lignes directrices ainsi fixées par la Commission visent à

permettre aux Roms d'avoir accès, dans chacun des États membres, aux mêmes droits que les autres citoyens. Elles couvrent quatre domaines :

– **l'accès à l'éducation** : la Commission demande aux États membres de veiller à ce que chaque enfant rom achève au moins sa scolarité à l'école primaire ;

– **l'accès à l'emploi** : l'objectif est d'ouvrir pleinement à ces populations l'accès à la formation professionnelle, au marché de l'emploi et aux régimes de travail indépendant ;

– **l'accès aux soins de santé** : les États membres doivent garantir un accès équitable aux soins de santé, aux services de prévention et aux services sociaux, pour réduire en priorité le taux de mortalité infantile ;

– **l'accès au logement** : la Commission exige qu'il soit mis fin aux discriminations en matière de logement, en facilitant en particulier l'accès au logement social, et que les communautés roms soient par ailleurs raccordées aux réseaux publics de distribution d'eau potable et d'électricité.

En imposant aux États membre d'élaborer des stratégies nationales, **la Commission européenne retient finalement une démarche assez inédite, dans un domaine dans lequel l'essentiel des compétences relève pourtant des États membres.** En effet, cette approche suppose que les politiques nationales seront désormais encadrées et surveillées au niveau de l'Union européenne. La Commission européenne s'est engagée à rendre un rapport annuel pour évaluer la qualité de ces stratégies et leur mise en œuvre au niveau national. A cette fin, elle devrait associer largement l'Agence des droits fondamentaux à son travail de contrôle. Cette évolution doit être appréciée d'une manière très positive au regard du caractère transnational du défi posé par les populations roms, mais aussi du manque d'engagement manifesté par la grande majorité des États membres sur ces questions jusqu'à présent. Comme l'a souligné un interlocuteur à Bruxelles, la présence de 10 à 12 millions de Roms en Europe, dont environ 8 millions dans l'Union européenne, est susceptible d'être une « *bombe à retardement* » si l'on ne prend pas dès aujourd'hui le problème à bras le corps. Par ailleurs, il convient de souligner que l'élaboration de stratégies nationales présente un double avantage : elle permet, d'une part, d'adapter la réponse à chaque situation nationale et, d'autre part, de responsabiliser les États membres.

La Commission européenne n'a d'ailleurs pas relâché sa pression sur les États membres depuis la publication de ce cadre stratégique. En effet, comme l'ont indiqué les représentants de la Commission européenne, plusieurs avancées ont encore été réalisées au cours des derniers mois.

La Commission a en effet pris l'initiative d'organiser des **réunions bilatérales régulières** avec les États membres sur la question des Roms afin d'évoquer l'état d'avancement des stratégies et favoriser les échanges de bonnes pratiques. C'est dans ce cadre qu'une réunion s'est tenue avec la France le 20 septembre dernier et que des réunions ont également eu lieu ou sont programmées avec la Roumanie, la Bulgarie et la Hongrie notamment.

Elle a par ailleurs demandé à chaque État membre de désigner un **point de contact au niveau national**, afin de disposer d'un interlocuteur sur les questions relatives aux Roms. Des réunions entre ces points de contact devraient être organisées régulièrement à Bruxelles.

Elle a enfin décidé la mise en place d'un groupe de travail, dit « **groupe pionnier** », composé de la Bulgarie, de l'Espagne, de la Finlande, de la France, de la Hongrie, de l'Italie, et de la Roumanie, afin de renforcer les échanges d'expériences entre les États membres. Ce groupe devra notamment examiner les actions qui sont menées sur le terrain, réfléchir à une meilleure utilisation des fonds européens, et préparer les discussions à venir au Conseil. Sur la base du travail qu'il réalisera, **la Commission envisage de présenter au Conseil, au printemps 2013, une proposition de recommandation**, qui pourrait notamment aborder la question de l'utilisation des fonds.

B. UNE INTERVENTION QUI S'APPUIE SUR LES DIFFÉRENTES STRATÉGIES NATIONALES D'INTÉGRATION DES ROMS

1. Le bilan de l'évaluation des stratégies nationales conduite par la Commission européenne

Le 21 mai 2012, la Commission européenne a présenté une communication, intitulée « *Stratégies nationales d'intégration des Roms : un pas dans la mise en œuvre du cadre de l'Union européenne* », dans laquelle elle livre ses premières conclusions concernant les stratégies nationales élaborées par les États membres.

Premier point positif : tous les États ont élaboré une stratégie nationale, à l'exception de Malte, qui n'est pas concerné en raison de l'infime proportion de Roms sur son territoire. La Commission y voit un signe de la détermination des États membres à s'engager dans la nouvelle voie tracée par l'Union européenne. Certes, un interlocuteur à la Commission a reconnu que les stratégies nationales étaient de valeurs diverses, mais il a estimé qu'elles constituaient une bonne base de départ pour avancer. A cet égard, la

Commission européenne a d'ailleurs profité de son évaluation des stratégies nationales pour identifier un certain nombre de bonnes pratiques.

Exemples de mesures envisagées par certaines stratégies nationales et présentées par la Commission européenne comme des bonnes pratiques

En matière d'éducation :

– le recours, en Slovaquie, à des assistants et des médiateurs roms, de même que l'intégration dans ce pays des enfants roms dans l'enseignement préscolaire, afin d'améliorer le taux de réussite des Roms dans l'enseignement général ;

– la mise en place de programmes de médiation en Espagne visant à réduire le décrochage scolaire précoce et l'absentéisme ;

– le recours en Finlande à des instructeurs issus de la communauté rom pour aider les enfants et leurs familles au niveau préscolaire et dans l'enseignement général.

En matière d'emploi :

– l'objectif de L'Espagne d'accroître le taux d'emploi des Roms à 44 % en 2011, à 50 % en 2015 et à 60 % en 2020, en fixant un objectif spécifique pour les femmes roms, en facilitant leur accès à la formation pour développer leurs compétences ;

– les mesures mises en place en Autriche pour faciliter l'accès des jeunes Roms au marché du travail grâce à des projets en alternance qui comprennent un travail sur le terrain, un accompagnement individuel et des formations.

– l'objectif de la Bulgarie d'accroître le taux d'emploi des Roms par le biais de formations, en partie financées par le Fonds social européen, destinées à améliorer la capacité d'insertion professionnelles (28 000 personnes concernées) ou de formations portant sur la gestion et l'esprit d'entreprise (1 500 personnes concernées).

En matière d'accès aux soins de santé :

– l'ambition de la Hongrie est de former 2 000 femmes roms pour qu'elles exercent les fonctions de travailleurs sociaux en charge du soutien aux familles, de facilitateurs dans le domaine de l'emploi ou encore de médiateurs de santé.

– l'existence, en Roumanie, de 450 médiateurs de santé chargés de faciliter le dialogue entre les Roms et les établissements et personnels médicaux, et de soutenir les populations roms dans leurs démarches d'obtention de documents d'identité, d'affiliation à une assurance-maladie et d'inscription auprès de médecins de famille.

En matière de logement :

– la mise en place, en France, avec le soutien du FEDER, des « villages d'insertion » afin de répondre aux besoins des personnes défavorisées, et notamment des Roms, qui vivent dans des campements illégaux.

La Commission européenne n'en formule pas moins certaines critiques. Elle a mis en évidence le maintien de certaines formes de ségrégation, notamment dans le domaine de l'éducation et dans celui de

l'accès au logement. **Elle regrette l'insuffisante implication des autorités locales et régionales dans l'élaboration des stratégies nationales, alors même qu'elles auront nécessairement un rôle central dans la mise en œuvre.** Elle considère que la dimension hommes-femmes n'a que trop rarement été prise en compte. Elle estime, par ailleurs, que des efforts beaucoup plus importants doivent être entrepris pour assurer le financement des mesures envisagées. Seuls douze pays ont, à l'heure actuelle, exposé un projet précis de financement, qu'il soit national ou européen, et indiqué les montants que devraient coûter les différentes actions prévues.

Quelques exemples de stratégies nationales soumises par des pays dits d'origine

Dans son rapport de mai 2012, la Commission européenne passe en revue les différentes stratégies nationales d'intégration des Roms que lui ont présentées les États membres et en souligne les éléments saillants, tout en exprimant certaines critiques. Les pays sont invités à combler les lacunes ainsi identifiées.

1. La Bulgarie

La Bulgarie, qui déclare une population rom de 325 000 personnes sur son territoire, a remis à la Commission européenne sa stratégie nationale le 24 janvier 2012. Le Conseil de l'Europe estime, pour sa part, le nombre de Roms présents sur le territoire bulgare à 750 000 personnes, soit 10 % de la population.

En matière d'éducation, la stratégie évoque la nécessité de lutter contre le décrochage scolaire des enfants roms, la mise en place de programmes de formation pour les enseignants sur le multiculturalisme et l'adoption de mesures pour renforcer l'implication des parents. Par ailleurs, la Bulgarie envisage que les enfants roms puissent, dans le cadre de leur scolarisation, bénéficier d'un déjeuner offert et profiter d'activités extrascolaires.

La Commission estime que la Bulgarie aurait dû davantage insister sur la lutte contre la ségrégation dans le primaire et le secondaire et porter une attention plus grande à l'enseignement supérieur. Elle regrette également que les objectifs ne soient pas quantifiés et doute que le budget alloué à la mise en œuvre des différentes mesures envisagées soit suffisant.

En matière d'emploi, la stratégie bulgare évoque la mise en place de formations en matière de gestion et d'esprit d'entreprise à destination des chômeurs. Elle met également en avant la création d'emplois aidés pour les populations les plus vulnérables. Elle prévoit la nomination de représentants roms dans les agences pour l'emploi situées dans les régions où la population rom est la plus importante.

La Commission considère que la Bulgarie aurait pu proposer des mesures complémentaires afin d'améliorer l'emploi des Roms dans les zones rurales. Elle met également en avant l'efficacité des programmes de travaux publics pour faciliter la qualification des populations roms et conduire à des emplois durables. Elle déplore par ailleurs l'absence d'informations relatives au financement de ces mesures.

En matière de santé, la stratégie se concentre en particulier sur l'accroissement du nombre de spécialistes d'origine rom travaillant dans le secteur de la santé, l'augmentation du nombre de médiateurs sanitaires et le développement des unités médicales mobiles. Un soutien accru devrait être accordé au planning familial ; des campagnes de vaccination et des campagnes de sensibilisation devraient être organisées. Enfin, des programmes de formation destinés au personnel médical sur la culture rom devraient être dispensés.

La Commission estime que les lacunes en matière de couverture médicale demeurent l'un des principaux problèmes pour les populations roms, qui nécessiteraient une réponse de la part des autorités bulgares. Elle recommande également à la Bulgarie de développer des services de prévention, notamment en matière de vaccination, et de créer des conditions de vie saines par le biais d'une meilleure assistance sociale. Elle souhaiterait enfin que les besoins en matière de santé des populations roms soient mieux évalués.

En matière de logement, la stratégie prévoit le lancement d'une initiative pilote pour la construction de logements sociaux dans quatre municipalités bulgares, dans le cadre d'un programme plus large de développement régional.

La Commission observe que les autorités locales semblent avoir pris en compte les problèmes actuels et témoigner d'une volonté d'y apporter une réponse. Cela étant, la Commission déplore le manque de précisions concernant le financement et souligne que les municipalités doivent impérativement préparer des plans d'action pour améliorer les conditions de logement des Roms. Elle précise que la Bulgarie ne semble pas avoir accordé une attention suffisante à la nécessité de mettre en œuvre des mesures de déségrégation dans le logement, comme elle devrait le faire également dans l'éducation ou dans l'accès à l'emploi.

De manière générale, la Commission se réjouit que la stratégie mette en avant le rôle essentiel des autorités locales dans la mise en œuvre des politiques d'intégration des roms, même s'il conviendrait que ces dernières adoptent désormais des plans d'action annuels afin de garantir que les actions prévues par la stratégie seront effectivement mises en œuvre. Elle félicite également les autorités bulgares pour avoir consulté la société civile dans le cadre de la préparation de la stratégie.

La Commission souligne qu'une approche décentralisée est particulièrement pertinente pour la mise en œuvre de la stratégie bulgare, d'autant que les autorités locales exercent de nombreuses compétences dans le domaine social. Elle relève à cet égard que des transferts financiers aux collectivités pourront s'avérer nécessaires pour la mise en œuvre de la stratégie.

Sur les questions budgétaires, la Commission fait observer que la capacité d'absorption des fonds par la Bulgarie devrait être améliorée, d'autant que la stratégie repose, pour une grande partie, sur l'utilisation des fonds structurels. Elle regrette néanmoins que les autorités bulgares ne semblent pas envisager de faire appel au FEDER.

Pour sa part, l'ONG *European Roma Policy Coalition (ERPC)*, qui œuvre au niveau européen pour promouvoir les droits des Roms, indique que la stratégie bulgare manque, à son sens, d'ambition et ne comporte pas d'objectifs suffisamment ciblés ou réalistes. Certaines difficultés structurelles auxquelles sont confrontées les populations roms, telles que la ségrégation des enfants à l'école, ne sont pas clairement identifiées et combattues. De ce fait, l'ONG doute que la stratégie soit efficace, même si elle reconnaît qu'elle s'attaque à plusieurs questions importantes pour lesquelles la Commission n'avait pourtant exigé aucune action, telles que la sensibilisation des médias aux problématiques roms, la protection de la culture rom ou la lutte contre les discriminations.

2. La Hongrie

La Hongrie, qui compte une population rom d'environ 750 000 habitants sur son territoire, a remis à la Commission sa stratégie d'intégration des Roms le 6 décembre 2011.

En matière d'éducation, la stratégie hongroise prévoit la préscolarisation obligatoire des enfants à partir de 3 ans, le développement de programmes après l'école, la création d'écoles de la deuxième chance et la multiplication des médiateurs. Les enfants scolarisés pourront bénéficier de repas.

La Commission européenne estime que la stratégie hongroise aurait pu accorder davantage d'attention aux questions de déségrégation et qu'il aurait pu être souhaitable de s'assurer au préalable que les politiques à visée générale citées conviennent effectivement aux besoins des enfants roms.

En matière d'emploi, la Hongrie entend accroître l'emploi des populations roms par trois biais : l'ouverture du marché du travail et la mise en place de politiques proactives pour faciliter l'accès au marché du travail, le renforcement de l'économie sociale, et le développement d'emplois dans le secteur public destinés aux personnes les plus défavorisées. Un accent particulier devrait également être placé sur la création d'emplois dans les zones rurales, en particulier dans le secteur agricole.

La Commission européenne considère que des mesures plus concrètes auraient pu être proposées en matière de travail indépendant et de micro-financement, pour lesquels la mise en place de programmes de formation se révélerait de surcroît utile. Elle estime également que des améliorations pourraient être apportées au service public de l'emploi pour mieux cibler les attentes des demandeurs d'emploi roms. Enfin, elle souligne que la création d'emplois dans les zones rurales ne doit pas se limiter au seul secteur agricole.

En matière de santé, la stratégie hongroise reconnaît la nécessité de cibler en priorité les femmes et les enfants roms. Elle souhaite largement associer la société civile et les représentants des communautés roms à sa mise en œuvre. Une attention particulière est accordée aux zones particulièrement défavorisées, dans lesquelles vivent également des populations non-roms, mais qui connaissent des conditions de vie similaires à celles des roms. Des programmes de formation à destination des personnels de santé et des services sociaux sont également prévus, ainsi que des mesures destinées à combattre les modes de vie néfastes pour la santé.

La Commission estime que la stratégie hongroise est assez solide. Elle considère que l'adoption d'objectifs, d'indicateurs chiffrés et d'un calendrier précis permettrait, malgré tout, de renforcer son efficacité. Elle souligne par ailleurs qu'un budget plus conséquent serait sans doute nécessaire.

En matière de logement, la Hongrie rappelle qu'elle a mis en place un vaste programme de réhabilitation des quartiers et des bidonvilles dans lesquels la ségrégation est particulièrement forte.

La Commission souligne que la Hongrie devrait également s'intéresser à la question des logements sociaux.

De manière générale, la Commission se félicite que la plupart des parties prenantes aient été consultées au moment de l'élaboration de la stratégie, y compris plusieurs collectivités locales. Elle note qu'une attention particulière a été accordée à la situation des enfants. Elle observe que la stratégie hongroise a clairement listé et quantifié les fonds européens qui seront nécessaires pour la mise en œuvre des mesures en faveur des populations défavorisées. A cet égard, elle se réjouit que la Hongrie envisage d'utiliser également les ressources du FEDER, même si aucun montant n'est, sur ce point, précisé. Néanmoins, la Commission estime que la stratégie aurait gagné à faire mieux apparaître le système de contrôle et d'évaluation des résultats envisagé. Par ailleurs, elle considère que la durabilité des mesures financées par l'Union européenne et les besoins en ressources financières nationales auraient également nécessité davantage d'investigation.

L'ONG *European Roma Policy Coalition (ERPC)* estime que la stratégie hongroise est bien documentée, afin de ne pas reproduire les erreurs commises par le passé. Elle croit néanmoins que le plan d'action n'est pas assez ambitieux par rapport à l'ampleur du fossé qui sépare aujourd'hui les communautés roms du reste de la population. De nombreuses mesures annoncées dans la stratégie étaient de toute façon déjà prévues avant son adoption. En outre, la stratégie n'a pas suffisamment défini de priorités, ce qui, dans le contexte d'austérité actuel, laisse craindre des coupes budgétaires dans les ressources allouées à la mise en œuvre des différentes mesures envisagées.

3. La Roumanie

La Roumanie, qui déclare une population rom de près d'un million de personnes – alors que le Conseil de l'Europe évoque, de son côté, le chiffre de 1 850 000 personnes – a remis à la Commission sa stratégie nationale le 16 décembre 2011.

En matière d'éducation, la stratégie roumaine évoque notamment le développement de la préscolarisation des enfants roms, la formation de médiateurs pour l'école et le recrutement et la formation d'enseignants en langue romani. Elle fait état de quotas réservés aux Roms dans les lycées et à l'université. Elle met enfin en avant la création d'un réseau d'inspecteurs de l'éducation nationale appartenant à la communauté rom. L'approche retenue vise globalement à lutter contre la ségrégation à l'école.

La Commission européenne regrette que la stratégie n'évoque pas clairement les mesures que la Roumanie envisage de prendre pour s'assurer que les enfants roms achèvent leur scolarité primaire. De manière générale, elle déplore que la stratégie ne fixe aucun objectif à atteindre concernant l'éducation des enfants roms. A cet égard, il lui paraîtrait souhaitable qu'un lien soit fait avec les actions destinées aux groupes défavorisés et avec celles visant à renforcer les infrastructures dans le domaine de l'éducation.

En matière d'emploi, la stratégie roumaine se fixe pour objectif d'accroître l'emploi des Roms de 60 000 et celui des femmes roms de 25 000. Elle souhaite encourager l'entreprenariat parmi les Roms et stimuler les activités agricoles et artisanales. Elle compte créer des incitations au profit des PME (investissement dans les infrastructures, prêts, subventions au recrutement de salariés roms).

La Commission estime que les objectifs en termes d'emploi ne sont pas proportionnés au niveau du chômage dans le pays. Une plus grande attention devrait être accordée à la réduction du taux de chômage (en particulier celui des femmes et des jeunes), ainsi qu'à l'amélioration des compétences des populations roms. Des efforts devraient être faits pour faciliter le passage de l'économie informelle à l'économie formelle de ces populations, de même que le passage d'emplois précaires vers des emplois durables. Les problèmes dont souffrent les zones rurales et les régions défavorisées devraient également faire l'objet de mesures spécifiques. La Commission estime enfin que la Roumanie devrait explorer les pistes en termes de création d'emplois dans les zones rurales dans l'ensemble des secteurs économiques, et non se concentrer exclusivement sur l'agriculture.

En matière de santé, la stratégie roumaine identifie les principaux défauts, en particulier le manque de personnel médical dans les zones rurales et le manque de couverture maladie parmi les Roms. Elle se fixe pour objectifs d'accroître l'accès des Roms au service public de santé et d'augmenter le nombre de médiateurs d'origine rom dans le domaine de la santé. Des campagnes de sensibilisation aux questions de santé, en particulier pour la prévention de la tuberculose, sont envisagées. La stratégie indique également la mise en place de campagnes de vaccination pour les enfants roms.

La Commission estime que ces initiatives sont bienvenues, mais insuffisantes face à l'ampleur des difficultés et à la taille de la population rom. A cet égard, il lui semblerait opportun que la Roumanie adopte un calendrier, des objectifs, des indicateurs chiffrés et un budget précis pour garantir la mise en œuvre des actions dans le domaine de la santé. La Commission pense également que la Roumanie devrait adopter des mesures pour accroître la couverture maladie de la population. A cet égard, l'inscription auprès des autorités locales lui paraît nécessaire.

En matière de logement, la stratégie roumaine propose notamment de mettre en place différents programmes de construction de logements sociaux, qui pourraient bénéficier, entre autres, aux communautés roms. Elle indique également la mise en place d'un projet de développement d'infrastructures régionales, qui devrait se traduire par la construction de 10 000 kilomètres de routes aux niveaux régional et local.

La Commission estime que la stratégie n'est pas suffisamment précise sur la manière dont les Roms pourront bénéficier des logements sociaux. Une nouvelle fois, l'adoption d'un calendrier, d'indicateurs chiffrés et d'un budget lui paraissent nécessaires. La Commission souligne également que la stratégie gagnerait à identifier les zones dans lesquelles résident les populations en situation d'extrême précarité et à définir les mesures qui permettraient de répondre précisément aux spécificités de telles situations.

De manière générale, la Commission relève qu'une attention particulière est accordée, dans la stratégie, à la situation des enfants, ainsi qu'à la nécessité de mieux sensibiliser aux discriminations dont les Roms sont victimes. Cela étant, la Commission déplore le manque de consultation des autorités locales dans la préparation de la stratégie et la consultation purement formelle de la société civile. Elle regrette l'absence d'informations précises sur les financements envisagés.

La Commission considère par ailleurs que la stratégie ne reflète pas une approche suffisamment intégrée : elle appelle à une priorisation plus claire, un lien accru entre les objectifs généraux et les objectifs spécifiques, une meilleure direction pour les actions à mener. Une analyse plus détaillée des objectifs, des responsabilités des différents acteurs, de l'affectation des ressources et une évaluation plus robuste des besoins lui paraîtrait nécessaire.

La Commission relève également que la capacité d'absorption des fonds par la Roumanie devrait être améliorée, la stratégie reposant, en grande partie, sur l'utilisation des fonds structurels pour la mise en œuvre des projets.

Elle appelle la Roumanie à associer davantage les collectivités territoriales et les associations à la mise en œuvre et à l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie afin d'en améliorer l'efficacité.

Pour sa part, l'ONG *European Roma Policy Coalition (ERPC)* regrette que les associations n'aient pas véritablement été impliquées dans l'élaboration de la stratégie. Elle déplore également le manque de mesures facilitant la participation des Roms ou traitant de la question des femmes roms. Elle s'interroge également sur les capacités de la Roumanie à financer les différents projets, puisque aucune indication claire ne figure à ce sujet.

2. La stratégie nationale française

La France a remis à la Commission européenne, le 8 février dernier, sa stratégie pour l'intégration des Roms, intitulée « *Une place égale dans la société française* ». **Cette stratégie vise à permettre aux populations roms présentes sur le territoire français de s'inscrire dans le droit commun.** Elle ne propose donc pas véritablement de politiques ciblées sur les Roms. En effet, comme il est rappelé en préambule de la stratégie, « *la tradition républicaine française, qui se traduit par une conception exigeante du principe d'égalité, ne permet pas d'envisager des mesures qui seraient*

spécifiquement ciblées sur un groupe ethnique ». Bien que ces principes du droit français n'empêchent pas de construire des politiques spécifiques s'appuyant sur des particularités liées au mode de vie, la stratégie rappelle que « *le moteur le plus puissant d'intégration en France est celui des dispositifs de droit commun ou des dispositifs conçus pour permettre aux populations les plus marginalisées d'accéder aux politiques de droit commun* ». C'est donc principalement autour de l'accès des populations roms aux dispositifs destinés aux populations en détresse sociale que la stratégie se fonde logiquement.

En matière d'éducation, la stratégie met en avant les mesures existantes en faveur des collèges et écoles implantés dans des territoires défavorisés, ainsi que pour les primo-arrivants non francophones, afin de leur permettre de s'intégrer dès que possible dans une classe normale. Elle évoque également le plan de prévention de l'illettrisme, les mécanismes d'accompagnement personnalisé tout au long de la scolarité, les dispositifs de lutte contre le décrochage scolaire et les aides financières et les bourses accordées aux élèves des familles aux revenus les plus modestes. Elle s'engage à ce que l'ensemble de ces mesures puissent bénéficier aux Roms.

En matière d'emploi, la stratégie rappelle que plusieurs politiques de l'emploi en France sont destinées aux publics marginalisés qui souffrent d'un éloignement du marché du travail ou rencontrent des difficultés dans l'accès à l'emploi : contrats aidés, dispositifs pour l'insertion économique. Elle mentionne également les prestations contributives de chômage et de sécurité sociale, ainsi que l'existence de nombreux minima sociaux. Elle souligne qu'une action sera menée en lien avec les collectivités locales pour permettre aux Roms d'en bénéficier via des procédures de domiciliation appropriées.

En matière de santé, la stratégie évoque l'actuel programme régional d'accès à la prévention et aux soins pour les personnes les plus démunies, qui pourra servir de base pour améliorer l'accès des Roms aux soins de santé. Dans ce cadre, la France entend en particulier accroître le niveau de vaccination de ces populations et améliorer la confiance entre les personnels de santé et les patients. La stratégie évoque aussi la nécessité d'un meilleur accompagnement des filles-mères et d'un renforcement de la médiation sanitaire.

En matière de logement, la stratégie rappelle l'existence, depuis 2007, du droit au logement opposable et évoque surtout l'initiative des villages d'insertion qui a été mise en place en Seine-Saint-Denis et pourrait être transposée dans plusieurs grandes villes de France, telles que Lille, Lyon ou Marseille.

Concernant le financement de la stratégie, la France indique que l'utilisation du Fonds social européen sera privilégiée pour la diffusion de

bonnes pratiques et l'élaboration de programmes innovants, tandis que le FEDER sera utilisé, notamment pour l'accès au logement, dans le cadre du programme d'intégration des populations marginalisées.

Dans son rapport d'évaluation, la Commission européenne a suggéré que plusieurs améliorations soient apportées à la stratégie. Elle souligne notamment la nécessité que la France adopte, dans les différents domaines couverts, un calendrier, des objectifs et indicateurs chiffrés et un budget précis pour s'assurer de la mise en œuvre effective de la stratégie. Elle s'interroge par ailleurs sur l'efficacité de l'approche retenue par la France fondée sur le droit commun, déplorant le défaut d'évaluation des besoins et de l'impact des politiques à caractère général sur les populations roms. A plusieurs reprises, elle s'est d'ailleurs prononcée en faveur de mesures de discriminations positives, qui lui paraissent de nature à promouvoir l'intégration des populations roms. A cet égard, elle a formulé plusieurs recommandations. Elle a insisté pour que la France progresse sur la question de l'accès à l'emploi des ressortissants roumains et bulgares. En matière d'éducation, elle a préconisé que des actions soient élaborées dès le stade de la toute petite enfance et demande qu'une réflexion soit engagée sur le développement de l'enseignement à distance. Concernant des bonnes pratiques que la France pourrait transposer, la Commission a mis en avant la politique d'accompagnement social centrée sur les femmes qui a été mise en œuvre en Espagne, et qui a permis de mieux contrôler la santé et la scolarisation des jeunes enfants.

Plusieurs associations françaises ont également fait part de leurs réserves sur la stratégie de la France, qui n'annonce, à leur sens, rien de nouveau ni de prometteur. Elles soulignent en particulier que l'ensemble des propositions formulées sont déjà expérimentées depuis longtemps sur le terrain, sans que la situation ne se soit améliorée de manière tangible pour les Roms au cours des dernières années.

Le collectif Romeurope déplore le fait que la stratégie française ait été rédigée par le Gouvernement sans aucune concertation avec les collectivités locales et les associations. Il indique que la stratégie « *n'indique aucune mesure effective pour ouvrir l'accès au droit commun de ces populations* » et souligne que « *le maintien par la France des mesures transitoires empêche toute possibilité d'inclusion par l'emploi* ».

Les nouveaux démantèlements de campements illicites en France au mois d'août 2012 ont amené la Commission, inquiète de voir se reproduire des expulsions arbitraires et des pratiques discriminatoires, à demander au nouveau Gouvernement français des éclaircissements sur la stratégie française d'inclusion des Roms.

Le Ministre de l'intérieur, Manuel Valls, a indiqué à la Commission qu'il convenait de distinguer les démantèlements de campements illicites des retours volontaires. Il a rappelé que les démantèlements avaient toujours été décidés en exécution des décisions de justice et qu'ils étaient justifiés par des situations d'urgence sanitaire, de danger ou de trouble grave à l'ordre public. Quant aux retours volontaires, ils s'accompagnent d'une aide au retour versée au maximum une seule fois pour chaque individu ; un fichier, dont les données sont conservées durant cinq ans, permettant de contrôler le respect de cette condition d'octroi. Le Ministre de l'intérieur a précisé qu'il souhaitait que ces questions d'éloignement et de retour soient, à l'avenir, traitées avec le plus grand équilibre, dans le cadre d'un travail concerté entre les échelons local, national, européen et les pays d'origine.

Dans la foulée, **le nouveau Gouvernement français a par ailleurs annoncé une nouvelle approche pour les Roms, plus globale et interministérielle**, comme en témoigne la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites¹. Cette circulaire invite notamment les préfets à proposer des solutions d'accompagnement social – en matière sanitaire, comme en matière d'hébergement, d'accueil, de scolarisation et d'insertion professionnelle – en direction des populations roms et, si possible, le plus en amont de l'exécution des décisions de justice. Elle annonce le lancement d'une mission, confiée à plusieurs inspections générales, pour évaluer les dispositifs d'insertion et d'accompagnement des personnes présentes dans les campements et réfléchir à l'emploi des fonds disponibles. Elle confie surtout au Préfet Alain Régnier, Délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), une mission de coordination interministérielle.

Ce nouveau rôle dévolu au DIHAL a d'ailleurs été conforté, en septembre, par la mission sur l'accompagnement des Roms dont le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, l'a investi. M. Alain Régnier sera, à ce titre, chargé de dresser un état des lieux de la situation et pourra suggérer au Premier ministre toute réforme nécessaire pour améliorer la situation, y compris en matière d'accès au marché du travail et de statut des terrains occupés. En outre, M. Alain Régnier a été désigné comme le point de contact de la Commission européenne au niveau national sur la question des Roms. C'est à ce titre qu'il a d'ailleurs indiqué qu'il proposerait sans doute à la Commission européenne des adaptations à la stratégie remise par la France en février 2012. Il ne devrait toutefois pas en rédiger une nouvelle, ce que ne semble de toute façon pas exiger la Commission.

¹ La circulaire du 26 août 2012 est reproduite en annexe à ce rapport.

Par ailleurs, le Gouvernement a également décidé d'assouplir les conditions d'accès au marché de l'emploi des citoyens roumains et bulgares. La circulaire du 26 août 2012 précitée avait déjà supprimé les taxes dues par l'employeur et le ressortissant lui-même à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) lors de la délivrance du titre de séjour. Un arrêté du 1^{er} octobre 2012 a également élargi la liste des métiers ouverts aux ressortissants roumains et bulgares de 150 à 291 métiers. Le Gouvernement souligne que ces 291 métiers représentent plus de 72 % des offres déposées à Pôle Emploi. Il estime que cette décision devrait permettre, d'une part, d'anticiper progressivement la levée totale des dispositions transitoires, fixée au 31 décembre 2013 et, d'autre part, de faciliter l'intégration sur le territoire français des ressortissants de ces deux pays, pour lesquels l'accès à l'emploi constitue sans doute l'une des clés. Une réflexion devrait également être engagée sur la manière dont les Roms pourraient bénéficier des emplois aidés, en particulier les emplois d'avenir, et des formations qui leur sont associées.

Sur la question des discriminations positives, le Gouvernement ne devrait, en revanche, pas revoir sa position. La France conserve l'idée que de telles mesures pourraient se révéler dangereuses à double titre : d'une part, elles ne feraient que renforcer la stigmatisation des populations roms ; d'autre part, elles pourraient venir nourrir un sentiment de rejet encore plus grand à leur endroit. Le Gouvernement français estime qu'il vaut donc mieux leur préférer des solutions adaptées en fonction des situations rencontrées.

La Commission européenne a souligné combien elle appréciait ce changement de tonalité en France à l'égard des Roms. Les premières décisions annoncées lui paraissent aller dans le bon sens. Elle regrette, en revanche, que le droit français ne permette pas à notre pays de mettre en place des politiques ciblées sur les Roms. Elle rappelle à cet égard son souhait constant que les fonds européens dédiés soient alloués spécifiquement à ces populations.

Exemples de stratégies nationales soumises par des pays dits d'accueil

1. l'Espagne

L'Espagne, qui compte une population rom de 750 000 personnes sur son territoire, soit 1,5 % de la population, a remis à la Commission européenne sa stratégie nationale le 2 mars 2012.

En matière d'éducation, la stratégie nationale espagnole repose sur une bonne compréhension globale, appuyée par des données précises, des problèmes rencontrés par les communautés roms, ce qui permet l'élaboration de politiques ambitieuses.

La stratégie se fixe tout d'abord pour objectif d'accroître la proportion d'enfants roms préscolarisés avant l'école obligatoire et de ceux terminant avec succès l'école primaire. La lutte contre le décrochage scolaire est au cœur de la stratégie et se poursuit au niveau secondaire et universitaire. L'Espagne entend également réduire l'analphabétisme dans la population rom.

La Commission met en exergue la nécessité de définir des indicateurs chiffrés, mais souligne que cette exigence a été comprise et intégrée par les autorités espagnoles dans la liste des problèmes à résoudre.

En matière d'emploi, la stratégie espagnole se concentre sur l'amélioration de l'accès à l'emploi non précaire des Rom. Parallèlement, elle prévoit aussi l'amélioration des formations professionnelles dispensées aux Rom.

La Commission estime que ces mesures pourraient être renforcées par l'allocation d'un budget adapté et qu'elles devraient être destinées en priorité à l'amélioration de la situation de l'emploi pour les jeunes Rom.

En matière de santé, l'objectif central de la stratégie est la réduction des inégalités sociales en termes d'accès aux soins, grâce à des programmes d'intervention au sein des populations roms et, en particulier, auprès des enfants. La Commission se réjouit que des objectifs réalisables aient été fixés, selon un calendrier qui s'attaque à des problèmes précis : accidents de la route, obésité, tabagisme, santé des femmes etc.

La stratégie comporte aussi un volet pour l'amélioration de la santé des immigrés roms récemment arrivés sur le territoire. La Commission insiste une nouvelle fois sur la nécessité d'augmenter les fonds dédiés à ces mesures.

En matière de logement, la Commission se félicite de la mise en place d'objectifs à court et moyen terme qu'elle juge réalistes et pertinents, en particulier dans les deux domaines suivants : l'éradication des bidonvilles et des habitations insalubres, d'une part, et l'amélioration des conditions de logement pour les Rom, d'autre part.

La Commission estime cependant qu'il serait nécessaire de détailler un calendrier, des indicateurs, un budget et des outils de contrôle afin de s'assurer de la bonne application des mesures envisagées. Elle recommande l'utilisation des fonds structurels européens pour soutenir ce volet de la stratégie et la construction des logements sociaux prévus.

De manière générale, la Commission se réjouit de l'étendue de la consultation, qui a eu lieu avec les différents ministères concernés, les autorités locales des communautés autonomes ainsi qu'avec des représentants de la société civile. La stratégie espagnole repose sur un bon équilibre entre des politiques globales et des objectifs précis, contrôlés par des indicateurs à moyen et long terme. L'implication de nouveaux acteurs sociaux, en particulier d'organisations représentative des Roms, est en outre à l'étude.

La Commission note l'existence d'une réelle volonté politique de poursuivre la collaboration mise en place entre les différents niveaux de décision, de manière à mieux utiliser les fonds européens. La Commission estime toutefois que la stratégie espagnole pourrait trouver d'autres ressources auprès des fonds structurels ou du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Elle encourage la volonté espagnole d'accroître l'utilisation des fonds du FEDER, en particulier pour les problématiques liées au logement.

De son côté, l'ONG *European Roma Policy Coalition (ERPC)* estime que les objectifs de la stratégie nationale espagnole répondent aux exigences de l'Union européenne et vont même au-delà. Elle souligne que la stratégie adopte une approche centrée sur les droits et besoins particuliers des Roms, citant, à ce titre, l'action renforcée en faveur des femmes de la population rom. Un autre exemple de cette bonne prise en compte des besoins spécifiques des populations roms peut être trouvé dans les mesures proposées en faveur des immigrés roms, qu'ils soient originaires de l'Union ou d'un pays-tiers. L'ERPC ajoute que l'Espagne propose une stratégie particulièrement forte dans la lutte contre les discriminations, notamment à travers la création d'un Conseil pour le traitement égal et la non-discrimination et la mise en place de juges spécialisés dans certaines régions. Elle met enfin en exergue le souhait de l'Espagne de renforcer la capacité des Roms à participer aux décisions les concernant.

Concernant le budget, les ressources financières nécessaires sont clairement précisées et échelonnées selon un calendrier établi. Cependant, l'ERPC estime que la crise actuelle pourrait avoir des effets délétères sur le financement des mesures de la stratégie espagnole pour l'inclusion de la population rom.

2. l'Italie

L'Italie, qui déclare une population rom de 140 000 personnes, a remis à la Commission européenne sa stratégie nationale le 29 février 2012.

En matière d'éducation, la stratégie nationale italienne a pour objectif principal de permettre l'éducation de tous les enfants roms, en promouvant un accès non-discriminant à l'éducation et en luttant contre la déscolarisation précoce des enfants. De plus, la stratégie prévoit la mise en place d'une coopération entre l'école et les communautés roms afin de rendre possible des activités et services extrascolaires. Un système de bourses est en outre mis en place afin d'améliorer l'accès des Roms à l'éducation supérieure. Le dernier volet marquant de la stratégie en matière d'éducation concerne la nécessité d'offrir une éducation de base aux jeunes mères roms.

La Commission se réjouit de ces objectifs ambitieux, mais réalisables. Elle estime cependant que les mesures proposées doivent être renforcées par la mise en place d'objectifs quantitatifs précis et par une meilleure identification des ressources nécessaires.

En matière d'emploi, la stratégie est ambitieuse et souhaite couvrir plusieurs aspects importants : assurer un accès non-discriminatoire à la formation pour les travailleurs roms ; lutter contre le travail non déclaré ; renforcer l'efficacité des agences locales pour l'emploi ; promouvoir l'auto-entreprenariat et le travail des femmes ; faciliter la transition entre l'école et le monde du travail en fournissant une aide directement aux familles roms.

La Commission estime que la stratégie en matière d'emploi souffre d'un manque d'objectifs précis et d'une absence de quantification des ressources nécessaires. Ce manque d'informations rendra, à son sens, difficile le suivi des mesures.

En matière de santé, la stratégie italienne se concentre sur le renforcement des projets existants destinés à suivre et à contrôler la situation sanitaire des Roms. A cet égard, la stratégie met en exergue les campagnes de vaccination pour les familles roms, l'inclusion de Roms qualifiés dans les structures de soins ainsi que la nécessité d'accorder une attention particulière à la situation des femmes.

La Commission regrette cependant le manque de détails concrets de ce volet de la stratégie. Les mesures proposées devraient être renforcées par un inventaire précis et chiffré des objectifs, des ressources nécessaires et par la mise en place d'un réel calendrier pour son application.

En matière de logement, la stratégie nationale italienne insiste sur le développement des politiques locales afin de proposer des logements habitables aux communautés roms. Elle met également en avant la construction de nouveaux habitats pour les groupes défavorisés ainsi qu'un meilleur contrôle des politiques de logements sociaux. Le cadre financier envisagé est fondé sur l'utilisation des fonds structurels de l'Union ainsi que sur la mobilisation de subventions nationales et régionales. Cette stratégie s'accompagne d'une position forte contre le système des camps, reconnu comme un arrangement inacceptable en termes de ségrégation et d'exclusion sociale.

La Commission se réjouit des ces initiatives mais souligne que la quantification financière des projets est peu claire étant donné qu'il n'y a pas d'objectifs chiffrés pour les actions futures.

De manière générale, la Commission estime que cette stratégie prouve la volonté de l'Italie de résoudre le problème du statut légal des Roms des Balkans, ainsi que de reconnaître les Roms, les Sintés et les Caminanti comme des minorités ethniques. Des projets pilotes sont déjà en cours afin d'éprouver le système de gouvernance qui sera étendu aux autres régions à partir de 2014. La Commission se réjouit, par ailleurs, que tous les acteurs concernés aient été consultés, des ministères aux collectivités locales, sans omettre les représentants des communautés rom.

La Commission estime cependant qu'un meilleur système de contrôle et de suivi, appuyé par une méthodologie claire, est nécessaire pour continuer à appliquer et améliorer cette stratégie nationale.

L'analyse faite par l'ONG *European Roma Policy Coalition (ERPC)* est elle aussi, globalement positive. La stratégie nationale couvre toutes les obligations prévues par le cadre européen et traitent même certaines questions qui dépassent les demandes communautaires. Il s'agit en particulier de la lutte contre les stéréotypes et préjugés anti-Roms au sein des services administratifs, des médias, des forces de police et de la société civile. Cependant, l'ERPC note, à l'instar de la Commission, une absence de calendrier précis qui empêche d'évaluer la faisabilité de la stratégie.

L'ERPC souligne enfin que la stratégie italienne met avec raison l'accent sur « l'empowerment » (pouvoir d'agir) des Roms en insistant sur la nécessité d'une véritable inclusion sociale de ces communautés, sans développer une relation d'assistantat. Cet objectif ne s'accompagne toutefois pas toujours de mesures concrètes.

IV. QUELQUES PROPOSITIONS POUR MIEUX RELEVER LE DÉFI DE L'INTÉGRATION DES ROMS EN EUROPE

Nonobstant la préoccupation grandissante dont fait l'objet le « problème rom », la situation de ces populations ne s'est guère améliorée au cours des dernières années. La défiance et le rejet qu'elles inspirent ne se sont pas réduits. Bien au contraire, ils se sont accrus dans plusieurs pays, comme en témoignent le succès croissant de certains discours populistes qui les ciblent. Les discriminations dans tous les aspects de la vie sociale restent nombreuses et fortes. Tout se passe, dans nos pays, comme s'ils n'étaient toujours pas pleinement entendus, ce que dénonçait d'ailleurs le prix Nobel de littérature allemand, Günther Grass, en les désignant, dans un ouvrage paru en l'an 2000 sous le terme de « sans voix » (« *ohne Stimme* »)¹.

En dépit des initiatives récentes, en particulier au niveau européen, une plus grande implication des différents acteurs concernés à tous les échelons – européen, national et local – apparaît encore nécessaire. Une meilleure répartition des responsabilités serait aussi appréciable, tant l'on a pu constater, au cours des dernières années, que certains échelons avaient eu tendance à reporter la responsabilité de l'intégration sur les autres. En outre, une meilleure coordination entre eux et, en particulier entre les pays « d'accueil » et les pays « d'origine » de ces populations, figure parmi les axes de travail prioritaires.

Les propositions formulées ci-après concernent la question de l'intégration des Roms migrants en Europe et comportent des développements spécifiques sur le cas particulier des ressortissants communautaires d'origine rom.

La question des Gens du voyage français, en tant que tels, n'est pas abordée. En effet, même s'il s'agit de l'approche retenue tant par le Conseil de l'Europe que par la Commission européenne, la confusion ainsi entretenue entre ces deux catégories de populations paraît préjudiciable. En effet, si les difficultés auxquelles elles sont confrontées sont parfois proches, elles ne sont pas, pour autant, totalement identiques : **les Gens du voyage sont, pour la plupart, des nationaux, tandis que les Roms sont, bien souvent, des migrants ; les deux groupes ne partagent pas toujours le même mode de vie, le nomadisme étant principalement l'apanage des Gens du voyage.**

Sur le sujet des Gens du voyage, le rapport que le sénateur Pierre Hérisson a remis au Premier ministre en juillet 2011, intitulé « *Gens du*

¹ Günther Grass, *Ohne Stimme : Reden zugunsten des Volkes des Roma und Sinti*

voyage : pour un statut proche du droit commun » constitue une solide base de réflexions et de propositions. On ne peut d'ailleurs que souscrire à ses conclusions, même si certaines réserves méritent néanmoins d'être formulées, notamment en ce qui concerne la proposition du Président de la commission nationale consultative des Gens du voyage de maintenir le plafond de 3 % de Gens du voyage autorisés à être domiciliés sur une même commune, qui paraît profondément discriminatoire.

Le rapport de la Cour des comptes « *L'accueil et l'accompagnement des Gens du voyage* » publié en octobre 2012, moins ambitieux que le précédent s'attache cependant à faire un bilan précis des insuffisances de l'application de la loi du 5 juillet 2000, dite « Besson 2 », et formule des recommandations très utiles pour améliorer sa mise en œuvre.

Il est également important de noter que le Conseil constitutionnel a rendu, le 5 octobre 2012, une décision de censure partielle de la loi du 3 janvier 1969 relative à la circulation des Gens du voyage. Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité par Jean-Claude Peillex, un artisan forain du sud de la France, il devait se prononcer sur la conformité à la Constitution des titres de circulation imposés aux personnes se trouvant en France depuis plus de six mois sans domicile fixe.

La haute juridiction a considéré que le principe du titre de circulation n'était pas contraire à la Constitution, étant donné qu'il a pour but de permettre « *l'identification et la recherche de ceux qui ne peuvent être trouvés à un domicile* » et n'institue « *aucune discrimination fondée sur une origine ethnique* ». Il n'y a donc pas lieu de l'abroger.

Le Conseil constitutionnel n'en a pas moins censuré trois dispositions. En effet, la loi du 3 janvier 1969 avait instauré deux types de titre – le livret ou le carnet du voyageur –, selon que les personnes disposent ou non de ressources régulières. Les personnes ne justifiant pas de revenus suffisants devaient faire viser leur titre – un carnet – tous les trois mois. Le Conseil a jugé cette différence de traitement, entre Gens du voyage selon le niveau de leurs ressources, contraire à la Constitution. Le Conseil a également abrogé la peine d'emprisonnement encourue par les itinérants en cas de manquement à leurs obligations. Enfin, il a censuré la nécessité de justifier de trois ans de rattachement ininterrompu à la même commune pour permettre l'inscription sur la liste électorale.

Cette décision du Conseil ne devrait satisfaire que très partiellement les associations de défense des droits de l'homme, et les représentants des diverses communautés des Gens du voyage, qui espéraient une abrogation totale de la loi, jugée discriminatoire.

Il reviendra donc au Parlement de se saisir de cette question pour faire disparaître en France les discriminations notables dont sont encore victimes les Gens du voyage. Plusieurs propositions de loi ont été déposées en ce sens à l'Assemblée nationale et au Sénat.

A. CONFORTER LE RÔLE DES ORGANISATIONS EUROPÉENNES ET ENCOURAGER LES RÉPONSES COORDONNÉES

1. Soutenir le Conseil de l'Europe dans son combat contre l'anti-tsiganisme en Europe

Il est clair qu'aucune avancée substantielle ne pourra être enregistrée tant que les Roms continueront de souffrir d'une image négative au sein de nos sociétés. L'ensemble des interlocuteurs rencontrés en conviennent, à commencer par les organisations représentatives des Roms elles-mêmes. Le Forum européen des Roms et des Gens du voyage a clairement indiqué que la lutte contre l'anti-tsiganisme devait être un préalable, faute de quoi les actions entreprises ne sauraient porter pleinement leurs fruits, conduisant, de surcroît à un gaspillage d'argent public.

Or, il faut bien reconnaître qu'aujourd'hui, les préjugés et les stéréotypes sur les Roms ne sont pas tombés, mais qu'ils sont même constamment entretenus par l'image qui est véhiculée d'eux dans les médias et dans le discours politique. Comme le relevait fort justement un interlocuteur, l'on entend généralement parler des Roms que lorsqu'ils posent un problème – généralement, un problème de sécurité, comme lorsqu'un réseau criminel auquel des Roms étaient associés a été démantelé ou lorsque les occupants de campements illicites sont expulsés. Jamais ou presque, les médias ne se font l'écho d'un fait susceptible de valoriser l'image de ces communautés. C'est à peine si l'on a, par exemple, entendu parler du fait que deux jeunes femmes rom ont reçu, respectivement en 2010 et 2011, le prix de la meilleure apprentie de France. Ces exemples seraient pourtant profitables, tant pour les Roms que pour les non-Roms, afin de changer le regard sur l'autre et démontrer que les possibilités d'une intégration réussie ne sont pas illusoire.

Les stéréotypes associés aux Roms étant assez identiques d'un pays européen à l'autre, même s'ils sont présents à des degrés divers, **il paraît assez naturel de confier à l'échelon dont le champ de compétences géographique est le plus vaste la responsabilité de coordonner la lutte contre l'anti-tsiganisme dans tous les pays.** Le Conseil de l'Europe s'est déjà beaucoup investi sur cette question au cours des dernières années et il convient que son action soit poursuivie et encouragée.

En effet, la lutte contre l'anti-tsiganisme doit être un axe prioritaire de travail du Conseil de l'Europe, tant ce dernier, par ses valeurs et son étendue géographique, est en mesure d'apporter une réelle valeur ajoutée par rapport aux autres organisations ou à la seule action individuelle des États. De ce fait, il importe que l'ensemble des organes du Conseil de l'Europe conserve cette préoccupation à l'esprit afin que, par le biais des résolutions ou des recommandations qu'ils peuvent adopter, une pression continue de s'exercer sur les États dans ce domaine. Il appartiendra également au nouveau Commissaire aux droits de l'homme, Niels Muižnieks, de poursuivre sur la voie tracée par ses prédécesseurs, en continuant à faire de cette question l'une de ses priorités, notamment à l'occasion des visites bilatérales. Des premiers déplacements qu'il a entrepris depuis sa prise de fonction en avril dernier, tout porte à croire que ce sera le cas, comme en témoignent les communiqués qu'il a publiés à l'issue de ses visites en Italie en juillet dernier ou en République tchèque en novembre. Le Commissaire a également lancé un cri d'alarme, le 22 novembre dernier, en dénonçant le maintien de politiques répressives à l'encontre des Roms dans plusieurs pays européens (France, Italie, République tchèque, Royaume-Uni, Serbie) et la persistance de propos stigmatisants de certains responsables politiques. Il a appelé les États membres à « *trouver des solutions adaptées aux problèmes de logement des Roms* », soulignant qu'« *aucune expulsion ne devrait intervenir en l'absence d'une possibilité de relogement adéquate et abordable* », et à s'attaquer de toute urgence « *aux causes profondes qui poussent les Roms à migrer, au rang desquelles figurent la discrimination institutionnalisée, la ségrégation, la répression et la pauvreté dans leurs pays d'origine* ».

En matière de lutte contre l'anti-tsiganisme, il convient de souligner que les objectifs de la campagne *Dosta !*, lancée par le Conseil de l'Europe en coopération avec la Commission européenne afin de lutter contre les préjugés et les stéréotypes sur les Roms, restent très pertinents. Aussi cette campagne gagnerait-elle à être encore renforcée. D'une part, le Conseil de l'Europe pourrait encourager de nouveaux États à rejoindre cette campagne, qui ne touche aujourd'hui que quatorze États membres du Conseil de l'Europe. En effet, on peut déplorer que plusieurs États dans lesquels les populations roms représentent pourtant une part importante de la population ou souffrent de discriminations avérées, ne soient pas aujourd'hui parties à cette campagne. D'autre part, il paraîtrait également profitable d'accroître la force de frappe de la campagne afin qu'elle gagne en visibilité et en efficacité. A cet égard, le prix *Dosta !*, remis chaque année par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux aux municipalités qui ont conduit un projet destiné à favoriser l'intégration des populations roms, mériterait sans doute d'être davantage médiatisé. En effet, ce prix peut non seulement permettre de faire émerger certaines bonnes pratiques, qui peuvent ensuite être transposées par d'autres collectivités, mais également encourager l'émulation entre les collectivités,

dans une direction plus favorable aux Roms. En ce sens, ce prix pourrait servir la réflexion engagée ces derniers mois par le Représentant spécial du Secrétaire général pour les questions relatives aux Roms sur les bonnes pratiques devant figurer dans la base de données qu'il vient de mettre en place. Le prix pourrait également être pris en considération par le Représentant à l'heure de renforcer l'action du Conseil de l'Europe en direction des collectivités territoriales sur la question des Roms.

Enfin, il conviendrait de mieux faire connaître aux collectivités territoriales les possibilités offertes par le programme ROMED de formation des médiateurs. La médiation peut en effet permettre de sensibiliser davantage les institutions publiques au « problème rom » et de surmonter les inégalités auxquelles les Roms restent confrontés en matière d'accès à l'éducation, à l'emploi, aux services de santé et au logement.

2. Encourager l'Union européenne à accroître sa capacité d'action

a) Raffermer le rôle de l'Union européenne

L'implication de l'Union européenne ces dernières années en faveur de l'intégration des Roms doit être saluée. On peut bien sûr regretter que l'Union ait mis beaucoup de temps avant de s'investir pleinement sur cette question, alors même que les mouvements de population avaient conféré, depuis longtemps déjà, un caractère manifestement transnational au problème. Néanmoins, les mesures qui ont été prises au niveau de l'Union depuis l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'Union le 1^{er} janvier 2007 et, surtout, depuis les événements marquants de l'été 2010, sont très encourageantes.

Il n'est pas inutile d'insister sur ce point car l'action forte engagée par la Commission européenne au cours des années écoulées porte certes en elle la conséquence des événements, mais elle est aussi le fruit de certaines personnalités, parmi lesquelles la Vice-présidente de la Commission en charge de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté, Viviane Reding, ou le Commissaire chargé de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, László Andor, soutenus par le Président de la Commission lui-même, José Manuel Barroso. Certains interlocuteurs à Bruxelles n'ont pas caché leurs craintes que le prochain collègue des Commissaires, qui succèdera à l'actuel collègue à la fin de l'année 2014, ne soit pas forcément aussi attentif à la question des Roms que ne l'est aujourd'hui la Commission dite « Barroso II ». C'est pour cette raison qu'il convient d'indiquer, dès à présent, qu'il existe, parmi les États membres, des voix qui s'accordent à dire que la Commission européenne a eu raison d'intervenir pour protéger les Roms et doit poursuivre

à l'avenir dans cette voie. **La Commission peut et doit jouer un rôle en matière d'impulsion et de coordination de l'action des États membres en faveur de l'intégration des Roms sur leur territoire.** A cet égard, la proposition de recommandation qu'envisagent de présenter conjointement Viviane Reding et László Andor au printemps prochain, si elle était confirmée, permettrait sans doute d'ancrer plus solidement le rôle de l'Union européenne en direction des Roms et d'en renforcer l'efficacité, sur la base des propositions formulées par le groupe pionnier d'États membres constitué dans ce domaine.

En effet, par rapport aux actions que les États membres peuvent mener seuls, l'Union européenne peut apporter une valeur ajoutée dans deux domaines.

D'une part, l'Union européenne peut faciliter, dans un domaine sur lequel les enjeux transnationaux sont forts, la coordination entre les États et accompagner l'échange de bonnes pratiques. Elle pourrait, par exemple, faire progresser la réflexion, dans un contexte marqué par la montée des discours xénophobes et des mouvements d'extrême-droite à travers l'Europe, sur la manière de conjuguer les rôles des pays dits « d'origine » et ceux dits « d'accueil » des populations Roms. Elle peut également, sur la base des informations dont elle dispose, identifier certaines bonnes pratiques qui lui paraissent transposables dans d'autres États membres ou, tout au moins, encourager le dialogue entre les États membres pour qu'ils fassent émerger eux-mêmes certaines bonnes pratiques. C'est d'ailleurs l'une des missions qui a été assigné au groupe pionnier.

D'autre part, l'Union a clairement un rôle à jouer pour inciter les États à prendre des mesures en faveur de l'intégration des Roms et surveiller les résultats qu'ils enregistrent, les éventuelles défaillances et pratiques discriminatoires. C'est l'objet du « cadre de l'Union européenne pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 », adopté en avril 2011. Il est vrai qu'on pourrait objecter à l'Union européenne qu'elle duplique, avec l'adoption de ce cadre, certaines actions qui étaient déjà conduites par le Conseil de l'Europe, comme celles du MG-S-ROM. Mais, force est de constater qu'en dehors des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, les recommandations, résolutions et rapports du Conseil de l'Europe ne jouissent généralement pas de la même visibilité que les demandes émanant de l'Union européenne. Dans les vingt-sept États membres, la contrainte de l'Union européenne oblige sans doute davantage.

C'est pourquoi il paraît essentiel que la Commission européenne, dans les années à venir, dispose d'une **véritable capacité de suivi** afin de s'assurer que les stratégies nationales remises par les États membres n'en

restent pas au stade du simple affichage. La Commission s'est engagée à remettre un rapport chaque année au Parlement européen et au Conseil pour évaluer les progrès accomplis dans les différents États membres. Des visites dans les différents États membres apparaissent, de ce point de vue, essentielles, de même que des contacts avec les organisations de la société civile intervenant en faveur des Roms et avec les différents échelons de collectivités territoriales afin d'avoir une vue la plus exacte possible de chaque situation nationale.

Il paraît également nécessaire que la Commission fasse preuve d'un **plus grande fermeté à l'égard des États membres qui ne respecteraient pas leurs engagements**. Force est de constater que, jusqu'à présent, la Commission n'est jamais allé au-delà de la simple mise sous surveillance, alors même que les discriminations qui frappent les Roms sont manifestement contraires aux valeurs de l'Union. Il reste à espérer que les stratégies nationales constitueront désormais la référence à la lumière desquelles la Commission pourra juger les résultats effectivement enregistrés par les États membres, et les sanctionner si nécessaire. A cet égard, il faut sans doute relever la récente proposition de la Commission de conditionner l'octroi des fonds structurels européens aux États membres à l'existence et la mise en œuvre de ces stratégies. Il n'en demeure pas moins que cette proposition peut également soulever des interrogations : si la Commission retirait à un État membre le bénéfice des fonds européens, les premières victimes en seraient, en premier lieu, les Roms.

Le rôle que jouera l'Union européenne dans les années à venir sur la question des Roms sera déterminant afin de relever le défi posé par leur intégration. Il convient que, dans ce domaine, l'Union européenne ne faiblisse pas, tant elle est investie d'une réelle responsabilité, au même titre que les États. Comme le soulignait la députée européenne Hélène Flautre, le Parlement européen estime que la politique mise en œuvre par l'Union européenne sur ce dossier aura valeur de test sur sa capacité à agir dans l'intérêt des citoyens.

b) Améliorer l'utilisation des fonds européens

Se pose la question du rôle que peuvent jouer les fonds européens, dans un contexte marqué, de surcroît, par de fortes contraintes pesant sur les budgets au niveau national.

Plusieurs instruments peuvent être mobilisés par les États pour financer leurs actions en faveur des Roms :

– le Fonds social européen (FSE), qui peut permettre de soutenir les actions destinées à améliorer les conditions de vie et d'emploi des Roms ;

– le Fonds européen de développement régional (FEDER), qui peut servir à promouvoir le développement régional, la mutation économique, la compétitivité et la coopération territoriale. En France, il est utilisé en particulier pour la construction des villages d'insertion ;

– le programme PROGRESS, qui finance, au travers de la campagne d'information « *Pour la diversité, contre les discriminations* », diverses activités de sensibilisation visant à combattre les discriminations envers les Roms et qui soutient le travail en réseau des associations défendant les droits des Roms.

D'autres mécanismes de financement, prévus dans le cadre de politiques européennes sectorielles, peuvent également être utilisés, comme les fonds alloués dans le cadre du Programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, du programme Jeunesse en Action, du programme Culture, du Programme d'action communautaire dans le domaine de la santé publique. Le Fonds européen agricole pour le développement rural et l'instrument d'aide de pré-adhésion ont également ponctuellement servi à financer des actions en faveur des Roms.

Malgré l'existence de ces mécanismes, **les acteurs se plaignent régulièrement de difficultés rencontrées dans l'utilisation des fonds.**

Plusieurs principes président en effet à l'utilisation des fonds européens. D'abord, ils ne sont pas versés à l'avance, mais au fur et à mesure que des projets sont présentés et reçoivent l'aval de Bruxelles. Ensuite, le pays receveur doit cofinancer les projets, cette part variant de 15 % pour les fonds de cohésion à au moins 20-25 % pour les fonds structurels. Enfin, la règle de dégageant N+2 oblige à consommer les fonds versés à un projet dans les deux ans qui suivent son approbation, sous peine de voir la somme lui être retirée. Ces règles strictes ont conduit les acteurs à formuler plusieurs revendications.

D'une part, **il existe une demande forte de simplification des règles relatives à l'obtention des fonds.**

Les associations françaises ont indiqué avoir renoncé, ces dernières années, à demander l'obtention de fonds européens. Elles soulignent la complexité du montage des dossiers, pour lesquels elles ne disposent pas des capacités suffisantes, et la lourdeur de la procédure de contrôle *a priori*, qui les conduit à différer la mise en place de certains projets dans l'attente de l'accord des autorités publiques. Elles ajoutent que la lenteur du versement des fonds, qui peut parfois prendre plus d'une année, met en danger leur stabilité financière et, par conséquent, leur existence même, étant obligées d'avancer les fonds dans l'attente du versement.

Les collectivités territoriales elles-mêmes, qui constituent pourtant aujourd'hui les principaux utilisateurs des fonds structurels, déplorent également la complexité et la lourdeur des procédures. Cinq agents d'un conseil général auraient ainsi été sollicités à plein temps pendant six mois pour parvenir à mettre en place un projet en faveur des Roms sur son territoire.

La situation dans les nouveaux États membres, la Roumanie en particulier, est encore plus dramatique. Ces pays ne disposent pas toujours des capacités administratives suffisantes pour leur permettre de monter les dossiers de financement, avec pour conséquence une **sous-utilisation criante des fonds européens qui leur sont alloués** : le taux d'utilisation serait inférieur à 10 % en Roumanie, il se situerait aux alentours de 10 % en Bulgarie et de 20 % en Hongrie. Ces difficultés, auxquelles s'ajoutent des problèmes de corruption, ont d'ailleurs conduit la Commission à décider, en octobre dernier, la suspension des paiements pour certains programmes de l'Union (transports, politique régionale, renforcement de la compétitivité économique) à la Roumanie. Il paraît donc impératif que les nouveaux États membres adoptent des mesures afin d'améliorer l'absorption des fonds européens. La Commission envisage de renforcer son assistance technique à la Roumanie et lui a proposé de prendre en charge, à sa place, la gestion des fonds européens qui lui sont alloués. La Roumanie n'a pas encore fait connaître sa décision concernant cette proposition. Cette technique présenterait l'avantage de faciliter l'acceptation par les populations de la manière dont les ressources sont affectées. Le Forum européen des Roms et des Gens du voyage se plaint aujourd'hui d'une captation des fonds destinés aux Roms par les autorités publiques et les associations à leur profit. La gestion directe par la Commission européenne permettrait d'éviter ce type de difficultés. En Hongrie, une fondation propose d'assumer la gestion des fonds européens pour le compte de différentes ONG locales.

D'autre part, **une réflexion doit être menée concernant les obligations en matière de cofinancement.** En effet, le cofinancement demandé aux États pour débloquer les fonds européens peut paraître particulièrement lourd, quand, dans le même temps, il est demandé aux États membres de mettre en place des politiques d'austérité. La Commission européenne en est elle-même consciente, puisqu'elle a décidé, l'an dernier, de relever, pour certains États (Grèce, Irlande, Portugal, Roumanie, Lettonie, Hongrie), le taux de cofinancement du FSE à la hauteur maximale de 95 % afin de les aider à surmonter leurs difficultés financières. **On peut se demander si cette décision ne mériterait pas d'être généralisée à l'ensemble des États membres pour les projets favorisant l'intégration des Roms**, même si, dans le cas de la France, une telle approche pourrait soulever des difficultés juridiques. Une telle annonce aurait un rôle incitatif certain et constituerait un signal fort de l'engagement de l'Union européenne dans la lutte en faveur du respect des droits des Roms.

Par ailleurs, les négociations actuellement en cours sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 laissent planer des **doutes quant au montant qui sera alloué à la politique de cohésion dans les prochaines années**, du fait de la volonté des États de contenir la croissance du budget européen. Même si plusieurs États membres ont indiqué leur souhait de préserver cette politique, le montant octroyé *in fine* sera bien inférieur aux propositions formulées par la Commission en juillet 2012 (379 milliards d'euros 2011), comme le laisse entendre la dernière proposition de compromis présentée par le Président du Conseil, Herman Van Rompuy (320 milliards d'euros 2011).

La Commission s'inquiète également du **refus de certains États membres que 20 % des fonds du FSE soient obligatoirement affectés à l'objectif d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté**. En effet, cet objectif sert à financer des actions en faveur des communautés marginalisées, auxquelles sont rattachés les Roms. Il convient donc de veiller à ce que ce taux soit effectivement préservé dans les négociations pour la période 2014-2020.

3. Améliorer la coordination entre les pays dits « d'accueil » et les pays dits « d'origine »

Si l'Union européenne peut jouer un rôle de facilitateur entre les pays « d'accueil » et les pays « d'origine » des Roms, rien n'empêche aux États de se coordonner également sur une base bilatérale. La montée des discours populistes dans les pays dits « d'accueil » qui donnent à croire que la faute incomberait uniquement aux pays dits « d'origine », comme les difficultés structurelles en matière économique et sociale que rencontrent plusieurs pays dits « d'origine » appellent une nécessaire coordination.

Les études disponibles aujourd'hui n'établissent pas clairement si les Roms qui ont immigré au cours des dernières décennies dans les pays d'Europe occidentale ont l'intention de s'y implanter définitivement ou si leur ambition est de retourner à terme dans leur pays d'origine. Le Forum européen des Roms et des Gens du voyage souligne que la plupart des Roms souhaitent rester dans leur pays d'origine, mais que les discriminations dont ils sont victimes et la situation de désespérance économique et sociale les contraignent à l'émigration. Des entretiens avec des Roms migrants en France, il ressort que la plupart souhaitent désormais s'intégrer au pays dans lequel ils ont émigré, mais cette décision est aussi dictée par le fait que les conditions de vie dans leur pays d'origine n'ont pas suffisamment évolué pour permettre leur retour.

Il résulte de ces différents éléments deux idées-forces : d'une part, l'importance d'améliorer les conditions d'accueil dans les pays d'Europe occidentale, afin de faciliter l'intégration de ces populations qui ont probablement vocation à rester ; d'autre part, la nécessité de créer des conditions de vie dans les pays « d'origine » qui puissent permettre à ces populations de rester si elles le souhaitent. Cela suppose de mettre fin à la ségrégation dont ils sont victimes et de faciliter leur intégration dans la société. Cela nécessite également de promouvoir le développement social et économique du pays. Il convient d'ailleurs de noter que l'amélioration des conditions de vie réservées aux Roms peut aller de l'intérêt de certains de ces pays « d'origine ». Comme le relevait l'ambassadeur de Roumanie en France, son pays devrait connaître, dans les prochaines années, des problèmes démographiques liés à une croissance négative de la population et à l'émigration. La croissance économique pourrait donc profiter de la main d'œuvre rom et d'un éventuel retour des populations en âge de travailler.

La collaboration des pays « d'accueil » et des pays « d'origine » sur une base bilatérale peut être utile pour améliorer la situation des Roms en Europe.

C'est à cette fin que le Ministre de l'intérieur, Manuel Valls, et le Ministre délégué chargé des affaires européennes, Bernard Cazeneuve, se sont d'ailleurs rendus en Roumanie les 12 et 13 septembre dernier, à l'invitation des autorités roumaines, afin de discuter avec elles de la question de l'intégration des populations roms. Le Premier ministre roumain a rappelé à cette occasion que la Roumanie avait « *besoin du soutien de l'Union européenne et de ses États membres pour mener une politique alliant persévérance et mesures concrètes* ». Les deux pays sont convenus de poursuivre l'envoi de policiers roumains en France afin qu'ils participent à des patrouilles communes ainsi qu'aux enquêtes contre les réseaux qui exploitent les populations roms. La France a également indiqué qu'elle renforcerait son aide pour améliorer les capacités de l'administration préfectorale roumaine.

L'accord qui a été signé entre l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et les autorités roumaines à l'occasion de cette visite apparaît comme un bon exemple de coopération bilatérale destinée à favoriser l'intégration des Roms. Il vise à mettre en place, à titre expérimental, une aide à la réinsertion pour 80 familles roumaines roms rentrées de France avec une aide au retour octroyée par l'OFII. Ces familles devraient recevoir de la France une aide à la réinsertion économique, comprenant une aide financière pour la création d'une entreprise et d'une formation adaptée aux besoins spécifiques de ce projet d'entreprise. De leur côté, les autorités roumaines auront notamment la charge de les suivre et de faciliter l'accès au logement et l'intégration des enfants dans le système éducatif roumain.

Il convient de saluer une telle initiative. Même si elle ne peut toucher qu'un nombre restreint de familles en raison de son coût élevé, l'aide à l'installation est susceptible d'avoir des effets très positifs pour l'intégration des familles roms à la différence de l'aide au retour, dont l'efficacité reste sujette à caution, puisqu'elle permet surtout de reporter la responsabilité de l'intégration sur le pays d'origine. Aussi sera-t-il important d'en évaluer les résultats, lorsque l'accord-cadre arrivera à échéance, c'est-à-dire deux ans après son entrée en vigueur.

Ces exemples doivent être développés. **La coopération bilatérale permet en effet d'apporter une réponse plus adaptée que le cadre européen général au défi de l'intégration des Roms.** Elle doit constituer également un instrument privilégié pour développer les échanges avec les pays « d'origine » qui ne sont pas membres de l'Union européenne, ou pas encore, en particulier les pays des Balkans occidentaux. A cet égard la situation des Roms du Kosovo devrait nécessiter une attention toute particulière.

B. ÉLABORER DES POLITIQUES AU NIVEAU NATIONAL QUI PERMETTENT À CES POPULATIONS D'INTÉGRER LE DROIT COMMUN

1. Promouvoir au niveau national des approches fondées sur l'intégration des populations roms au droit commun

L'objectif des politiques nationales en faveur des Roms doit être d'intégrer ces populations au droit commun. L'approche retenue en droit français, qui ne permet pas, par souci d'égalité républicaine, de fonder des politiques pour des groupes particuliers définis par leurs origines ethniques ou religieuses, paraît la plus appropriée. En effet, cette approche n'empêche pas pour autant de lutter contre les discriminations : elle replace seulement l'individu et non le groupe au cœur de la réflexion et autorise, de ce fait, la mise en place de politiques de rattrapage fondées sur des critères socio-économique objectifs. Il est clair que, dans le cas des Roms, cette approche peut présenter un double avantage. D'abord, elle leur permet de s'intégrer à part entière à la communauté nationale en tant qu'individus et non en tant que membres d'une communauté. D'autre part, elle montre qu'ils ne sont pas différents sur le plan des droits, mais bien des citoyens égaux aux autres.

De ce fait, **la démarche prônée par la Commission européenne, qui souligne l'intérêt de mesures de discrimination positive destinées aux seuls Roms et l'octroi de fonds dédiés, ne paraît pas pertinente dans le contexte**

social actuel. La reconnaissance aux Roms de droits en tant que minorité spécifique peut être contreproductive. D'une part, en introduisant une différence entre les Roms et les non-Roms, on donne le sentiment que les Roms devraient bénéficier systématiquement d'un traitement différencié de la part des pouvoirs publics. Si l'objectif est de favoriser leur intégration, cette démarche atteint rapidement ses limites. D'autre part, il existe un risque qu'en leur appliquant des mesures spécifiques, on ne vienne encore nourrir le racisme et attiser le ressentiment à leur encontre parmi les populations également en grande précarité sociale, mais qui ne seront pas éligibles au bénéfice des politiques menées en faveur des Roms.

L'application du droit commun aux populations roms ne veut pas dire pour autant que les États n'ont aucune responsabilité vis-à-vis des Roms. Bien au contraire, il leur appartient de faire en sorte qu'ils puissent avoir accès à ces politiques de droit commun, en matière d'éducation, d'emploi, de santé ou de logement par exemple.

A cet égard, les États ont un rôle important à jouer pour s'assurer que les Roms sont sensibilisés à leurs droits. Le recours à des médiateurs dans le domaine social peut, à cette fin, se révéler très utile. Or, dans ce domaine, force est de constater que le nombre de médiateurs pour les Roms a parfois diminué au cours des dernières années. C'est le cas en particulier en Roumanie, où le nombre des médiateurs de santé avait dépassé les 600 pendant la période qui a précédé l'adhésion de 2007, sous l'effet des aides financières octroyées et des demandes de l'Union européenne, mais ont peu à peu diminué depuis à moins de 300, d'autant que la gestion en a été confiée aux collectivités territoriales, qui ne disposent bien souvent pas des ressources suffisantes ou qui ne considèrent pas ce dispositif comme prioritaire. En France aussi, le fait que les fonctions de médiateur ne soient pas reconnues comme une profession pose problème pour son développement. Il s'agit, la plupart du temps, de personnes bénévoles travaillant au sein d'associations, faisant peser des risques sur la pérennité du travail mené auprès des Roms, d'autant plus qu'il ne s'agit pas encore d'une profession pouvant offrir un déroulé de carrière.

Il appartient également aux États de mieux former les agents publics à la « problématique rom » afin d'éradiquer l'une des causes des discriminations dont ils sont victimes. Il n'est pas rare de constater, par exemple, qu'en matière de logement social, c'est presque toujours le dossier de la famille non-rom qui est privilégié au dossier de la famille rom – quand bien même les dossiers seraient, par ailleurs, strictement identiques –, voire serait plus ancien pour celui de la famille rom.

Les États doivent également engager une réflexion sur la question de la domiciliation, qui est souvent impérative pour l'accès à la plupart des

mesures prévues par le droit commun. Dans ce domaine, on voit bien également les difficultés que peuvent créer les démantèlements des campements illicites roms lorsqu'aucune solution de relogement n'a été trouvée au préalable.

Enfin, **des efforts doivent être faits dans les États membres afin de mieux utiliser les possibilités des fonds européens.** Le Fonds social européen, en particulier, n'est pas aujourd'hui utilisé à la hauteur de son potentiel. Il convient de rappeler qu'une majorité d'États membres de l'Union européenne n'a pas communiqué aujourd'hui suffisamment d'informations permettant d'apprécier s'ils seront effectivement en mesure de mettre en œuvre les mesures présentées dans la stratégie nationale qu'ils ont remise à la Commission européenne.

2. Mieux associer l'échelon local à la définition et à la mise en œuvre des politiques à l'égard des Roms : quelques exemples d'actions menées au niveau local

L'échelon local est celui qui permet d'acquérir la meilleure connaissance des populations afin de définir les politiques les plus appropriées. C'est celui qui permet de répondre au mieux à la disparité des populations et des situations. C'est également l'échelon idéal pour les expérimentations.

Collectivités locales et territoriales, organisations politiques et syndicales, ONG, fondations, associations, simples citoyens : ce sont des centaines d'organisations et des milliers d'individus qui agissent quotidiennement et acquièrent une expertise très importante sur le sujet des Roms.

Ainsi votre rapporteur a-t-il pu rencontrer de nombreux acteurs locaux et avoir des informations sur un grand nombre d'actions en cours ou réalisées.

En voici quelques exemples, d'ambitions et d'ampleurs très différentes :

a) En Hongrie :

– A **Bátonyterenye**, dans la région de Nógrád, un couple Rom venu de Budapest s'est employé à développer, autour d'une ONG locale, une « Maison pour tous » depuis une quinzaine d'années dans cette ancienne cité minière. Grâce à l'activité industrielle, Roms et non-Roms avaient tissé des

liens de bon voisinage. Mais les réformes économiques ont eu raison de l'activité minière, le chômage s'est fortement développé et les relations se sont tendues.

Cette Maison développe de nombreuses activités destinées aux enfants comme aux adultes. Concernant les enfants, ce sont principalement des activités périscolaires et d'accueil de loisirs qui sont organisées. La qualité des actions a permis d'atteindre un niveau de mixité particulièrement encourageant, 40 % d'enfants non-roms y prenant part. Concernant les adultes, l'action de la Maison prend la forme d'activités d'aide à la défense des droits pour les Roms en but à la discrimination. Des avocats y assurent des permanences régulières.

L'ONG a été soutenue au début de cette action par des subventions gouvernementales et des fonds européens. Puis, les aides gouvernementales se sont réduites à la prise en charge des permanences de juristes. A l'automne 2011, alors que la Hongrie assumait la présidence de l'Union européenne et apportait son soutien à la politique de définition de stratégies nationales, les aides gouvernementales ont été totalement supprimées.

Les permanences juridiques sont aujourd'hui assurées par des avocats bénévoles de l'**Union Civile hongroise pour les Libertés** dans le cadre du programme TASZPONTs. Celle-ci décrit ainsi ses objectifs : *« Nous croyons que, dans le but d'améliorer la situation des Roms en Hongrie, il est essentiel qu'ils organisent leurs propres communautés et choisissent leurs propres dirigeants afin qu'ils deviennent d'ardents défenseurs de leurs communautés. L'inefficacité de l'auto-organisation des communautés roms provient principalement de la pression de la part des acteurs locaux – tels que la police et le gouvernement local – et elle est exacerbée par le manque général de connaissances dans les domaines social et juridique, qui tous deux sont essentiels. Compte tenu de la pression locale constante et du harcèlement par les autorités, dans la plupart des cas, leur énergie est gaspillée à tenter sans cesse de faire respecter leurs droits. Ainsi, notre objectif est de permettre – à travers les volets interdépendants de notre programme – aux Roms et à leurs communautés d'exercer leurs droits fondamentaux par l'acquisition de compétences de plaidoyer nécessaires pour prendre eux-mêmes les choses en mains. »*

– La **Fondation Autonomia** a été créée en 1990 pour promouvoir le développement de la société civile. Elle soutient les initiatives civiles dans lesquelles les gens mobilisent les ressources locales disponibles pour atteindre leurs objectifs. Elle travaille, par conséquent, en partenariat avec des ONG à la fois roms et non-roms dans des actions destinées aux personnes marginalisées. Outre le travail de développement direct, de formation et de recherche, elle facilite l'efficacité des programmes gouvernementaux et européens visant

l'amélioration des conditions du marché du travail des Roms et des pauvres, en s'appuyant sur son expérience longue de 20 ans dans ce domaine.

Elle est à l'origine de plusieurs dizaines d'actions locales en matière de développement agricole et commercial, de micro-épargne, d'aide à l'activité des femmes ou du bâtiment. Elle a acquis un énorme potentiel d'expériences au contact de populations extrêmement fragilisées. Il s'agit donc d'une organisation-ressources, qui contribue également au développement d'actions de caractère national. Elle a, de plus, acquis un grand savoir-faire dans la réponse aux appels d'offre européens, la gestion des programmes et des fonds européens.

b) En Roumanie

– L'ONG **Romano Butik** contribue à création de circuits de distribution pour la commercialisation de la production artisanale rom. Elle contribue à la valorisation du savoir-faire et de la culture rom dans les milieux universitaires ou dans des quartiers de catégories moyennes.

– **Romani CRISS** – Centre rom d'intervention et d'études sociales – est une ONG fondée le 4 avril 1993. Sa mission consiste à défendre les droits des Roms en Roumanie. Romani CRISS fournit une assistance juridique en cas d'abus et travaille à lutter contre la discrimination raciale envers les Roms dans tous les domaines de la vie publique, notamment l'éducation, le logement et la santé. L'action de cette association est particulièrement reconnue, comme en témoigne le prix pour la démocratie et la société civile que lui ont attribué l'Union européenne et les États-Unis lors du sommet UE / États-Unis qui s'est tenu à Londres le 18 mai 1998. L'ONG a également obtenu, en 2008, le statut économique et social (ECOSOC) de l'ONU : elle est ainsi devenue la première ONG roumaine spécialisée sur les questions relatives aux Roms et la cinquième ONG dans le pays à bénéficier de ce statut consultatif auprès de l'ECOSOC.

Depuis sa création en 1993, Romani CRISS a développé des relations à long terme avec les communautés roms, les autorités roumaines, les organisations intergouvernementales, la société civile en Roumanie et à l'étranger, et les donateurs.

Romani CRISS est divisée en départements, chacun étant chargé de développer différentes activités :

– le département des droits de l'homme a pour missions la lutte contre les abus de droit des représentants de l'État ; l'égalité d'accès à l'éducation (surveillance des procédures judiciaires en cas de violation du droit à l'éducation – par exemple les cas d'isolement scolaires) ; l'égalité d'accès aux

droits à la santé (surveillance des procédures judiciaires en cas de violation des services de santé publique) ; l'égalité d'accès à un logement convenable (surveillance des procédures judiciaires en cas de violation du droit au logement) ; la lutte contre la discrimination dans l'emploi ; et la lutte contre le racisme dans les médias ;

– le département de la santé vise à encourager la médiation dans le secteur de la santé, en collaboration avec le ministère de la Santé ; à nouer des relations avec personnels médicaux intervenant auprès des communautés roms ; et à combattre la discrimination contre les Roms en matière d'accès aux services de santé ;

– le département de l'éducation vise à développer les conditions pour une éducation de qualité à l'attention des enfants roms et pour la préservation de l'identité culturelle ; à améliorer l'accès à l'enseignement pour les enfants roms ; et à lutter contre la ségrégation scolaire des Roms.

– le département social met en œuvre des activités visant à obtenir des documents d'identité pour les communautés roms en Roumanie ;

– le département de la coopération internationale a pour objectifs de participer à la définition des politiques à l'égard des Roms au niveau international par la création de partenariats et d'alliances entre les ONG, les Roms et les acteurs concernés dans d'autres pays.

Par son action, Romani CRISS a pu enregistrer de réels résultats.

Dans son activité de conseil juridique et de contentieux, elle est intervenue dans 60 cas de violation des droits de l'homme (abus de représentants de l'Etat ayant des responsabilités dans l'application des lois, la violation du droit à un logement, à la santé, à l'éducation, à la dignité humaine accès aux lieux publics, le racisme dans les médias, l'extrémisme, l'accès au marché du travail, l'administration de la justice, les conflits ethniques) en portant les dossiers devant le Conseil national pour la lutte contre la discrimination (NCCD), les juridictions nationales en matière civile ou pénale, et la Cour européenne des droits de l'homme. La Roumanie a ainsi été sanctionnée pour la première fois par la Cour de Strasbourg sur le fondement de l'article 14 de la Convention suite à des mauvais traitements infligés à un Rom mineur pour raison raciale.

En matière d'accès à l'éducation, Romani CRISS souligne que son action a permis à plus de 12 000 enfants roms et à leurs parents de bénéficier de formations pédagogiques pendant une campagne d'information que l'ONG a menée auprès des écoles et des communautés. Elle a facilité l'inscription de plus de 2000 jeunes dans le secondaire. Elle a permis l'ouverture pendant l'été

de 21 jardins d'enfants. Elle a également mené des actions afin d'encourager le développement des activités interculturelles dans les écoles. Elle a organisé des séminaires en direction des enseignants qui travaillent avec des enfants roms. Elle est surtout à l'origine, avec d'autres ONG, d'un Mémoire de coopération pour assurer l'accès des enfants et jeunes Roms de Roumanie à une éducation de qualité à travers la déségrégation scolaire et promouvoir l'éducation à l'identité qui a été signé par le ministère de l'Éducation et de la Recherche roumain et le Conseil national roumain pour la lutte contre la discrimination.

Romani CRISS mène enfin une action importante afin de développer et de surveiller l'activité des médiateurs de santé.

c) en Bulgarie

A Plovdiv, depuis plusieurs années, une petite ONG locale s'est attachée à développer un programme de préscolarisation d'enfants roms.

Partant du constat que très peu d'enfants roms étaient préscolarisés et que beaucoup d'enfants roms se trouvaient très vite en situation d'échec scolaire dès les premières années de l'école élémentaire, ce qui amenait les enseignants à les diriger vers des classes ou établissements d'enseignement spécialisé, cette ONG permet chaque année à une soixantaine d'enfants d'être préscolarisés 4 demi-journées par semaine. Les résultats sont très encourageants puisque pour les premières années où les enfants concernés ont rejoint l'école élémentaire, le taux de réussite constaté est de 70 %.

d) Quelques expériences d'intégrations réussies en France dans le département de Seine-et-Marne

Depuis 12 ans, des collectivités territoriales et des associations membres du collectif Romeurope ont œuvré, selon les cas avec ou sans la participation de l'État, à la réussite de l'intégration de familles roms par l'emploi, le logement et l'éducation.

La principale opération a été conduite entre 2000 et 2007 dans la ville nouvelle de Sénart.

Voici comment l'AFP a rendu compte de cette action dans une dépêche datée du 20 février 2007, consacrée au travail d'accompagnement vers un travail et un logement mené auprès de 32 familles roms à Lieusaint :

« Lieusaint (Seine-et-Marne) – L'expérience est unique et exemplaire selon Médecins du Monde : à Lieusaint, 32 familles roms qui vivaient dans un

bidonville ont retrouvé travail et logement grâce à un programme d'accompagnement étalé de 2002 à 2007.

« Ce programme, impliquant la préfecture, le SAN de Sénart et les communes de Lieusaint et Combs-La-Ville, prend fin le 12 avril prochain.

En cinq ans, il aura permis à 32 familles, soit plus de 130 personnes, de quitter leurs caravanes pour s'intégrer à la population locale en obtenant cartes de séjour, travail et logement.

« Ce processus de longue haleine aura nécessité pendant cinq ans le travail de trois permanents de Sénart et un budget annuel de 180 000 euros, selon Philippe Chauveau, directeur général adjoint du SAN de Sénart.

« Auparavant de 1999 à 2002, la première étape du projet a consisté à installer les Roms sur un terrain convenable, avec point d'eau, sanitaires et ramassage régulier des ordures.

« C'est une expérience exemplaire », s'enthousiasme Bernard Moriau, chargé de la mission Roms de Médecins du Monde en Ile de France. « Des expériences vont être menées à Bagnolet ou Saint-Denis, mais Lieusaint a 5 ans d'avance ».

« Michel Bisson, maire (PS) de Lieusaint, a largement œuvré à la mise sur pied de ce projet. Poussé par un souci d'humanité, il est de plus convaincu de l'inanité d'une politique consistant à renvoyer les Roms en Roumanie.

« La majorité des familles concernées souhaite rester en France, tant la situation qui leur est faite en Roumanie est insupportable ; la plupart des personnes reconduites à la frontière reviennent en France presque immédiatement », soutient-il.

« Les Roms qui se sont installés ici n'étaient pas des nomades. La plupart ont quitté la Roumanie après la chute de Ceausescu. Certains n'y étaient plus les bienvenus, ayant servi d'informateurs au régime. Les élus se sont rendus compte qu'ils n'avaient pas affaire à un stationnement sauvage de gens du voyage et n'ont pas voulu répondre par une expulsion » analyse M. Chauveau.

« Le caractère exceptionnel et la réussite du programme de Sénart tient, selon Michel Bisson, à la participation étroite de l'État, qui a non seulement régularisé les Roms pour leur permettre de travailler, mais aussi financé la plus grosse part du budget.

« L'État pourtant n'a pas souhaité étendre le dispositif : « J'ai rencontré le ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy pour lui proposer de reproduire ce modèle dans d'autres communes, en vain », déplore M. Bisson.

« Il est vrai que la mise en œuvre de du programme a été longue et difficile. Signé pour une durée trois ans, il a dû être prolongé de deux ans. Il a fallu faire un tri douloureux entre les familles, le bidonville de Lieusaint ayant pu compter jusqu'à « 350 à 380 personnes » en 2002, selon M. Chauveau.

« Sur les 39 familles entrées dans le programme, sept ont été exclues pour des problèmes de délinquance, ou parce qu'elles ne sont pas parvenues à se conformer à leurs obligations : scolarisation des enfants, arrêt de la mendicité ou paiement de leurs charges. »

Les 39 familles se composaient de 75 adultes (36 hommes et 39 femmes) et de 61 enfants (39 garçons et 22 filles).

La préfecture de Seine et Marne n'accompagnera effectivement plus de projets similaires et les communes de Cesson, Nangis, Chelles et Roissy-en-Brie vont devoir faire face seules, avec des associations, à des actions plus réduites d'intégration réussies de 4 à 5 familles roms.

Au total en 10 ans, la Seine-et-Marne aura intégré plus de 50 familles et scolarisé plus de 150 enfants, y compris dans le secondaire.

Mais, depuis 2010, la situation s'est encore compliquée. Les expulsions de camp conduisent à des réinstallations un peu plus loin de familles plus nombreuses et défiantes. Le nombre accru de familles sur chaque site ne permet plus le même type d'actions.

Ces différents exemples, ces diverses expériences montrent combien le niveau local est riche d'expertises. Il ne peut donc y avoir de définition de stratégies nationales sans une étroite concertation avec les acteurs locaux. C'est une évidence.

3. Remarques concernant la stratégie de la France à l'égard des Roms

Plusieurs des décisions qui ont été prises par le nouveau Gouvernement français depuis la fin du mois d'août laissent augurer d'un certain changement de cap dans notre pays à l'égard des Roms. Il convient de saluer en particulier la nomination d'un délégué interministériel en charge de la question rom en la personne d'Alain Régnier, de même que l'esprit de la circulaire du 26 août 2012, signée par sept ministres. Ils témoignent tous deux

d'une volonté de ne plus aborder la question rom sous le seul prisme de la sécurité, mais bien d'adopter une approche interministérielle, associant tous les ministères concernés (ministère des affaires sociales et de la santé ; ministère de l'éducation nationale ; ministère de l'égalité des territoires et du logement ; ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social ; et ministère de l'intérieur) à la définition des politiques.

Cette évolution tout à fait positive mérite d'être soulignée. A cet égard, il faudra veiller à ce que les propositions qui seront formulées par le préfet Régnier, sans doute à la fin du premier trimestre 2013, dans le cadre de la mission que lui a confiée le Premier ministre, seront effectivement retranscrites dans notre législation. En ce sens, notre Parlement aura sans doute un rôle important à jouer au cours de l'année 2013, qui justifie que nous engagions notre propre réflexion sur le sujet dès à présent. En effet, il convient désormais d'aller plus loin dans nos efforts d'accompagnement des Roms vers l'intégration.

En matière d'accès au travail, la situation actuelle présente encore plusieurs insuffisances qui préviennent l'accès de ces populations au droit commun. La circulaire du 26 août 2012 a seulement supprimé, pour les ressortissants roumains et bulgares, les taxes dues à l'OFFII lors de la délivrance du titre de séjour ou de son renouvellement et annoncé l'élargissement de la liste des métiers qui leur sont ouverts. Une décision du 1^{er} octobre est venue confirmer l'élargissement de la liste à 291 métiers. Mais, les **dispositions transitoires** qui leur sont applicables n'ont, quant à elles, pas été supprimées. Concrètement, cela signifie que jusqu'à la fin de l'année 2013, les ressortissants de ces deux nationalités devront, à la différence des citoyens des autres pays de l'Union européenne, être en possession d'un titre de séjour et obtenir une autorisation de travail, au même titre que les ressortissants étrangers extra-européens, pour pouvoir accéder au marché du travail français. Or, ces procédures administratives constituent un obstacle majeur à leur intégration sur le marché du travail car elles sont longues – 9 mois en moyenne, complexes et dissuasives pour les employeurs.

Le maintien des mesures transitoires apparaît comme profondément discriminatoire et guère compréhensible. D'abord, il paraît quelque peu hypocrite de refuser, au regard des tensions actuelles sur le marché du travail, l'accès à celui-ci à quelques 10 000 actifs roumains ou bulgares lorsqu'on lit que 330 000 salariés étrangers « à bas coût » travailleraient en France en 2012 dans le cadre d'opérations de sous-traitance confiés à des prestataires étrangers, comme le révélait une note du Ministère du travail il y a quelques semaines. Leur nombre aurait été multiplié par trois en l'espace de trois ans au motif d'une insuffisance de la main d'œuvre française dans certains secteurs. Ensuite, en termes de gestion pour les services publics, il paraît lourd de mettre en place de nouvelles règles pour ces

ressortissants dont l'application n'excédera pas quinze mois, puisque les mesures transitoires ne pourront pas se prolonger au-delà du 31 décembre 2013. Enfin, la Commission européenne a clairement mis en évidence, dans un rapport du 11 novembre 2011 sur le fonctionnement des dispositions transitoires, le rôle globalement positif qu'avaient joué les travailleurs roumains et bulgares dans l'économie des pays d'accueil qui les avaient levées. Elle indique qu'ils « *participent au marché du travail dans la même mesure que la population moyenne, voire de manière plus importante* » et que, dans l'ensemble, ils ont enrichi « *l'éventail des qualifications* » et ont accédé à des emplois « *dans des secteurs et des professions où la pénurie de main-d'œuvre devait être comblée* ». Elle précise que les chiffres disponibles indiqueraient des répercussions positives sur le PIB et neutres sur le PIB par habitant des pays d'accueil, tandis qu'aucun impact sensible n'aurait été enregistré sur le chômage ou le montant des salaires des travailleurs locaux. Dans ses conclusions, la Commission souligne également que la levée des dispositions transitoires n'a pas créé d'appel d'air, constatant que les afflux de ressortissants roumains et bulgares sont, depuis l'adhésion, « *nettement inférieurs à l'afflux des ressortissants de pays tiers* » et que bon nombre de ceux qui voulaient émigrer l'ont déjà fait avant l'adhésion, « *ce qui suggère un potentiel d'émigration plus faible* ».

Dans ces conditions, les arguments contre la levée des dispositions transitoires ne tiennent pas et le Gouvernement devrait lever sans attendre les dispositions transitoires.

Des efforts substantiels doivent également être faits en matière d'accès au logement. La formule des villages d'insertion, qui semble parfois perçue par les autorités publiques, la Commission européenne et le Conseil de l'Europe comme une réponse prioritaire, doit surtout être relativisée. Ainsi, les villages qui ont été mis en place en région parisienne au milieu des années 2000 obéissent à des règles de vie très strictes : les habitants sélectionnés pour y vivre sont logés dans des terrains clôturés et surveillés ; ils doivent obtenir l'autorisation pour des visites et doivent s'engager dans un parcours d'insertion. Si l'effort est louable, il paraît clair que l'on est loin de l'objectif d'une intégration des populations roms dans le droit commun. Le danger de ces villages est en effet de maintenir une forme de ségrégation entre leurs habitants et le reste de la société, ce qu'Olivier Legros¹ confirme lorsqu'il dit, à leur sujet, qu'ils ne sont que « *la surface immergée de l'iceberg d'une politique majoritairement de rejet* » à l'égard des Roms. Les villages

¹ Olivier Legros est géographe et enseignant-chercheur à l'Université de Tours. Il enquête sur les politiques en direction des migrants roms en situation précaire dans les villes françaises et a écrit un article sur Les « villages d'insertion » : un tournant dans les politiques en direction des migrants roms en région parisienne ? paru dans la revue *Asylon(s)* en juillet 2010.

d'insertion ne pourraient donc être acceptables que s'ils étaient envisagés, dès l'origine, comme une formule purement transitoire avant l'intégration définitive dans le droit commun et s'ils étaient, par ailleurs, ouverts à l'ensemble des personnes en situation de grande précarité, afin de mettre un terme à toute politique de ghettoïsation ethnique. En aucun cas, ils ne doivent être un moyen d'isoler le « problème rom » du reste de la société, dans l'attente que ne se concrétise l'espoir que ces populations finissent pas rentrer dans leurs pays d'origine. C'est pourquoi il faut également repenser les règles de vie qui s'appliquent aux habitants de ces villages, qui continuent de maintenir aujourd'hui un climat propice aux discriminations.

Concernant la politique en matière de sécurité et d'immigration mise en œuvre par la France, plusieurs observations s'imposent.

Malgré la nouvelle approche du Gouvernement français à l'égard des Roms et un discours plus centré sur la question des droits humains, peu d'améliorations ont encore été enregistrées sur le terrain. Le Défenseur des Droits, Dominique Baudis, s'était inquiété en septembre de la reprise des **expulsions de campements roms** dans une lettre adressée au Premier ministre. De son côté, Amnesty International a estimé que les expulsions forcées se poursuivaient à un rythme alarmant. Dans un rapport rendu public le 29 novembre 2012¹, l'ONG rappelle le caractère traumatisant de ces expulsions et la situation de précarité dans laquelle elles plongent : perte du logement et des biens, rupture dans les soins de santé ou la scolarisation des enfants. Amnesty International estime qu'elles « *anéantissent toute chance d'intégration et d'insertion sociale* » et appelle, comme d'autres associations, le Gouvernement à mettre en place un moratoire sur les expulsions.

Il conviendrait, à tout le moins, de veiller à ce que l'approche définie par la circulaire du 26 août 2012 soit effectivement mise en œuvre. Au regard des risques que ces expulsions font peser sur les populations, il est impératif que les décisions de justice ne soient exécutées par les préfets qu'à l'issue de l'établissement d'un diagnostic préalable des besoins des personnes menacées d'expulsion et, surtout, qu'une fois que des solutions de relogement appropriées leur auront été proposées.

Plusieurs remarques doivent également être formulées concernant la politique de retour volontaire. L'OFII accorde en effet, au titre de la circulaire du 7 décembre 2006, des aides aux étrangers en situation irrégulière ou sans ressources qui séjournent en France depuis plus de trois mois et souhaitent regagner leur pays. Il prend en charge les frais de retour, en

¹ Amnesty International, « Chassés de toutes parts – les expulsions forcées de Roms en Île-de-France », novembre 2012

particulier les frais de transport, et octroie une aide financière complémentaire. Pour les étrangers ayant la nationalité d'un État membre de l'Union européenne, cette aide est de l'ordre de 300 euros par adulte et de 100 euros par enfant.

Même si un contrôle est désormais opéré sur la base du fichier OSCAR de manière à s'assurer que les bénéficiaires ne puissent se voir octroyés l'aide plus d'une fois, **on constate que ce dispositif d'aide au retour a créé un véritable appel d'air**. Ce n'est guère étonnant quand on sait que le ticket de bus entre la Roumanie et la France se situe aux alentours de 60 euros ! Rien n'empêche donc à des familles de venir séjourner en France trois mois pour toucher l'aide au retour et, même de revenir en France immédiatement après en vertu du droit à la libre circulation qui s'applique à tous les ressortissants européens. En 2011, 10 608 personnes en auraient bénéficié, dont 7 284 Roumains et 1 429 Bulgares. La France dépenserait entre 5 millions et 10 millions d'euros par an pour ces rapatriements. Tous les interlocuteurs rencontrés confirment les effets pervers de l'aide au retour volontaire. En effet, au-delà du simple appel d'air, elle s'inscrit dans une logique douteuse : son objectif est avant tout d'accélérer les reconduites à la frontière et nombreux sont ceux qui s'interrogent sur son caractère véritablement « volontaire ». **Ces éléments invitent à la supprimer sans attendre, au moins pour les ressortissants d'un pays de l'Union européenne.**

En revanche, l'aide à l'insertion constitue une possibilité intéressante, qu'il conviendrait au contraire de développer. Cette aide peut être octroyée ponctuellement par l'OFII aux étrangers qui souhaiteraient créer une activité économique de retour dans leur pays d'origine. L'OFII accompagne alors les bénéficiaires au moyen d'aides au montage, au financement et au suivi de leur projet. Jusqu'ici, cette aide a été beaucoup plus circonscrite que ne l'est l'aide au retour. D'après des informations de Romeurope, 10 projets auraient été validés en 2011, pour un montant total de 36 000 euros. Par ailleurs, 80 familles devraient en bénéficier dans le cadre de l'accord franco-roumain signé le 12 septembre dernier. Il pourrait être intéressant, dans le cadre d'une réflexion sur la suppression de l'aide au retour pour les ressortissants de l'Union européenne, d'envisager la possibilité d'accroître en contrepartie les crédits alloués à l'aide à l'insertion. En effet, cette aide présente des avantages multiples. D'abord, elle apporte des garanties que le retour est effectivement choisi et s'inscrit dans un projet de vie pour les bénéficiaires. Ensuite, elle se fonde sur un véritable partenariat entre les pays « d'accueil » et les pays « d'origine ». Enfin, elle contribue au développement des pays « d'origine » et à l'amélioration de la situation des Roms dans ces pays.

CONCLUSION

La situation dramatique à laquelle les Roms restent confrontés en Europe appelle une réponse urgente des pouvoirs publics et des organisations supranationales. La mise en œuvre de politiques efficaces pour faciliter l'intégration des Roms n'a déjà été que trop longtemps différée. Des initiatives ont certes été prises à tous les échelons, mais le manque de coordination entre elles, ainsi que l'approche prioritairement sécuritaire retenue au niveau national ont considérablement nui à leur efficacité.

Les responsabilités qui incombent à chacun des échelons doivent être mieux définies. Le temps des tergiversations, où chaque acteur tend à rejeter l'essentiel de la responsabilité de l'intégration sur les autres, laissant *in fine* les collectivités locales et les associations sur le terrain en grande difficulté, a suffisamment duré. A l'échelon européen, il appartient de conduire la lutte contre l'anti-tsiganisme et d'impulser et de coordonner les actions nationales. La dimension transnationale évidente du problème rom implique un investissement croissant de l'Union européenne, qui ne doit plus s'abriter derrière le fait que les compétences sociales relèvent principalement des États membres. A l'échelon national, il revient d'adopter un cadre cohérent pour l'intégration des populations roms présentes sur son territoire, fondé sur une approche multidimensionnelle, où les questions de sécurité et d'immigration ne doivent plus prendre le pas sur la démarche intégratrice. A l'échelon local, il appartient de mettre en œuvre les politiques, mais aussi de formuler des propositions, sur la base des solutions fructueuses qui auront pu être expérimentées.

L'objectif ne doit plus être de chasser les Roms hors de son territoire, mais bien de les intégrer. **Quand on rapporte la population rom (8 millions) à la population de l'Union européenne (503 millions), la tâche ne paraît pas insurmontable, à condition de s'y atteler véritablement et de faire enfin tomber la barrière des préjugés.** En ce sens, l'intégration des Roms en Europe apparaît comme un véritable défi : le défi d'un continent qui, fondant ses valeurs sur la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit doit s'efforcer de mieux les appliquer – le défi d'un continent à l'épreuve du réel.

ANNEXES

Liste des personnes auditionnées

À Paris :

- **M. Olivier LEGROS**, Maître de conférences en géographie à l'Université de Tours, membre du réseau Urba-rom et du collectif Romeurope ;
- **Dr. Jean-François CORTY**, Directeur des missions France de Médecins du Monde, **Mmes Anne-Lise DENOEUDE**, Juriste auprès de la direction de Médecins du Monde, et **Michèle MÉZARD**, membre de Médecins du Monde et du Comité technique du collectif Romeurope
- **M. Stéphane LÉVÊQUE**, Directeur de la FNASAT-Gens du Voyage et membre du comité technique du collectif Romeurope ;
- **MM. Jean de CROONE**, directeur-adjoint au secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII), **Sylvain HUMBERT**, conseiller technique au SGII et **Mme Sylvie MOREAU**, adjointe au directeur de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté au Ministère de l'intérieur.
- **M. Alexandre LE CLÈVE**, Responsable des actions nationales à La Cimade et membre du Comité technique du collectif Romeurope ;
- **Mmes Renée COMBAL-WEISS**, Coordinatrice du Plaidoyer européen, **Jeannine THORAL**, chargée de la question des discriminations contre les Roms en France et **M. Michel DOMON**, chargé de la question des discriminations contre les Roms dans les pays d'Europe centrale auprès d'Amnesty International ;
- **M. Pierre HÉRISSON**, Sénateur de la Haute-Savoie, Président de la Commission nationale consultative des Gens du voyage, Représentant de la France au sein du Comité ad hoc d'experts sur les questions Roms (CAHROM) du Conseil de l'Europe ;
- **M. KOLOMPAR, M. et Mme CARPACI**, Roms roumains résidant en France ;
- **Mmes Bethânia GASCHET**, Conseillère technique en charge des affaires européennes et internationales et des questions juridiques au cabinet du Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social et **Malika EL MESTIRI** du Bureau Politiques et Relations européennes de la Délégation aux affaires européennes et internationales du Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social ;

– **M. Emmanuel BARBE**, conseiller diplomatique, et **Mmes Éléonore LACROIX**, conseillère immigration et **Magali ALEXANDRE**, conseillère parlementaire au cabinet du Ministre de l'intérieur ;

– **M. Bogdan MAZURU**, Ambassadeur de Roumanie en France ;

– **MM. Alain RÉGNIER**, Délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement, chargé d'une mission par le Premier ministre sur l'accompagnement des Roms, et **Manuel DEMOUGEOT**, Directeur de cabinet.

À Bruxelles :

– **Mme Françoise LE BAIL**, Directrice générale à la Direction générale de la justice de la Commission européenne ;

– **Mme Pauline ROUCH**, Conseillère au Cabinet de Mme Viviane Reding, Vice-présidente de la Commission européenne en charge de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté ;

– **Mme Annabela GAGO**, Chef de Cabinet de M. László Andor, Commissaire européen en charge de l'emploi, des affaires sociales et de l'intégration ;

– **Mme Annie GUYADER**, Conseillère en charge du secteur Emploi, politique sociale et santé, et **M. Ziad KHOURY**, Conseiller en charge du secteur Justice et affaires intérieures, à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ;

– **Mme Hélène FLAUTRE**, Députée européenne (groupe des Verts / Alliance européenne), membre de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures au Parlement européen.

À Strasbourg :

– **M. Régis BRILLAT**, Secrétaire exécutif du Comité européen des droits sociaux ;

– **MM. Jeroen SCHOKKENBROEK**, Représentant Spécial du Secrétaire Général pour les questions relatives aux Roms, et **Michael GUET**, Administrateur au sein de l'Équipe d'appui du Représentant Spécial du Secrétaire Général pour les questions relatives aux Roms ;

- **Mme Isil GACHET**, Directrice du Bureau du Commissaire aux droits de l’homme ;
- **M. Laurent DOMINATI**, Représentant permanent de la France auprès du Conseil de l’Europe ;
- **MM. Rudko KAWCZYNSKI**, Président du Forum européen des Roms et des Gens du voyage (Ferv), **Gheorghe RADUCANU**, membre du Comité exécutif, et **Robert RUSTEM**, Secrétaire exécutif ;
- **M Vincent BERGER**, Jurisconsulte à la Cour européenne des droits de l’homme.

En Bulgarie :

- **M Tsvetan TSVETANOV**, Ministre de l’intérieur
- **Mme Véronique NORTH-MINCA**, Attachée de coopération institutionnelle et technique, Institut Français

En Roumanie :

- **M. Ioan RUS**, Ministre de l’intérieur ;
- **M. Valentin MOCANU**, Secrétaire d’État chargé des problèmes des Roms en relation avec la France (Ministère du Travail, de la famille et de la Protection sociale) ;
- **M. Jérôme RICHARD**, conseiller français auprès du Secrétaire d’État Valentin MOCANU ;
- **M. Csaba FERENC ASZTALOS**, Président du Conseil National de Lutte contre les discriminations ;
- **M. Fabrice BASILE**, chef de la Mission Régionale de l’OFII ;
- **M. Marian MANDACHE**, ONG Romani Criss ;
- **M. Florin BOTONOGU**, ONG Policy Center for Roma and Minorities;
- **Mme Ancuta VAMESU**, Fondation pour le Développement de la Société Civile ;

- **Mme Nicoleta BITU**, ONG Romano Butik ;
- **M. Bernard HOULIAT**, auteur de « Tsiganes en Roumanie ».

En Hongrie :

- **M. Zoltán BALOG**, Ministre des ressources humaines
- **M. Kristóf SZOMBATI** et **Prof. Margit FEISCHMIDT**, universitaires
- **M. Félix FARKAS**, Vice-président du Conseil national des Roms
- **M. Mihály SIMON**, avocat pour Taszpont
- **M. Janos DARÓCZY**, réalisateur de documentaires
- **M. Lajos MILE**, Député, Vice-président de la commission des affaires étrangères, Vice-président du groupe d'amitié Hongrie-France du Parlement
- **Mme Rita ISZAK**, directrice de l'Institut Tom Lantos, expert minorités auprès des Nations unies
- **M. Aladar HORVÁTH**, Mouvement des Droits civiques pour la République
- **Mme Marion KURUCZ**, réalisatrice et productrice, Romedia Foundation
- **M. Gergely PRÖHLE**, Secrétaire d'État adjoint chargé des relations bilatérales européennes
- **M. István BOROS** et **Mme Anna CSONDOR**, Fondation Autonomia

**Extrait du discours prononcé par Nicolas Sarkozy
à Grenoble le 30 juillet 2010**

« Je demande à Eric le Douaron, qui connaît bien le sujet en tant qu'ancien directeur de la PAF, de faire preuve d'une fermeté absolue dans la lutte contre l'immigration illégale. La règle générale est claire : les clandestins doivent être reconduits dans leur pays.

« Et c'est dans cet esprit d'ailleurs que j'ai demandé au ministre de l'Intérieur de mettre un terme aux implantations sauvages de campements de Roms. Ce sont des zones de non-droit qu'on ne peut pas tolérer en France. Il ne s'agit pas de stigmatiser les Roms, en aucun cas. Nous avons fait depuis la loi Besson de grands progrès pour les aires mises à leur disposition. Lorsque je suis devenu ministre de l'Intérieur en 2002, moins de 20% des aires de stationnement étaient prévues. J'ai fait le point avec le ministre. Aujourd'hui plus de 60% des aires de stationnement légales sont prévues. Les Roms qui viendraient en France pour s'installer sur des emplacements légaux sont les bienvenus. Mais en tant que chef de l'Etat, puis-je accepter qu'il y ait 539 campements illégaux en 2010 en France ? Qui peut l'accepter ? J'ai vu que tel ou tel responsable politique disait : « mais pourquoi vous vous occupez de cela, le problème ne se pose pas ». Il ne se pose pas pour un responsable politique dont le domicile ne se trouve pas à côté d'un campement. Peut-être son opinion serait-elle différente s'il était lui-même concerné ?

« Nous allons procéder d'ici fin septembre au démantèlement de l'ensemble des camps qui font l'objet d'une décision de justice. Là où cette décision de justice n'a pas encore été prise, nous engagerons des démarches pour qu'elle intervienne le plus rapidement possible. Dans les trois mois, la moitié de ces implantations sauvages auront disparu du territoire français.

« Je souhaite également que dès l'automne prochain, nous réformions la loi applicable à ce type de situations. La décision d'évacuer les campements sera prise sous la seule responsabilité des préfets et leur destruction interviendra par référé du tribunal de grande instance, dans un délai bref. Nos compatriotes attendent que nous assumions nos responsabilités. »

**Circulaire interministérielle du 26 août 2012
relative à l'anticipation et à l'accompagnement
des opérations d'évacuation des campements illicites**

« Le Ministre de l'éducation nationale, la Ministre des affaires sociales et de la santé, la Ministre de l'égalité des territoires et du logement, le Ministre de l'intérieur, le Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, la Ministre déléguée auprès du ministre de l'éducation nationale, chargée de la réussite éducative, la Ministre déléguée auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion,

« à Messieurs les Préfets de région, Mesdames et messieurs les Préfets

Résumé :

La présente circulaire précise le cadre de l'action de l'État dans le cas d'évacuations de campements illicites, ainsi que le dispositif de coordination des acteurs locaux à mettre en œuvre autour du Préfet.

L'action de l'État relative aux campements illicites s'inscrit dans le respect des principes fondateurs de la République.

En premier lieu le respect des décisions de justice ne saurait être mis en question. Il revient au préfet d'exécuter celles-ci, lorsqu'il est ordonné par le juge qu'il soit mis fin, au besoin avec le concours de la force publique, aux occupations illicites de terrains. Lorsque la sécurité des personnes est mise en cause, cette action doit être immédiate. Dans les deux situations, au-delà de la responsabilité de l'État, il en va des fondements même du contrat social dans notre Nation

Il convient également, au regard de ces principes, d'assurer un traitement égal et digne de toute personne en situation de détresse sociale. Il vous incombe donc, en initiant le travail le plus en amont de la décision de justice qu'il est possible, de proposer des solutions d'accompagnement en mobilisant prioritairement les moyens de droit commun de chacun des partenaires. Cela suppose, dans une logique d'anticipation et d'individualisation, l'établissement, chaque fois que possible, d'un diagnostic et la recherche de solutions d'accompagnement, dans les différents domaines concourant à l'insertion des personnes (scolarisation, santé, emploi, logement/mise à l'abri...).

« Vous pouvez être amenés à intervenir dans des situations d'installations de personnes, réalisées sans droit ni titre, sur des propriétés publiques ou privées, pour y constituer des campements illégaux. La présente circulaire, qui sera votre cadre de référence, a pour objectif de guider votre action. Les dispositions qu'elle recense constituent votre guide de référence. Votre responsabilité est d'apprécier les situations locales pour mettre en œuvre les principes de dignité et d'humanité en les partageant avec les partenaires.

« Il est rappelé au préalable que, dans certains cas, la situation au regard de la sécurité des personnes, y compris d'un point de vue sanitaire, peut imposer une action immédiate. Plus fréquemment, lorsque le propriétaire a obtenu une décision de justice prononçant l'expulsion des occupants sans titre, il vous appartient, lorsque cela est nécessaire, d'accorder le concours de la force publique en vue de l'exécution de cette décision juridictionnelle. De même, s'il apparaît à l'occasion de ces opérations que certaines personnes ne se trouvent pas dans une situation régulière au regard des règles régissant le droit de séjour en France, il vous appartient d'en tirer toutes les conséquences, selon le droit commun. Enfin, le présent cadre de référence ne peut en aucune manière être interprété comme faisant obstacle à l'application de la loi pénale.

« Il appartient à l'ensemble des pouvoirs publics, et en particulier à l'État, de se mobiliser de manière ciblée et efficace pour que la réponse la plus adaptée soit apportée aux situations humaines souvent très difficiles qui se retrouvent dans ces campements.

« Les différents services placés sous votre autorité doivent pour cela anticiper les éventuelles évacuations et mobiliser l'ensemble de leurs partenaires, collectivités territoriales et associations. Les difficultés sociales, sanitaires, scolaires, ou liées au logement doivent être systématiquement examinées le plus en amont possible et des solutions, temporaires ou durables, doivent être recherchées, selon les modalités explicitées dans le présent texte et dans le respect du droit commun.

« 1. Mobiliser les services de l'État et les acteurs locaux concernés

Dans les situations dans lesquelles une évacuation d'urgence n'est pas engagée, le délai entre l'installation des personnes, la décision de justice et l'octroi du concours de la force publique doit être mis à profit, pour engager, dès l'installation du campement, et chaque fois que les circonstances locales le permettent, un travail coopératif afin de dégager pour les personnes présentes dans ces campements des solutions alternatives.

« Dès que vous aurez connaissance de l'installation d'un campement, vous procéderez à une première évaluation de la situation au regard de la sécurité des personnes et mettrez en place avec le concours des partenaires un suivi des personnes présentes sur le campement.

« A cette fin, vous mobiliserez les services de l'État et de ses opérateurs.

« Vous veillerez également à associer étroitement les collectivités territoriales concernées (communes, intercommunalités, conseil général et conseil régional), ainsi que les associations susceptibles d'apporter un concours de toute nature dans l'accompagnement des personnes, les bailleurs sociaux et tout autre opérateur dont la participation vous semblera pertinente.

« Vous pourrez mettre en place un comité de suivi associant notamment les collectivités territoriales concernées ainsi que les associations opérées dans les actions d'insertion.

« Vous serez également vigilant au dialogue, avec les personnes présentes dans le campement comme avec les riverains du camp, et plus généralement à l'information du public sur les mesures mises en place.

« 2. Établir un diagnostic

« Vous veillerez à faire établir aussi rapidement que possible un diagnostic de la situation de chacune des familles ou personnes isolées. Il devra être global pour prendre en compte l'ensemble des problématiques (situation administrative, état de santé, logement, emploi, scolarisation,...) et individualisé afin de prendre en compte les spécificités de chacune des familles et de leur projet.

« Une attention particulière devra être apportée au repérage des personnes les plus fragiles (personnes malades, jeunes enfants, ...).

« Pour établir ce diagnostic, vous vous appuyerez sur les services de l'État et de ses opérateurs et rechercherez, en fonction des besoins et du contexte local, le concours des services de collectivités territoriales (conseil général, centre communal d'action social –CCAS-, aide sociale à l'enfance – ASE...). Ce diagnostic pourra également être confié à une association.

« Lorsque ce diagnostic permettra d'envisager pour certains étrangers une aide au retour volontaire, vous vous appuyerez sur l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), ainsi que sur les projets d'insertion existants dans le pays d'origine.

« 3. Mettre en place un accompagnement

« Après l'établissement du diagnostic, qui pourra être plus ou moins complet en fonction du temps et des ressources disponibles, vous identifierez les dispositifs d'insertion à organiser, en mobilisant prioritairement les moyens de droit commun. Vous veillerez également à la continuité de l'accès aux droits des personnes, notamment en matière de prise en charge scolaire et de parcours de soins, afin de maintenir, autant que possible, un suivi des actions collectives et individuelles d'insertion des personnes.

*« **En matière de scolarisation**, le principe de l'obligation scolaire s'applique. Sa mise en œuvre repose à la fois sur les maires, l'État et les familles. En relation avec les maires et les associations, les services de l'Éducation nationale, plus particulièrement ceux chargés de la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage, conduiront les actions permettant de prendre en charge sans délai et avec un souci de continuité les enfants présents dans les campements.*

« Dans ce cadre, vous veillerez également à prévoir des actions portant sur les conditions matérielles de scolarisation dans la mesure où elles ont une incidence forte sur la fréquentation scolaire (à titre d'illustration, le transport, la cantine, les fournitures scolaires).

*« **En matière sanitaire**, vous vous appuyerez sur les agences régionales de santé (ARS), chargées de mettre en place les actions permettant de favoriser l'accès aux droits, à la prévention et aux soins, avec une vigilance particulière concernant l'accès à la vaccination et à la santé materno-infantile. Les ARS solliciteront, à cette fin, le concours des services des collectivités territoriales, notamment des CCAS et des services de protection maternelle et infantile, et assureront le lien avec les associations susceptibles d'intervenir auprès de ces populations en matière de santé.*

*« **En matière d'hébergement et d'accueil**, les solutions doivent être envisagées sur la base des situations particulières des personnes concernées, constatées au moment du diagnostic. Ces situations pouvant être très différentes, l'ensemble des dispositifs mobilisables par les partenaires publics doit être considéré. Il s'agit d'abord de rechercher des réponses aux urgences que vous avez constatées. Il s'agit ensuite de favoriser les parcours d'insertion qui, pour être efficaces, doivent être présentés et expliqués aux intéressés puis, nécessitent que les ménages adhèrent pleinement à ce type de projet et qu'ils soient stabilisés dans des conditions décentes, et accompagnés sur une période temporelle compatible avec l'accès à l'emploi et, in fine, à un logement pérenne.*

« A court terme donc, préalablement à l'évacuation, le recours à l'hébergement d'urgence doit être recherché lorsque cela est nécessaire, adapté aux situations personnelles et possibles en fonction des disponibilités de places que vous recenserez. Une attention particulière doit être portée aux personnes les plus vulnérables.

« Dans une action plus suivie, l'aménagement d'un site d'accueil provisoire ou d'autres solutions d'hébergement adapté peuvent être envisagés dans certains cas, dans l'objectif de stabiliser transitoirement les personnes concernées pour favoriser leur insertion. Des solutions de ce type ne peuvent se concevoir que dans un partenariat étroit entre l'État et les collectivités territoriales.

« Lorsque le partenariat local est suffisamment construit, il peut être utile de recourir à la mise en place d'une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) pour déterminer et mettre en œuvre les solutions appropriées en matière d'habitat.

« Enfin, il est utile de signaler que certains bailleurs sociaux ont pu porter des initiatives adaptées aux personnes concernées par des évacuations de campement, en lien avec des associations.

*« **En matière d'insertion professionnelle**, vous disposez désormais d'un nouveau cadre.*

« Le Gouvernement a, en effet, décidé de faciliter les conditions d'accès au marché de l'emploi pour les ressortissants roumains et bulgares, pour les rapprocher des conditions applicables à l'ensemble des ressortissants communautaires.

« Ainsi, pour les personnes présentes dans les campements qui relèveraient de ces deux nationalités, la liste des métiers qui leur sont ouverts sans que la situation de l'emploi ne leur soit opposable sera prochainement élargie, après mise en œuvre des procédures de consultation des partenaires sociaux.

« Les taxes dues par l'employeur et le ressortissant lui-même à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) lors de la délivrance du titre de séjour ou de son renouvellement sont supprimées. Vous recevrez très prochainement une instruction conjointe du ministre de l'intérieur et du ministre délégué chargé du budget en ce sens. Toutefois il sera fait application dès maintenant de ces nouvelles dispositions. L'entrée en vigueur de cette mesure est, en effet, immédiate.

« En dehors de ces dispositions nouvelles, qui concernent les seuls ressortissants roumains et bulgares, votre action doit s'inscrire dans les mesures engagées par le service public de l'emploi.

« Elle nécessite au préalable une analyse qualitative de la situation des personnes concernées afin de déterminer leur distance à l'emploi et au marché du travail. Cette analyse sera conduite par Pôle emploi, et l'unité territoriale de la DIRECCTE, avec l'appui des autres administrations compétentes et des autres partenaires, notamment des collectivités territoriales. Cette phase a aussi pour objet d'informer les personnes sans emploi qui entendent se mettre en situation active d'en rechercher, de s'inscrire à Pôle emploi.

« Les mesures de droit commun de l'emploi peuvent être engagées pour les personnes éloignées de l'emploi : formations, orientation vers les structures d'insertion par l'économie comme des chantiers d'insertion, contrats aidés et notamment le contrat d'accès à l'emploi (CAE).

« Vous vous appuyerez sur les prestations de Pôle emploi prévues pour une démarche d'accompagnement personnalisé vers l'emploi, renforcé en fonction des situations.

« Pour certaines personnes, la question de la maîtrise du français et des savoirs de base pourra se poser. A ce titre, il conviendra d'associer Pôle Emploi, les services et les opérateurs en charge de la mise en œuvre du dispositif des « compétences-clés » et de l'apprentissage des savoirs de base afin de proposer une formule adaptée aux besoins des personnes.

« Pour les ressortissants étrangers accédant à l'emploi, vous veillerez à ce que l'instruction des demandes d'autorisation de travail soit menée par les unités territoriales des DIRECCTE dans les délais les plus courts possibles, afin de donner à ce dispositif d'appui à l'insertion professionnelle sa pleine dynamique.

« 4. Mobiliser les moyens disponibles

« Le dispositif mis en place vise à mobiliser les moyens humains et financiers disponibles, en veillant à la coopération des différents partenaires et en utilisant prioritairement les moyens de droit commun, qui, pour l'État, sont les crédits affectés aux politiques d'hébergement et de logement, de l'immigration (dispositif du Fond européen d'intégration), les mesures des politiques de l'emploi et de l'éducation nationale, et celles en faveur de l'accompagnement sanitaire et social.

« En complément, une attention particulière devra être portée à la mobilisation des fonds européens (FEDER et FSE), dans la mesure de l'état

actuel des programmations et des consommations. Pour ce qui relève du financement des opérations d'investissement (structures d'hébergement notamment), il est rappelé que les mesures des Programmes opérationnels régionaux FEDER prévues en faveur des communautés marginalisées sont mobilisables.

« La mise en place des mesures d'accompagnement, d'insertion et d'hébergement doit conduire à faire participer largement les acteurs locaux, au premier rang desquels les collectivités territoriales, sans lesquelles aucune solution efficace ne peut être construite.

« Bien évidemment, l'action qui vous est demandée au profit de populations qui n'ont pas, naguère, bénéficié du respect républicain, prend place, avec ses spécificités, dans l'ensemble des politiques que vous conduisez pour les différentes catégories de populations en situation de fragilité. Les partenaires, les personnels mobilisés doivent être bien informés qu'il s'agit là de l'application légitime du principe d'égalité républicaine et non d'une discrimination, fût-elle positive. Nous vous demandons donc d'accompagner d'ores et déjà cette mobilisation de l'assurance, pour les structures et fonctionnaires qui y concourent, de la pleine reconnaissance de l'effort demandé et de l'engagement qui en résulte pour eux. Vous veillerez à la communication sur ces divers aspects.

« Par ailleurs, cette indispensable mobilisation a un coût budgétaire et en ressources humaines. Vos rapports en suite des présentes instructions, les évalueront avec réalisme. Vous ferez connaître sans retard les éventuelles difficultés administratives qui apparaîtraient.

« Pour faciliter vos contacts avec les collectivités territoriales et les grandes associations, le gouvernement sensibilisera les structures qui les représentent ou les regroupent au niveau national, pour obtenir un engagement en commun sur le terrain où il vous est demandé de développer votre action.

« Afin de vous assister dans la mise en œuvre des actions mentionnées dans la présente instruction et d'animer au niveau central les travaux interministériels, une mission spécifique est confiée au Préfet Alain Régnier, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL). Il sera chargé de vous fournir un appui méthodologique et, plus largement, de diffuser différents éléments utiles à la progression des actions engagées. Il sera également attentif aux réalités locales que vous pourrez porter à sa

connaissance, notamment en vue des éventuelles évolutions des textes et dispositifs nationaux, auxquelles il contribuera.

« Par ailleurs, une mission va être confiée à plusieurs inspections générales pour évaluer les dispositifs d'insertion et d'accompagnement des personnes présentes dans ces campements. Elles seront chargées de procéder à l'état des lieux des dispositifs existants et au recensement des expérimentations en cours et des bonnes pratiques. Vous serez tenus informés du mandat et des travaux de cette mission qui pourront donner lieu, en fonction des initiatives relevées, à une évolution des dispositifs.

« C'est la mobilisation de l'ensemble des partenaires, et des moyens de chacun, intervenant le plus en amont possible, qui permettra d'identifier et de mettre en œuvre les solutions d'insertion les plus adéquates, dans un double objectif de fermeté en matière de sécurité et d'humanité dans la prise en charge des personnes. »