



Comité économique et social européen

SOC/263
Intégration des minorités –
Les Roms

Bruxelles, le 3 juin 2008

PROJET D'AVIS

de la section spécialisée "Emploi, affaires sociales et citoyenneté"

sur

"L'intégration des minorités – Les Roms"

(avis exploratoire)

Rapporteuse: M^{me} **SIGMUND**

Corapporteuse: M^{me} **SHARMA**

Membres de la section spécialisée "Emploi, affaires sociales et citoyenneté"

NB: Le présent document sera examiné lors de la réunion du **10 juin 2008 à 9 heures**. Compte tenu du délai nécessaire à la traduction, **les amendements** devront parvenir par écrit au secrétariat de la section pour le **6 juin 2008 à 9 heures**
par courriel (soc@eesc.europa.eu) ou
par télécopieur (32 2 546 97 62).

Document transmis pour traduction: le 23 mai 2008.

Administrateur: Alexandros TSOLAKIS

Groupe d'étude
Intégration des minorités – Les
Roms

Présidente: M^{me} LE NOUAIL MARLIÈRE (FR-II)

Rapporteuse: M^{me} SIGMUND (AT-III)
Corapporteuse: M^{me} SHARMA (UK-I)

Membres: M^{me} BULK (NL-II)
M. DANDEA (RO-II)
M^{me} HERCZOG (HU-III)
M. JASINSKI (PL-II)
M^{me} KLASNIC (AT-I)
M. KLIMEK (PL-I)
M^{me} KOLLER (HU-II)
M. LUCAN (RO-III)
M^{me} MENDZA-DROZD (PL-III)
M. OLSSON (SE-III)
M. PEZZINI (IT-I)
M. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (ES-I)
M. SHARMA (UK-III)
M. SOARES (PT-II)
M^{me} ZVOLSKÁ (CZ-I)

Experts:

Nicolae GHEORGHE (pour la rapporteuse)
Sos. C-tin Brancoveanu, nr. 6
Bl.B1, ap. 29, sect.4,
BUCURESTI-041 448
Roumanie

M^{me} Nicola SCOTTS (pour la corapporteuse)
31 Town Lane, Idle,
Bradford, West Yorkshire, BD10 8NT
Royaume Uni

M. Bernd RECHEL (pour le groupe II)
31 Sarah West Close
Norwich NR2 2TE
Royaume Uni

M. Ivan IVANOV (pour le groupe III)
Executive Director
ERIO (European Roma Information Office)
Av. Eduard Lacomble 17
B – 1040 Bruxelles

Le 27 octobre 2006, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur

"L'intégration des minorités – Les Roms"
(avis exploratoire).

La section "Emploi, affaires sociales et citoyenneté", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le ... (rapporteuse: M^{me} SIGMUND; corapporteuse: M^{me} SHARMA).

Lors de sa ...^e session plénière des ... et ... (séance du ...), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par ... voix pour, ... voix contre et ... abstentions.

*

* *

Recommandations

La nécessité d'un changement radical des relations entre les minorités¹, en particulier les Roms, et la majorité de la population, leur intégration et avec elle, l'évolution de leurs conditions socioéconomiques constituent un processus de longue haleine qui requiert une approche double:

- a) à court terme, le traitement de problèmes nécessitant une action urgente tels que l'adoption dans les États membres d'une législation visant à rendre applicable et effective la législation européenne de lutte contre la discrimination qui défend les droits des citoyens;
- b) la mise en œuvre de processus sur plusieurs décennies voire générations, notamment au niveau des États membres et/ou au niveau local et régional, visant par exemple à améliorer l'éducation des enfants et des jeunes Roms, à promouvoir la culture et la langue des Roms, etc.

Les solutions ne se situent donc pas seulement au niveau de l'UE, mais essentiellement au sein des États membres, ainsi qu'au niveau local et régional, ce qui nécessite un renforcement de la coopération et des partenariats.

¹

Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative à la Convention européenne des Droits de l'Homme sur les droits des minorités nationales; l'expression "minorité nationale" désigne un groupe de personnes dans un État qui: résident sur le territoire de cet État et en sont citoyens; entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet État; présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques; sont suffisamment représentatives, tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet État ou d'une région de cet État; sont animées de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue. <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta93/FREC1201.htm>.

L'intégration des minorités, et en particulier des Roms, requiert:

1. une plate-forme d'intervention adaptée à la situation juridique, fondée sur *l'acquis*, ainsi que sur les domaines d'application pertinents de la méthode ouverte de coordination (éducation, emploi, protection sociale et inclusion sociale);
2. une stratégie politique générale de la Commission qui soit cohérente et à long terme;
3. une coopération structurée, transparente et durable de tous les acteurs de la société civile organisée, ainsi que la promotion du développement des capacités des organisations non gouvernementales;
4. l'implication active et responsable dans ce processus des représentants des Roms;
5. une plate-forme institutionnalisée responsable pour la mise en œuvre pragmatique de mesures concrètes;
6. le développement de programmes d'actions positives dans les domaines de l'éducation, de la formation et de l'emploi, et notamment du travail en tant qu'indépendant.

Le Comité propose en outre la création d'une chaire Jean Monnet pour le romani et la culture rom.

Les recommandations ne seront suivies d'aucun effet si l'approche part du sommet vers la base. Pour obtenir des changements positifs, il faut obligatoirement convaincre la communauté rom, et en particulier ses dirigeants, ce qui passe par des investissements dans la formation des Roms. Les Fonds structurels européens pourraient être utilisés dans ce contexte.

1. Introduction

- 1.1 Dans une lettre du 27.10.2006, Margot WALLSTRÖM, Vice-présidente de la Commission et Commissaire en charge des affaires institutionnelles, a demandé au Comité économique et social européen d'élaborer, à l'occasion de 2007, Année européenne de l'égalité des chances pour tous, un avis exploratoire sur le thème suivant: "*Comment conjuguer les efforts pour optimiser l'impact et l'efficacité de tous les instruments destinés à combattre les discriminations à l'endroit des minorités, notamment Roms, et à promouvoir leur intégration*".
- 1.2 Le Comité ayant déjà traité dans plusieurs avis² de la discrimination dont souffrent les minorités à plusieurs égards, il renvoie tout d'abord aux observations formulées dans ce contexte, dans la mesure où elles concernent également les Roms, et se concentre dans le présent avis sur la situation particulière des Roms dans toutes les circonstances de la vie. Le Comité espère par ses propositions contribuer à leur intégration et souligne l'importance d'une stratégie cadre cohérente permettant d'inclure les Roms dans l'action européenne d'intégration.

²

Avis du CESE du 13.9.2006 sur "*L'immigration, l'intégration et le rôle de la société civile organisée*", rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 318 du 23.12.2006); avis du CESE du 10.12.2003 sur "*L'immigration, l'intégration et l'emploi*", rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 80 du 30.09.2003); avis du CESE du 5.6.2000 sur "*Les mesures de lutte contre la discrimination*", rapporteur: M. SHARMA (JO C 204 du 18.7.2000); avis du CESE du 10.12.2003 sur "*L'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes*", rapporteur: M. SHARMA (JO C 80 du 30.4.2004).

2. Les Roms en Europe

- 2.1 **Les Roms et leur histoire:** étant donné que les conditions dans lesquelles une minorité se constitue influent sur son identité sociale et politique et sur les risques de conflits correspondants, la connaissance de sa propre histoire est essentielle pour la minorité comme pour la population majoritaire.

Les Roms vivent en Europe depuis plus de sept siècles. La présence de différentes communautés roms dans la plupart des pays européens est attestée depuis la fin du 15^e siècle, de même que les mesures de discrimination, d'exclusion et de persécution dont ils ont fait l'objet depuis cette époque. Dans certains pays, les Roms ont été victimes de pratiques d'esclavage et au 20^e siècle, ils ont subi une forme de persécution particulièrement cruelle ordonnée par les pouvoirs publics: sous le régime national-socialiste, un nombre de Roms généralement estimé supérieur à 500 000 a été victime de persécutions raciales et de génocide.

Force est de constater en résumé que l'histoire des Roms en Europe est marquée par des persécutions historiques et des discriminations constantes, ce qui permet de comprendre le traumatisme général encore et toujours manifesté par nombre de Roms.

Aussi y a-t-il lieu de déployer tous les efforts possibles pour aider les Roms à sortir de leur rôle de victimes pour passer véritablement du statut d'"objets" – considérés avec plus ou moins de défiance – à celui de "sujets", d'acteurs disposés à et en mesure de s'impliquer activement dans la communauté, notamment sur les questions concernant leur communauté.

- 2.2 **Les Roms et leur démographie:** en l'absence de statistiques fiables, l'on ne dispose pas de données démographiques significatives sur les Roms. Les estimations concernant le nombre de Roms vivant en Europe fluctuent entre 10 et 12 millions de personnes (dont 7 à 9 millions dans l'UE). Parmi ceux-ci, l'on estime à environ 60% ceux qui vivent dans une extrême pauvreté ou en marge de la société³. Si les formes et l'ampleur de l'exclusion sont analogues dans tous les États membres, il existe toutefois des différences qui s'expliquent par le contexte historique et sociopolitique.

³ Voici les références de quelques documents majeurs sur cette question. Les sites proposent de nombreux autres liens et références, ainsi que des exemples de bonnes pratiques et éventuellement plusieurs versions linguistiques:

"*La situation des Roms dans une Union européenne élargie*", rapport de la Commission européenne, 2004 (http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/roma/);

"*Éviter le piège de la dépendance*", PNUD, 2003 (<http://roma.undp.sk/>);

"*Rapport final sur la situation en matière de droits de l'homme des Roms, Sintis et gens du voyage en Europe*", Conseil de l'Europe, 2006, par Alvaro Gil Robles, haut-commissaire aux droits de l'homme (http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/documentation/default_en.asp);

"*Plan d'action visant à améliorer la situation des Roms et des Sintis dans l'espace de l'OSCE*" (www.osce.org/odihr/);

"*Analyse des politiques de lutte contre la ségrégation dans les pays participant à la Décennie de l'inclusion des Roms*" (www.romadecade.org).

Le développement démographique des Roms diffère de celui de la majorité de la population: l'augmentation à long terme du pourcentage des Roms dans l'ensemble de la population européenne, et ce en dépit d'une mortalité infantile élevée et d'une espérance de vie assez courte, constitue un défi d'envergure pour tous les domaines de la politique sociale et de l'éducation. Si l'on ne parvient pas à relever sensiblement le niveau d'instruction et les compétences professionnelles des Roms, les États membres compteront un nombre croissant de personnes faiblement instruites et peu qualifiées qui freineront le développement économique et ponctionneront les systèmes sociaux. Il convient donc de mettre sur pied des politiques et stratégies en matière d'éducation et d'emploi qui tiennent compte des traditions et des conditions socioéconomiques des Roms. Seules des offres éducatives acceptées par les Roms et des mesures de formation correspondantes mettront ceux-ci en mesure d'apporter à la société à laquelle ils appartiennent cette contribution active que l'on est en droit d'attendre d'eux.

- 2.2.1 **Les Roms et leur langue:** le romani (ou romanès) est une langue indo-européenne parlée avec de multiples variantes dans les différentes communautés roms établies en Europe. S'il existe plusieurs variantes/dialectes, une importante terminologie commune est comprise par la plupart des Roms d'Europe. Le romani est même la langue maternelle de nombreuses communautés. Les pays où cette langue s'est en partie éteinte parce qu'elle a été interdite, comme l'Espagne ou le Royaume-Uni, constituent une exception. La reconnaissance de l'importance du romani, sa normalisation et son enseignement sont du plus haut intérêt pour la cohésion sociale au sein et à l'extérieur de la minorité. En dehors de Paris (Institut des langues et des civilisations orientales), l'on recense en tout et pour tout un lectorat à la Faculté des langues étrangères de l'Université de Bucarest, des travaux sur un dialecte local rom à l'Université Charles de Prague et une initiative de l'Université Loránd Eötvös de Budapest concernant un cours de langue dans le cadre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Une langue commune forge une identité commune. C'est pourquoi la promotion de leur langue est d'une importance essentielle pour la reconnaissance sociale et l'identité culturelle des Roms.

Le Comité propose en conséquence la création d'une chaire Jean Monnet pour le romani et la culture rom.

2.3 **Les Roms, partie intégrante de la culture européenne**

Au fil des siècles, les Roms ont apporté leur pierre à la diversité de la culture européenne, comme l'attestent de multiples exemples, par exemple dans le domaine de la musique ou des arts plastiques. 2008, Année européenne du dialogue interculturel, offre de bonnes occasions de mettre en lumière et d'intensifier ces liens.

3. **Les Roms: une vie entre deux pôles**

3.1 **Les Roms, une vie placée sous le signe de la discrimination:** aujourd'hui, la discrimination sociale et institutionnelle, notamment l'antitsiganisme, se manifeste presque au quotidien et est souvent répercutée dans les médias, ce qui est inacceptable en vertu de la législation européenne. Les Roms sont des citoyens de l'Europe élargie et ont des droits en vertu du traité ratifié, et en particulier de l'article 13.

3.1.1 **Avant et après la naissance:** la discrimination induite par les systèmes sociaux a pour conséquence que de nombreuses jeunes filles roms pauvres, sous alimentées et incultes grandissent avant de devenir des femmes qui souffrent de malnutrition et qui donnent naissance à des enfants au poids insuffisant. Le suivi prénatal faisant généralement défaut dans les communautés de minorités, les mères et les bébés présentent des carences nutritionnelles. Au moment de l'accouchement, la prise en charge est limitée, parce que les actions sanitaires sur le terrain et les visites d'infirmières qui prodiguent des conseils ne sont pas nombreuses et que l'accès à ces prestations dépend des infrastructures de transport et des moyens financiers dont les futures mères disposent. Par conséquent, les bébés ne sont ni enregistrés légalement, ni vaccinés dès leur plus jeune âge. Pour inverser les tendances défavorables dans le domaine de la santé, il ne suffit pas simplement d'intégrer les Roms dans les systèmes de santé existants. Il est urgent d'adopter des mesures qui soient adaptées à la culture des Roms et qui consistent par exemple à les sensibiliser aux questions relatives à la santé, à prévoir un planning familial, des revaccinations massives et un dépistage de la tuberculose pour des communautés entières. Ces mesures devraient être encouragées en associant activement des femmes (par la formation) et des médiateurs de santé roms, par la création d'unités sanitaires mobiles et l'information claire des communautés roms. Les États membres doivent s'assurer que chaque nouveau-né rom apparaisse dans le registre des naissances et qu'il possède un certificat de naissance.

3.1.2 **Le développement au cours de la petite enfance** est essentiel à la réussite sur le plan de la scolarisation et de l'intégration étant donné que les premières années sont déterminantes pour la suite. À cet égard, les programmes et groupes de jeu maman-bébé apportent aux mères autant que les programmes éducatifs pour les parents, mais ils fournissent également une approche intégrée dans tous les sens du terme et prennent en considération les besoins des familles. Le programme Sure Start introduit au Royaume-Uni et essaimant dans de nombreux États membres constitue un bon exemple d'inclusion des mères et des jeunes enfants et d'organisation de structures d'accueil de jour. La capacité des structures d'accueil de jour de qualité est insuffisante dans presque tous les États membres selon les objectifs de Barcelone et les enfants de la communauté rom sont souvent refusés.

3.1.3 **L'âge scolaire (de 6 à 14 ans):** la faible fréquentation scolaire des Roms. L'absence d'enregistrement et le fait que les parents ne sont pas disposés à envoyer leurs enfants (surtout les filles) à l'école, la ségrégation et l'enseignement non conforme sont autant de facteurs

supplémentaires reconnus dans de nombreux rapports⁴. Les outils visant à renforcer la fréquentation scolaire et à combattre la ségrégation sont essentiels si l'on souhaite améliorer le niveau général d'éducation des Roms. Le système de transfert conditionnel d'argent (Conditional Cash Transfer) mis en place dans certains pays constitue une option visant à encourager la fréquentation scolaire et il requerrait la présentation par les parents d'une preuve d'enregistrement et du certificat de naissance de leur enfant. La fréquentation d'un établissement scolaire est généralement constatée lorsque les enfants sont intégrés et bénéficient de tous les services et méthodes d'éducation requis pour satisfaire les exigences (langue, délais, etc.). Il convient de réinstaurer la gratuité des manuels scolaires et des repas pour tous les enfants fréquentant l'école primaire. Si l'éducation constitue une priorité à long terme, les gouvernements doivent se pencher sur la question.

La ségrégation dans le domaine de l'éducation résulte tout d'abord de la ségrégation géographique entre les zones d'habitation des Roms et celles de la population majoritaire. Il faut en outre noter que lorsque le pourcentage d'enfants roms dans une classe devient trop élevé, il n'est pas rare que les parents n'appartenant pas à la communauté rom retirent leurs enfants de l'école, ce qui conduit à la formation d'écoles ségréguées ou de classes pour enfants roms. Pour différentes raisons, ces écoles n'ont pas le niveau adéquat, ce qui entraîne en retour la relégation d'enfants roms tout à fait compétents dans des écoles spécialisées et ainsi généralement l'impossibilité pour eux d'accéder à un cycle éducatif supérieur.

Le placement d'enfants roms dans des écoles spécialisées pour enfants handicapés mentaux pose un problème particulier. Ce phénomène est fréquemment dû aux tests discriminatoires pratiqués au début de la scolarité, mais aussi en partie à des incitations pernicieuses (gratuité des transports ou de la cantine scolaire). La pratique du placement injustifié dans des écoles spécialisées constitue une violation flagrante des droits de l'homme et doit être combattu par tous les moyens juridiques et administratifs possibles.

Il faut également mentionner dans ce contexte la pauvreté comme facteur de non-scolarisation, soit parce que les parents ne peuvent pas ou ne veulent pas assumer les coûts de la scolarisation, soit parce qu'ils font travailler leurs enfants, qui doivent contribuer à faire vivre la famille ou s'occuper de leurs frères et sœurs plus jeunes. Ce dernier problème concerne surtout les filles.

4

40% des enfants roms ne sont pas scolarisés (contre 0,5% des enfants de la population majoritaire). De plus, 38% des enfants roms quittent l'école (contre 4% dans la population majoritaire). Les filles sont encore plus désavantagées: seule une fille sur trois suit toute la scolarité primaire (contre 19 sur 20 dans la population majoritaire).

8% seulement des enfants roms obtiennent un diplôme de fin d'études secondaires (contre 64% de la population majoritaire) et moins de 0,5% des Roms suivent des études supérieures (aucune donnée disponible concernant les diplômes sanctionnant des études supérieures). Source: PNUD.

3.1.4 L'âge adulte

3.1.4.1 **Les conditions de logement** se caractérisent par de mauvaises conditions de vie et une ségrégation persistante. Les habitants de logements insalubres où les équipements de base et la maintenance laissent à désirer, où la fourniture d'électricité, de gaz et d'eau n'est pas toujours assurée et où les conditions d'hygiène sont mauvaises sur les sites pollués, n'ont pas accès aux droits liés à la propriété. Ils ne disposent pas d'une adresse permanente qu'ils pourraient utiliser pour faire valoir leurs droits aux prestations sociales ou pour demander un emploi. Ils n'ont pas non plus accès aux services dans le domaine de l'éducation, de l'emploi et de la santé. Bon nombre de ces problèmes sont dus à la discrimination sociale et à l'antitsiganisme. Il convient également de mentionner que leur style de vie nomade est la conséquence plutôt que la cause de leur exclusion. Bien que la très grande majorité (plus de 95%) des Roms aient un logement fixe, leur prédilection pour une existence nomade est souvent invoquée pour justifier leur exclusion.

3.1.4.2 **L'éducation** est l'un des investissements les plus déterminants pour le futur. Le taux élevé d'analphabétisme et le niveau d'instruction généralement bas des Roms n'incitent pas à l'optimisme pour l'avenir. Les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour supprimer la ségrégation des Roms au sein de leurs systèmes éducatifs. Par ailleurs, ils doivent mettre au point des programmes pour adultes axés sur l'apprentissage de la lecture, de l'écriture, du calcul et la formation tout au long de la vie.

Il est excessivement difficile pour les Roms d'accéder au deuxième cycle de l'enseignement secondaire et de bénéficier d'une bonne formation professionnelle. Parallèlement aux efforts consentis pour les intégrer dans le système normal d'éducation et de formation, les États membres devraient également utiliser des modèles de reconnaissance des compétences acquises de manière informelle et se montrer beaucoup plus généreux dans la reconnaissance des qualifications acquises dans un autre pays.

La politique d'enseignement des langues introduite par la Commission à des fins d'intégration, et qui a notamment pour objet de promouvoir l'apprentissage des langues minoritaires, devrait également être appliquée au profit des Roms.

3.1.4.3 **L'intégration économique** suppose, pour les personnes appartenant à des minorités, de surmonter quantité d'obstacles qui souvent se renforcent mutuellement⁵. Ces personnes sont également discriminées en raison de l'absence ou de l'insuffisance de leur formation scolaire ou professionnelle ou de l'absence ou non-reconnaissance de leurs qualifications. De plus,

5

Le groupe d'experts à haut niveau sur l'intégration sociale des minorités ethniques et leur pleine participation au marché du travail a rendu en décembre 2007 son rapport intitulé "*Ethnic Minorities on the Labour Market*" (Les minorités ethniques sur le marché du travail). Ce rapport énumère les principaux obstacles à l'accès à l'emploi. (http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/hlg/etmin_en.pdf).

l'antitsiganisme renforce encore les obstacles. Des dizaines de cas le montrent: une discrimination raciale est souvent à l'origine du chômage des Roms. Pour les membres de ces communautés, l'accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie est pratiquement impossible.

Les Roms sont parfaitement capables de faire preuve d'esprit d'entreprise: il faudrait dès lors trouver les moyens de faire sortir les Roms de l'économie souterraine et de leur permettre de participer à une activité économique réglementée, par exemple au moyen de microcrédits et de mécanismes de soutien et de lancement d'entreprises afin de relever les défis et de surmonter les obstacles.

Les revenus de nombreux Roms dépendent fortement des aides sociales et des autres prestations publiques (par exemple les retraites ou les allocations familiales), tandis que leur participation à l'économie formelle est relativement limitée. Par conséquent, la participation des Roms aux systèmes de protection sociale est asymétrique (c'est-à-dire que leur communauté perçoit plus qu'elle ne contribue). Cette asymétrie est un facteur important de tensions sociales, de préjugés et, en dernière analyse, d'exclusion.

Les aides sociales pourraient être liées à la participation au marché du travail, conformément à un principe qui consisterait à verser des aides sociales à ceux qui ont fourni des efforts, ce qui serait le seul moyen d'éliminer une source majeure d'exclusion raciale liée au système. Des programmes visant à faire passer de l'état d'assisté à l'état de travailleur pourraient être mis en place en partenariat avec les organisations du secteur public et du secteur privé.

La discrimination sur le lieu de travail et lors du processus d'embauche est étayée par de nombreux documents et il convient de prendre des mesures législatives pour contrer cette pratique. Cependant, l'accès à la formation professionnelle destinée aux Roms non qualifiés ou peu qualifiés doit être identifié pour provoquer un changement culturel total.

3.1.4.4 **Santé:** le faible niveau de vie (revenus insuffisants) et les mauvaises conditions de vie (pollution, hygiène insuffisante, non-propreté de l'eau) comportent des risques élevés pour la santé. L'accès aux services de santé dans les communautés roms est restreint, notamment en raison du fait que la plupart des naissances d'enfants roms ne sont pas communiquées à l'état civil et que dès lors les intéressés ne figurent pas dans le système de santé. En cas d'admission dans un grand établissement, les Roms sont souvent placés dans une salle séparée, ce qui est discriminatoire. L'accès à des services de qualité constitue un droit fondamental pour l'ensemble des citoyens européens.

3.1.4.5 **Les femmes roms** occupent en général une position très basse dans la hiérarchie familiale, ont une éducation scolaire insuffisante voire inexistante et des possibilités d'emploi tout aussi mauvaises. Elles se marient souvent très tôt et enchaînent les grossesses. L'important chiffre noir des violences domestiques constitue un autre problème à ne pas négliger. À cela il faut

encore ajouter aujourd'hui la prostitution et le trafic des êtres humains, autant de problèmes extrêmement préoccupants.

Cependant, il est important de souligner que si ce n'est guère évident de l'extérieur, ce sont les femmes roms qui font évoluer la communauté, notamment en matière de développement des capacités et sur le plan culturel, par exemple en insistant sur l'importance de l'éducation de leurs enfants, et en particulier de leurs filles.

3.1.4.6 **La discrimination sociale et l'antitsiganisme** qui se traduisent par des poncifs et des préjugés à l'encontre des minorités, notamment les Roms, est profondément ancrée dans les mentalités et résulte d'une ignorance qui s'est perpétuée pendant des générations, ainsi que de différences culturelles. L'idée stéréotypée selon laquelle ces communautés sont socialement inférieures est largement répandue. Cela ne fait que renforcer l'isolement, la pauvreté, la violence et enfin l'exclusion.

3.2 **Les Roms – le pôle de l'intégration**

3.2.1 L'intégration n'est pas un parcours à sens unique, mais un processus à double sens qui exige des efforts tant de la part des minorités que de la majorité de la population. Par crainte de devoir renoncer à leurs principes, à leurs traditions et à leur identité dans le cadre de l'intégration, beaucoup de Roms nourrissent de fortes préventions à l'égard des mesures d'intégration. De plus, la discrimination inhérente au fil des générations fait qu'il est difficile pour les personnes extérieures à la communauté de dépasser leurs préjugés et de s'ouvrir à la culture rom.

3.2.2 D'un autre côté, les 40% de Roms qui ne vivent pas dans la pauvreté, mais dans un bien-être parfois très relatif (et qui n'appartiennent pas non plus aux communautés les plus visibles de Roms) témoignent de la capacité fondamentale des Roms à s'intégrer dans la société dans laquelle ils vivent, sans pour autant perdre leur identité de Roms.

3.2.3 Une abondante documentation publiée par des associations roms visant à accroître la visibilité, la participation sociale active et la prise de conscience va dans le bon sens⁶. On pourrait également procéder à des investissements impliquant engagements, droit de propriété et responsabilités. Les microcrédits, généralement utilisés dans le monde de l'entreprise, peuvent servir de leviers de financement pour soutenir les infrastructures ou les systèmes d'apprentissage. De petites sommes pourraient être prêtées en échange d'un engagement sur

6

Exemples: <http://www.soros.org/initiatives/roma>, http://www.romeurope.org/?page_id=14,
<http://www.romnews.com/community/index.php>, <http://www.enar-eu.org/>, http://www.unionromani.org/union_in.htm,
<http://www.romanicriss.org/>, <http://www.erionet.org/>, <http://www.grtleeds.co.uk/index.html>, <http://www.etudestsiganes.asso.fr/>,
<http://www.fnasat.asso.fr/>, <http://romove.radio.cz/en/>, <http://www.spolu.nl/index.html>.

l'honneur concernant par exemple la fréquentation scolaire des enfants ou des contrôles de santé réguliers⁷.

- 3.2.4 La participation sur un pied d'égalité des minorités à la société suppose des actions sur mesure, efficaces et à long terme. Ces actions doivent être ciblées mais ne pas exclure d'autres groupes. Pour ce faire, il faut que les responsables politiques, les milieux économiques et la société aient la volonté à la fois de mettre en oeuvre le principe de non-discrimination, de promouvoir véritablement l'égalité des chances et de gérer la diversité. Les Fonds structurels européens pourraient être utilisés pour soutenir les programmes.

Tout doit être fait pour abattre les réserves et les préjugés, tant chez les Roms que chez les non-Roms, non seulement en prenant les mesures pragmatiques nécessaires, mais aussi en développant des stratégies d'avenir communes, avec l'aide de personnalités et de médiateurs des deux parties. Les figures exemplaires issues des communautés roms ont un rôle particulier à jouer à cet égard.

4. Les Roms et l'Europe

4.1 La Commission européenne

- 4.1.1 La Commission s'efforce depuis longtemps de contribuer à résoudre le problème de l'intégration. Grâce à la création il y a quelques années d'un groupe interservices chargé des questions relatives aux Roms, le flux d'information entre les différents services de la Commission a été amélioré, ce qui a permis d'obtenir un certain degré de coordination entre les multiples secteurs d'intervention.
- 4.1.2 Le groupe d'experts à haut niveau sur l'intégration sociale des minorités ethniques, mis en place en janvier 2006 par la Commission, a rendu en décembre 2007 son rapport critique⁸, qui contient des recommandations en vue d'améliorer la situation des Roms en ce qui concerne l'éducation, l'emploi, la santé et le logement. Le groupe d'experts a relevé dans son rapport que seule une combinaison appropriée de différentes stratégies politiques, associées à une approche pragmatique, peut offrir des solutions durables.

⁷ Prix Nobel en 2006, Muhammad Yunus. Le modèle bengali de la Grameen Bank pourrait être adapté aux communautés roms.

⁸ "En dépit des multiples programmes et initiatives dont font l'objet les Roms, la situation n'évolue que lentement et les résultats ont été moins satisfaisants qu'escompté, principalement en raison de problèmes structurels. Il faut souligner que si la prise en compte systématique de la question de l'égalité de traitement doit être un objectif stratégique de l'UE et de ses États membres, des mesures ciblées spécifiques sont néanmoins nécessaires en vue de l'intégration des Roms" (voir note 6).

(Remarque de l'auteur: le texte original figurant à la page 11 du rapport du groupe à haut niveau est le suivant: "In spite of many programmes and initiatives targeted at Roma, change has been slow and results have been worse than anticipated, mainly due to structural problems. It needs to be underlined that, although equality mainstreaming should be a strategic goal in the EU and the Member States, specific and targeted action for Roma inclusion is needed").

4.1.3 **L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne** s'occupe elle aussi activement de cette question⁹. On se référera également à ce propos aux études et aux rapports détaillés ainsi qu'aux manifestations de son prédécesseur, l'**Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes**.

4.2 **Le Parlement européen**

4.2.1 Le Parlement européen s'occupe depuis longtemps déjà, avec détermination et dans le cadre d'une approche réunissant les différents groupes politiques, des questions relatives aux minorités, de l'intégration des Roms et de la lutte contre la discrimination dont ils sont l'objet. De nombreux rapports et résolutions ont déjà été adoptés sur cette question, le dernier document datant du 31 janvier 2008¹⁰.

4.3 **Le Conseil**

4.3.1 Dernièrement, le Conseil européen du 14 décembre 2007 s'est penché sur cette question dans le cadre de l'Année européenne de l'égalité des chances pour tous¹¹.

4.4 **Le Conseil de l'Europe et l'OCDE**

Ces deux organisations ont déjà contribué à améliorer la situation dans de nombreux domaines et poursuivent leurs travaux par le biais de mesures spécialement destinées aux Roms. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du Conseil de l'Europe sont particulièrement importantes pour la protection des minorités (et donc des Roms). La campagne Dosta! constitue également un excellent exemple positif de sensibilisation du grand public aux préjugés et stéréotypes négatifs.

4.5 **La Cour européenne des droits de l'homme** a instauré, à travers une série de décisions faisant date, les conditions fondamentales requises pour le respect des droits des Roms¹².

⁹ "Roms et gens du voyage dans l'enseignement public", EUMC/FRA, 2006, (http://fra.europa.eu/fra/material/pub/ROMA/roma_report.pdf).

¹⁰ Résolution adoptée par le Parlement européen le 31.1.2008 sur une stratégie européenne à l'égard des Roms, point 6: "... demande instamment à la Commission européenne d'élaborer une stratégie cadre européenne pour l'intégration des Roms visant à apporter au niveau communautaire une cohérence des politiques relatives à l'intégration sociale des Roms, et presse également la Commission de définir dans le détail un plan d'action communautaire pour l'intégration des Roms, dont le but sera d'apporter un soutien financier à la réalisation des objectifs de la stratégie cadre européenne pour l'intégration des Roms". (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0035+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>).

¹¹ Conclusions de la présidence, paragraphe 50. À cet égard, le Conseil européen, conscient de la situation très particulière des Roms dans l'Union, invite les États membres et l'Union à tout mettre en œuvre pour améliorer leur inclusion. À cette fin, il invite la Commission à examiner les politiques et les instruments existants et à faire rapport au Conseil sur les progrès réalisés avant la fin du mois de juin 2008. (http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=432&lang=fr&mode=g).

4.6 Les **Nations unies (UN)** œuvrent depuis des années (en particulier dans le cadre du PNUD, de l'Unicef et de l'Unesco) à la promotion de l'intégration des Roms.

4.7 **La société civile organisée**

4.7.1 L'Institut pour une société ouverte ("**Open Society Institute – OSI**") est, avec la **Banque mondiale**, l'initiateur de la "Décennie de l'inclusion des Roms 2005-2015"¹³.

4.7.2 L'organisation nouvellement créée "**European Roma Policy Coalition**" (**ERPC**)¹⁴ entend défendre le "principe de l'inclusion par la participation" (remarque de l'auteur: en anglais "*principle of inclusion through participation*") et souhaite promouvoir la "participation des Roms à tous les processus les concernant" (remarque de l'auteur: en anglais "*aims to promote the participation of Roma in all relevant processes*").

4.7.3 Le **Forum européen des Roms et des gens du voyage (ERTF)**¹⁵ doit être mentionné: créé à l'initiative de la présidente finlandaise Tarja Halonnen, il bénéficie, en vertu d'un accord de partenariat avec le Conseil de l'Europe, d'un statut privilégié auprès de cette organisation, ce qui lui donne la possibilité de participer activement à ses travaux.

(L'annexe 2 présente une liste détaillée des organisations de la société civile engagées au niveau européen en faveur de l'intégration des Roms et du respect de leurs droits).

4.7.4 Étant donné que, parmi les domaines prioritaires touchant à l'intégration des Roms, celui de l'emploi relève de leur champ de compétence, les **partenaires sociaux** ont eux aussi un rôle important à jouer à cet égard. Les expériences de la CES, mais aussi des fédérations syndicales nationales ainsi que des organisations patronales européennes et nationales, peuvent représenter des pièces importantes du processus à mettre en œuvre.

12 <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=7828574&skin=hudoc-en&action=request>.

13 Le concept de "Décennie de l'inclusion des Roms 2005-2015" a été adopté en juin 2003 lors de la conférence intitulée "Roma in an expanding Europe – Challenges for the Future", avec la participation active de la Commission. Les pays participants (République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Croatie, Roumanie, Bulgarie, Serbie, Macédoine, Monténégro) ont adopté des plans d'action assortis de propositions pour la réalisation des quatre objectifs principaux: éducation, emploi, santé et logement. Un fonds pour l'éducation des Roms a également été créé lors de cette conférence. (<http://www.romadecade.org/>) (<http://romaeducationfund.hu/>).

14 Membres: Amnesty International (AI), European Roma Rights Center (ERRC), European Roma Information Office (ERIO), European Network against Racism (ENAR), Open Society Institute (OSI), Spolu International Foundation (SPOLU), Minority Rights Group International (MRGI), European Roma Grassroots Organisation (ERGO). (<http://www.romadecade.org/portal/downloads/News/Towards%20an%20EU%20Roma%20Policy%20ERPC%20-%20Final.pdf>).

15 European Forum of Roma and Travellers. (<http://www.ertf.org/en/index.html>).

5. Conclusions

- 5.1 À en juger par les résultats obtenus, tous les efforts accomplis jusqu'ici pour favoriser l'intégration des Roms et faire valoir leurs droits n'ont pas été satisfaisants.
- 5.2 Les mesures nécessaires relèvent tant de la compétence de l'Union que de celle des États membres. Conformément à l'article 13 du traité d'Amsterdam, des directives antidiscriminatoires ont été adoptées en 2000, lesquelles impriment un élan important et dessinent un cadre institutionnel à la lutte contre la discrimination envers les Roms. La Commission devrait envisager de développer la législation communautaire afin de traiter de la question des Roms, par exemple en adoptant une directive relative à l'élimination de la ségrégation. Par ailleurs, l'intégration des Roms devrait constituer une priorité dans le cadre des Fonds structurels.
- 5.3 Lorsque les questions relatives aux Roms relèvent de la compétence des États membres, une approche potentielle et efficace créée dans les années 90 est la **méthode ouverte de coordination (MOC)**¹⁶. Le Comité propose donc de s'appuyer sur les MOC déjà existantes également en ce qui concerne la question des minorités, et plus particulièrement celle de l'intégration des Roms. La MOC et ses outils peuvent être utilisés conjointement par les États membres pour évaluer les modèles constituant les meilleures pratiques, tout en examinant les modèles généraux ou les projets fondés sur la communauté existante. Pour que ces projets réussissent et soient durables, ils doivent être intersectoriels et développer des plans d'action avec toutes les parties intéressées. Ces plans d'action doivent comporter des engagements, des activités, des évaluations, un retour d'informations et des mécanismes de diffusion. Le Comité est convaincu que la MOC constitue la façon la plus appropriée, en tant qu'instrument de gouvernance européenne et que dispositif non contraignant, de répondre efficacement à un grand nombre des problèmes juridiques, sociaux mais aussi traditionnellement émotionnels liés aux minorités, et notamment aux revendications des Roms.
- 5.4 Pour la bonne marche de ce processus, il est déterminant de parvenir à établir un réseau performant qui assure la coopération de tous les acteurs. Le Comité a déjà démontré à plusieurs reprises sa valeur ajoutée en tant que pont avec la société civile organisée¹⁷ et

¹⁶ Le Conseil européen de Lisbonne a ordonné l'application de la MOC dans le cadre du processus de Lisbonne en ce qui concerne l'emploi, la protection sociale, l'éducation et la formation, la politique de l'entreprise, la politique d'innovation et la recherche, ainsi que les réformes économiques structurelles. Le Conseil européen de Göteborg a étendu son champ d'application à l'immigration et au droit d'asile. Aujourd'hui, la MOC est aussi appliquée dans le domaine de la jeunesse. Dans sa communication relative à un agenda européen de la culture à l'ère de la mondialisation (COM(2007) 242), la Commission européenne a proposé d'étendre la MOC à la culture, en demandant expressément que le Parlement européen, le Comité économique et social européen et le Comité des régions soient associés à ce processus.

¹⁷ Voir Commission consultative des mutations industrielles (CCMI), sous-comité "Stratégie de Lisbonne" (note de l'auteur: vérifier l'appellation exacte du sous-comité!), Groupe de liaison avec les organisations et réseaux européens de la société civile.

s'engage, pour résoudre le problème de l'intégration des minorités et notamment des Roms, à apporter sa contribution par le biais d'une coopération institutionnalisée et partant durable.

- 5.5 La conférence de haut niveau sur l'inclusion des Roms¹⁸ prévue par la Commission pour le mois de septembre offrirait un cadre approprié pour examiner publiquement les propositions de la Commission visant à améliorer l'efficacité des politiques européennes et nationales et pour prendre de premières mesures concrètes dans le cadre du processus mentionné ci-dessus.

Le Comité pourrait présenter à cette occasion les mesures concrètes qu'il prévoit dans la lignée du présent avis. Il faudrait également envisager des formes de coopération avec les médias qui s'inscrivent dans une perspective à long terme et ne se limitent pas à rendre compte d'incidents contingents.

6. Observations finales

- 6.1 Le Comité, qui a commencé ses travaux dans le cadre de l'"Année européenne de l'égalité des chances pour tous", les a poursuivis – en accord avec la Commission – dans le contexte de l'"Année du dialogue interculturel".

La culture, au sens où l'entend le Comité, c'est-à-dire un processus embrassant tous les aspects de la vie, l'adhésion à des valeurs communes, un "style de vie" commun, est un facteur de rapprochement incontournable dans la tentative d'améliorer l'intégration dans tous les domaines, car elle associe le rationnel à l'émotionnel et apporte ainsi une réponse globalisante aux problèmes à résoudre. Cette dimension sociale de la culture concourt à faire du dialogue interculturel un instrument de paix et d'équilibre, tant sur le plan interne que vis-à-vis de l'extérieur. S'agissant des minorités, et notamment des Roms, cela signifie que le dialogue interculturel est le meilleur moyen d'éliminer progressivement les stéréotypes construits au fil des siècles et fondés sur la méfiance, les préventions, l'incompréhension, pour parvenir ensemble, dans un climat de respect mutuel, à une forme d'intégration acceptable pour les deux parties en présence, inscrite dans un cadre législatif solide.

- 6.2 Le Comité exprime l'espoir que l'Année du dialogue interculturel verra prendre forme les premières mesures concrètes faisant suite à ses propositions, qui devraient être – en partie – réalisées en 2009, l'"Année européenne de la créativité et de l'innovation" et en 2010, l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale".

¹⁸ "High Level Conference on Roma Inclusion".